



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

Quaderno DEM 17/2014

October 2014

**L'incidenza delle politiche fiscali sulla
pianificazione urbanistica.
Gli oneri di urbanizzazione per la
costruzione della città pubblica**

Aurelio Bruzzo - Vittorio Ferri

Quaderni DEM, volume 3

ISSN 2281-9673

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

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

**L'INCIDENZA DELLE POLITICHE FISCALI SULLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA.
GLI ONERI DI URBANIZZAZIONE PER LA COSTRUZIONE DELLA CITTÀ PUBBLICA^(*)**

Aurelio Bruzzo^(a) e Vittorio Ferri^(b)

Abstract

The impact of fiscal policies on planning: Urbanisation burdens for the city's public building

In this study, statistical data series of public finances, relatively little-known, has been analyzed to determine the activity carried out by Italian municipal administrations during the period 2000-2012, by conducting some of their important functions, consisting of: first, granting permits for the construction of new buildings, mainly for residential purposes; second, the collection of the revenue arising from existing municipal real estate taxes, and the expected income for the release of these building concessions, as well as for any sanctions in the urban field contextually applied; and finally, the construction of urbanization infrastructures, due to the increase in the share of the urban territory intended for residential or non-agricultural activities. It was so aimed to contribute to the verification of the arrangements by which local fiscal policies affected, even during the "great recession", the expansion of urban areas in Italy and the construction of related public infrastructures.

Codici JEL: R51, R52, R54, R53

Keywords: politiche fiscali (*fiscal policies*), oneri di urbanizzazione (*urban tax burden*), pianificazione urbanistica (*urban planning*), "città pubblica" (*Public Investment and Capital Stock*)

^(*) Il presente testo prende spunto dalla relazione presentata al Convegno su "Politiche urbanistiche e gestione del territorio tra esigenze del mercato e coesione sociale", svoltosi a Pescara presso la Facoltà di Architettura dell'Università di Chieti-Pescara il 18 e 19 giugno 2014, a chiusura del PRIN 2009 sul tema.

^(a) Dipartimento di Economia e Management - Università di Ferrara (aurelio.bruzzo@unife.it).

^(b) Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali e Diritto Pubblico dell'Economia - Università di Milano Bicocca (vittorio.ferri@unimib.it).

Introduzione

Il sillogismo da cui prende spunto il presente lavoro si basa su due semplici constatazioni inerenti, rispettivamente, l'ordinamento giuridico-istituzionale vigente nel nostro Paese, secondo il quale le competenze in materia di pianificazione e gestione del territorio sono prevalentemente e opportunamente attribuite agli Enti decentrati (Regioni, Province e Comuni), e il sistema di finanziamento delle funzioni svolte da tali Enti locali che è almeno in parte connesso al territorio, cioè alla proprietà del suolo e alle diverse tipologie di suo utilizzo¹. Di conseguenza, ci si attenderebbe che il complessivo gettito derivante dai tributi comunali gravanti sugli immobili, sulle aree fabbricabili e sul loro impiego rechi alle Amministrazioni comunali che stabiliscono la destinazione d'uso delle varie porzioni del territorio di loro competenza nell'ambito dell'espletamento della loro funzione di pianificazione urbanistico-territoriale, un ammontare di risorse finanziarie tale per cui esse potrebbero prioritariamente dotare tali porzioni di territorio delle infrastrutture e dei servizi pubblici locali ritenuti necessari per consentire a quelle di risultare del tutto idonee ai cittadini di poterne usufruire sia a fini residenziali che produttivi. Tutto ciò nell'ipotesi – chiaramente infondata – che gli altri canali di finanziamento previsti dal medesimo ordinamento finanziario consentano alle Amministrazioni comunali di disporre di un volume complessivo di risorse finanziarie sufficiente per sostenere tutte le spese derivanti dall'ordinato ed efficace svolgimento delle altre funzioni affidate in via ordinaria ai Comuni stessi.

Nel caso certamente più probabile in cui, invece, le risorse finanziarie messe a disposizione dei Comuni, per vari motivi², non risultino sufficienti per far fronte a tutti gli impegni di spesa annualmente assunti dalle Amministrazioni comunali in base all'insieme delle competenze loro attribuite dal vigente ordinamento, allora può accadere che una parte, più o meno consistente, delle risorse finanziarie derivanti ai Comuni dai tributi gravanti sugli immobili, sulle aree fabbricabili e sul loro impiego venga destinata alla generalità delle spese comunali, con gravi conseguenze per il territorio, antropizzato e non.

In effetti, vari studiosi hanno ipotizzato che le difficoltà finanziarie incontrate dai Comuni italiani nei decenni scorsi abbiano indotto le loro Amministrazioni ad autorizzare trasformazioni urbanistiche ed edilizie richieste dai cittadini in misura anche superiore a quanto previsto dai vigenti strumenti di piano, onde poter acquisire ulteriori risorse finanziarie mediante le quali riuscire a fronteggiare i loro elevati e/o crescenti impegni di spesa, sia d'investimento che di funzionamento. In tal modo, però, una quota non trascurabile delle Amministrazioni comunali avrebbe acconsentito o, addirittura, favorito l'espansione edilizia che rappresenta la manifestazione più appariscente del processo di urbanizzazione che di solito si accompagna allo sviluppo socio-economico di una nazione o di una regione, comportando però anche alcune gravi implicazioni per una gestione sostenibile, dal punto di vista sia finanziario che ambientale, del territorio da loro amministrato.

La più evidente e, per certi versi, più preoccupante implicazione è costituita dal cosiddetto "consumo di suolo", vale a dire da un impiego eccessivo rispetto all'effettivo fabbisogno sociale di una risorsa disponibile in quantità limitata³, evidentemente senza che gli Ammi-

¹ Infatti, prescindendo dall'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI) e dall'Imposta municipale propria o Imposta Municipale Unica (IMU), l'ordinamento finanziario dei Comuni prevede anche i cosiddetti "oneri di urbanizzazione", che devono essere pagati da parte di coloro – normalmente costituiti dai proprietari fondiari – che intendono modificare l'originaria destinazione agricola del terreno, attribuendogli una nuova e, presumibilmente, anche più redditizia finalità (residenziale o produttiva extra-agricola) attraverso la costruzione di nuovi fabbricati.

² I principali motivi possono essere individuati, prima, nella prolungata fase di "crisi della finanza pubblica" e, poi, nella "grande recessione" scoppiata a livello internazionale fra 2007 e 2008, non ancora completamente superata.

³ Una conferma della forte preoccupazione manifestata nei confronti del "consumo del suolo" registrato nel nostro Paese è fornita da una serie di Rapporti che sono stati elaborati a partire dalla fine del decennio scorso

nistratori locali riescano efficacemente ad opporsi a tale prospettiva, in quanto privi di valide soluzioni alternative.

Un secondo fenomeno, strettamente connesso al precedente, che viene valutato in termini molto negativi da gran parte degli studiosi e che è derivato da un comportamento ancora una volta poco avveduto da parte di un numero alquanto elevato di Amministrazioni comunali, è rappresentato dal cosiddetto “*sprawl* urbano”, vale a dire la dispersione e la frammentazione sul territorio delle nuove costruzioni edilizie⁴, anche a causa evidentemente di una carente o, addirittura, totalmente assente attività di pianificazione urbanistico-territoriale, che risulti in grado di guidare la prevista espansione edilizia, tendente a soddisfare le nuove o maggiori esigenze residenziali delle famiglie e quelle produttive delle imprese verso esiti di natura non solo strettamente privata.

Un’ulteriore implicazione conseguente a una comunque inefficiente gestione del territorio che non va trascurata, è individuabile nell’abusivismo edilizio, più o meno esteso, che – anche prescindendo dalle situazioni più estreme conseguenti alla capillare presenza sul territorio delle purtroppo note forme di criminalità organizzata – trae origine anche dalla insufficiente capacità dimostrata da talune Amministrazioni nel fornire adeguate risposte dal punto di vista collettivo all’iniziativa assunta da singoli soggetti privati nel perseguimento della soddisfazione delle loro esigenze.

Da alcuni anni, tuttavia, due fenomeni tendono a contrapporsi allo scenario qui appena descritto: si tratta, da un lato, della già menzionata crisi economica che ovviamente ha colpito gran parte del sistema produttivo nazionale, tra cui in particolare il settore delle costruzioni per motivi di difficile individuazione anche per gli addetti ai lavori e gli esperti del settore⁵; dall’altro, della serie di modifiche apportate al sistema di finanziamento dei Comuni italiani, in qualche misura anche per fronteggiare la riduzione delle preesistenti fonti di finanziamento, causata dalla stessa crisi.

E’ per tutti questi motivi che con lo studio che si sta presentando, si sono prese in esame delle fonti di documentazione statistica relativamente poco impiegate, ma complementari rispetto a quelle più note di origine censuaria, al fine di determinare l’attività svolta dalle Amministrazioni comunali durante il periodo – certamente non breve – che va dal 2000 al 2012, mediante l’adempimento di due loro importanti funzioni costituite, da un lato, dalla concessione dei “permessi a costruire” (altrimenti denominati licenze edilizie) per la rea-

da vari istituti di ricerca, anche se una parte di essi risulta parziale, nel senso che si riferiscono solo ad alcune regioni, e comunque quasi tutti si basano su stime circa la dimensione raggiunta dal fenomeno; per una loro analisi si rinvia ad AA.VV. (2009), Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo-CRCS (2010), Istituto Ambiente Italia (2011), Legambiente (2012). La più significativa collezione di dati a livello nazionale che ricostruisce l’andamento, dal 1956 al 2010, del consumo di suolo in Italia con una metodologia di rilevazione aggiornata, in grado di integrare i dati locali con i dati di osservazione della terra a livello europeo, è l’indagine condotta dall’ISPRA (dal titolo: “Il consumo di suolo: lo stato, le cause e gli impatti”), i cui risultati sono diffusi all’inizio del 2013. Questo lavoro, infatti, analizza i valori relativi alla quota di superficie “consumata”, incluse le aree edificate, le coperture del suolo artificiali (cave, discariche e cantieri) e tutte le aree impermeabilizzate, non necessariamente urbane (infrastrutture). Infine, si veda anche Giovannini (2012) e Frascarelli, Mariano (2013), dove si valutano le politiche adottate per contrastare il danno recato al territorio e la sottrazione di suolo agricolo.

⁴ Il più noto studio italiano in cui si determinano i costi sostenuti dalla collettività in seguito alla dispersione del tessuto urbano è quello di Camagni, Gibelli, Rigamonti (2002), mentre in quello curato da Leonori e Testa (2013) si affrontano i problemi sia del consumo di suolo che dello *sprawl* in un’ottica complessiva.

⁵ Ci si riferisce alla pubblicazione periodica intitolata “Osservatorio congiunturale sull’industria delle costruzioni”, curata dalla Direzione Affari Economici e Centro Studi dell’ANCE (Associazione Nazionale Costruttori Edili), nella quale – trattando della crisi attraversata da alcuni anni dal settore delle costruzioni – ci si limita ad osservare che essa si colloca in un contesto di crisi globale, originariamente di matrice finanziaria, la quale – rispetto alla crisi economico-valutaria dei primi anni ’90 – ha avuto una ben più ampia portata sul sistema economico e, in particolare, proprio sul settore delle costruzioni, senza però cercare di individuarne le cause più specifiche.

lizzazione di nuovi fabbricati, soprattutto a fini residenziali; dall'altro, dalla riscossione del gettito derivante sia dai tributi immobiliari comunali, sia dai proventi previsti per tali concessioni edilizie ed eventualmente anche per le sanzioni comminate in campo urbanistico. E' appena il caso di ricordare che anche nel periodo considerato, gli Enti locali sono stati oggetto di misure di ulteriore contenimento della spesa pubblica, rappresentate, in primo luogo, dalla riduzione dei trasferimenti da parte del bilancio statale – spesso a compensazione del maggior gettito derivante dall'eventuale adozione di qualche nuovo tributo in base al principio di autonomia finanziaria riconosciuto alle Amministrazioni locali e connesso appunto al cospicuo rappresentato dal territorio – e, in secondo luogo, dall'applicazione del Patto di stabilità interno.

Particolare attenzione s'intenderebbe prestare alla verifica dei comportamenti tenuti dalle Amministrazioni comunali in base alla loro ubicazione geografica, determinata dalla regione amministrativa di appartenenza, anche in considerazione dei profondi squilibri socio-economici – di carattere prevalentemente dualistico (cioè fra il Centro-Nord e il Mezzogiorno) – che sono tuttora rilevabili nel nostro paese e che la fase recessiva in corso ha addirittura accentuato, rendendo ancora più difficile la gestione finanziaria per i Comuni e gli altri Enti decentrati operanti in queste regioni.

Certamente, sarebbe stato ancora più interessante portare l'indagine ad un maggior livello di approfondimento dal punto di vista sia geografico che dimensionale, conducendola - ad esempio - a livello di province (all'interno di ciascuna regione) e per classi di ampiezza demografica degli Enti, ma le fonti statistiche di cui ci si è potuti avvalere non l'hanno consentito, o per la materiale mancanza delle informazioni necessarie, oppure per il rischio di rendere estremamente dispersivo il quadro unitario che invece si puntava ad ottenere quale risultato finale delle elaborazioni che sono state condotte nell'ambito di tale lavoro.

In ogni caso, al fine di conseguire i principali obiettivi prefissati e qui sommariamente descritti, il presente studio si articola nelle seguenti due parti:

- i) nella prima s'intende verificare l'eventuale esistenza di una qualche relazione tra l'evoluzione della normativa in materia di autonomia tributaria in campo immobiliare riconosciuta ai Comuni e il contestuale andamento in Italia del processo di urbanizzazione, misurato mediante le autorizzazioni a costruire rilasciate dagli stessi Comuni;
- ii) la seconda parte, invece, tende a stabilire l'esistenza dell'auspicata relazione tra l'andamento dell'ammontare degli "oneri di urbanizzazione" accertati/riscossi dai Comuni e quello contestuale dei loro investimenti in infrastrutture pubbliche a livello locale per l'effettiva urbanizzazione del territorio di loro competenza⁶.

Come si può agevolmente comprendere, il presente studio consiste in un lavoro condotto – oltre che in stretta collaborazione e coordinamento fra i due autori – con metodo sostanzialmente multidisciplinare, per il semplice motivo che esso riguarda un'indagine di natura prevalentemente economico-finanziaria svolta su vari temi oggetto di un ampio dibattito che però finora è stato condotto in ambito prevalentemente giuridico, al fine soprattutto di stabilire le più congrue modalità d'impiego delle risorse finanziarie acquisite dalle Amministrazioni locali grazie alla disponibilità delle fonti connesse col territorio urbanizzato.

1. L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistico-territoriale

⁶ In merito si precisa che la rilevazione degli oneri di urbanizzazione qui effettuata sulla base della fonte ufficiale di documentazione risulta di fatto sottostimata, giacché non tiene conto dei cosiddetti "extra-oneri", acquisiti dalle Amministrazioni attraverso la fornitura di ulteriori opere pubbliche o beni immobili da parte del realizzatore di un progetto di sviluppo urbanistico a cui sia stata concessa una licenza edilizia. Tale prassi che rientra nella cosiddetta "urbanistica consensuale", consente all'Amministrazione locale – superando il limite incontrato nelle limitate risorse finanziarie a sua disposizione – di ottenere comunque un'adeguata urbanizzazione dell'area in oggetto ed una più accettabile qualità dei luoghi di vita e di lavoro. Su tale tema cfr. – tra gli altri – Curti (2006).

1.1 Quadro normativo e verifica empirica a livello nazionale circa l'andamento nell'ultimo decennio delle entrate comunali legate al patrimonio immobiliare

1.1.1 La normativa relativa all'imposizione sugli immobili: cenni generali

Il principale ambito d'imposizione sugli immobili in Italia è costituito dall'imposta patrimoniale immobiliare, rappresentata prima dall'ICI e successivamente dall'IMU. Come ampiamente noto, questo tipo di prelievo costituisce la principale fonte di entrata tributaria dei Comuni, la cui esistenza trova giustificazione in base al "principio della controprestazione", tenuto conto che tale imposta viene considerata il corrispettivo per i beni e servizi pubblici forniti dall'Ente locale, la cui disponibilità si riflette positivamente nel valore di mercato degli immobili (Da Agnoletti, Bocci, Ferretti, Iommi e Lattarulo, 2013).

Come altrettanto noto, la ricostruzione storica di questo tipo d'imposizione nel nostro Paese mostra alcune specificità, giacché la sua introduzione è legata più alla difficile situazione del bilancio pubblico che a una vera e propria strategia di configurazione di un certo tipo di prelievo fiscale. In breve, la riforma fiscale – effettuata negli anni '70 sulla spinta di esigenze di semplificazione e trasparenza del prelievo, ma anche di adeguamento ai criteri richiesti per la realizzazione dell'allora Mercato Comune Europeo – aveva collocato in posizione decisamente residuale le imposte a carattere patrimoniale, potenziando invece l'imposizione personale sul reddito e sui consumi.

Solo nei primi anni '90, al fine di ridurre il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo allora in corso è stata introdotta per la prima volta una vera propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). All'inizio, la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nell'ultimo triennio di applicazione (2008-2011) la casa di abitazione principale è stata esonerata.

Per avere un'idea della rilevanza macroeconomica di tale tipo d'imposizione si ricorda che – secondo i dati ufficiali diffusi dal Ministero dell'Economia e Finanza – il gettito derivante dall'ICI nel 2007, quando l'imposta gravava anche sulle abitazioni principali, è stato di circa 12 miliardi di euro (su un totale di circa 43 miliardi di gettito connesso al patrimonio residenziale); tale gettito derivava per oltre la metà (6,5 miliardi) da immobili ad uso produttivo e per la restante parte (5,5 miliardi) da immobili ad uso residenziale, componente che però è stata ridotta di quasi 3 miliardi in seguito all'esclusione dal prelievo delle abitazioni principali⁷.

Dal 2012 il prelievo sull'abitazione di residenza è stato reintrodotta, principalmente però per far fronte ad esigenze di rientro dal debito pubblico. Per esattezza, la sostituzione dell'ICI con l'IMU (inclusiva anche dell'IRPEF sugli immobili) è stata prevista dal D.Lgs. n. 23/2011 sul federalismo municipale, mentre col successivo decreto denominato "salva-Italia" (D.L. n. 201/2011) sono state apportate tre sostanziali modifiche al nuovo tributo: oltre all'inclusione della casa di residenza nella base imponibile, anche la rivalutazione delle rendite catastali fino al 60% e soprattutto l'anticipazione dal 2014 al 2012 della sua applicazione. Con la conseguenza che i dati consuntivi a suo tempo pubblicati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze attestavano un gettito complessivo dell'IMU pari a circa 23,7 miliardi di euro, di cui circa 4 derivanti dalle abitazioni principali⁸.

⁷ A parere di alcuni studiosi tale modifica, che ha avuto un immediato ritorno in termini elettorali, ha invece prodotto effetti deleteri sul piano dell'equità, generando effetti regressivi, e sul disegno complessivo del sistema tributario, che è stato maggiormente distorto verso la tassazione dei fattori produttivi (capitale e lavoro) e, dunque, in senso sfavorevole alla crescita economica (Pellegrino et al. 2010, Bordignon, Monticini 2011).

⁸ Per un riscontro circa i valori finanziari effettivamente assunti dal gettito ICI e IMU si rinvia al paragrafo successivo. Qui, invece, si ritiene opportuno segnalare che, stando ad alcune prime simulazioni effettuate a scala nazionale, la nuova IMU sulla prima casa, con un'aliquota più bassa e maggiori detrazioni rispetto al

Un aspetto problematico connesso all'imposizione sulla proprietà immobiliare che il passaggio dall'ICI all'IMU non ha risolto, pur avendolo ridotto, è quello del valore patrimoniale da prendere a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale. Il limite più grande di tale metodo è costituito dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati per categoria d'immobile, risultano molto lontane dagli effettivi valori di mercato e soprattutto tale distanza non è uniforme, giacché va a vantaggio degli edifici più vecchi, i quali di solito sono collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane, cioè quelle di maggior pregio proprio in seguito alla maggior dotazione di servizi pubblici. Escludendo il caso dei terreni fabbricabili, per i quali la base imponibile è rappresentata dal valore venale risultante nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, per tutte le altre tipologie di immobili essa – basandosi sugli originari dati catastali – è ancora ben lontana dall'effettivo valore di mercato e, dunque, dall'avere reali connotazioni patrimoniali come la natura dell'imposta richiederebbe (Pellegrino, 2007).

L'applicazione di tale imposta crea dunque un problema di equità "orizzontale" che potrebbe essere risolto o mediante l'aggiornamento del catasto, invocato ormai da decenni e nuovamente programmato ora dal Governo Renzi⁹, oppure prendendo a riferimento i valori di mercato, opzione quest'ultima che fino a qualche anno fa si è scontrata con l'assenza nel nostro paese di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni¹⁰.

1.1.2 Le imposte immobiliari nel finanziamento dei Comuni

In seguito all'introduzione dell'ICI – avvenuta ormai nel lontano 1993 – si è senza dubbio realizzato un consistente aumento dell'autonomia tributaria dei Comuni, misurata dall'incidenza delle imposte sul totale delle entrate correnti; nel 2008, invece, con l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, si è registrata un'inversione di tendenza, mentre il processo si è riavviato nel 2012 con l'introduzione dell'IMU (Buoncompagni, Momigliano, 2013).

Limitandoci al periodo successivo all'inizio del nuovo secolo, si può constatare (Tab. 1) che nel 2000 le entrate tributarie comunali rappresentavano già più del 34% delle entrate correnti, grazie appunto all'introduzione dell'ICI, la quale nello stesso anno rappresentava da sola quasi il 70% delle imposte comunali (grafico1). Nel 2007 la prima incidenza ha superato il 38%, mentre l'anno successivo – per effetto dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale – si è ridotta a poco più del 31%. Nel 2012, infine, questo rapporto è risalito a un massimo storico, pari al 41%, grazie proprio all'introduzione dell'IMU. L'incidenza delle imposte immobiliari sulle entrate tributarie è così aumentata di oltre 11 punti percentuali (al 65,4%, un valore che è ancora superiore - sebbene di poco - a quello del 2007).

2007, risulterebbe più progressiva, mentre per le seconde case, l'effetto congiunto di aliquota più elevata rispetto al 2007 ed esclusione dall'IRPEF delle loro rendite catastali risulterebbe regressivo.

⁹ Circa la necessità di una revisione del catasto, riportato all'ordine del giorno dall'introduzione dell'IMU, è stato suggerito che essa dovrebbe realizzarsi non tanto con un mero aggiornamento del classamento degli edifici, quanto con l'adozione di metodi di valutazione del tutto nuovi, ovvero con il passaggio – per quanto riguarda il calcolo della dimensione dell'alloggio – dai vani ai metri quadri e con la sostituzione del metodo di attribuzione a categorie e classi con un sistema di funzioni statistiche che correlino in maniera più automatica il valore del bene alla sua localizzazione e alle sue caratteristiche edilizie.

¹⁰ Circa la tassazione dell'abitazione di proprietà, fino a qualche anno fa, sia per il meccanismo di calcolo adottato, sia per la completa esenzione prevista nel periodo 2008-2011 è risultata estremamente favorevole: infatti, secondo alcune stime del Ministero dell'Economia e Finanze, il valore di mercato era pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, quindi la distanza dal valore di mercato era notevole e tendeva ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Come si è già accennato, nel 2012, il gettito complessivo dell'IMU è stato pari a 23,7 miliardi, di cui 15,6 di competenza dei Comuni, mentre i rimanenti 8,1 sono affluiti al bilancio dello Stato¹¹. Nel 2011, invece, il gettito dell'ICI, che era interamente di competenza dei Comuni, è stato pari a soli 9,8 miliardi. Secondo le valutazioni del Ministero dell'Economia e delle Finanze, poi, il gettito dell'IMU sull'abitazione principale, che è interamente di competenza dei Comuni, è stato pari a 4 miliardi, a fronte dei 3,3 del corrispondente regime ICI nel 2007. Una valutazione approssimativa sembrerebbe segnalare che l'incremento di gettito rispetto al 2007 sarebbe connesso con la crescita del numero degli immobili sottoposti al prelievo, mentre l'incremento dei moltiplicatori applicati nel calcolo della base imponibile dell'IMU sarebbe stato sostanzialmente compensato dall'effetto congiunto dell'aliquota media leggermente più bassa, rispetto a quella dell'ICI nel 2007, e delle maggiori detrazioni¹². Inoltre, nel confronto con l'ICI prelevata sull'abitazione principale nel 2007, l'IMU presentava alcuni aspetti di maggiore progressività. Infatti, il prelievo IMU sull'abitazione principale è stato nullo fino a un valore della rendita catastale pari a circa 260 euro (nel caso dell'ICI, fino a una rendita di circa 220 euro); è stato inferiore a quello ICI fino a un valore della rendita catastale di 330 euro (corrispondente a un valore di mercato dell'abitazione di circa 125.000 euro). Su un immobile con una rendita catastale di 600 euro, invece, il prelievo IMU è stato di un terzo superiore a quello ICI; con una rendita catastale di 1.000 euro, la differenza aumenta a oltre il 40%¹³.

Infine, l'IMU sui cespiti diversi dall'abitazione principale ha fornito un gettito per i Comuni pari a 11,6 miliardi (ulteriori 8,1 sono affluiti al bilancio dello Stato), quando nel 2011 il gettito dell'ICI su tali cespiti era stato pari a 9,7 miliardi, anche grazie alla più elevata aliquota ordinaria media che è stata pari a circa il 9,5 per mille, cioè tre millesimi in più rispetto alla corrispondente aliquota dell'ICI nel 2011 e quasi due millesimi oltre la misura base¹⁴.

Se invece si adotta un'ottica di più lungo periodo – come hanno fatto Stabile e Bimonte in uno studio molto recente, di fatto non ancora pubblicato – si può constatare che la forte riduzione dei trasferimenti statali verificatasi negli anni '90, poi, ha fatto sì che per molti Comuni il gettito dell'ICI diventasse la principale fonte di gettito (grafico 2). Per far fronte alla riduzione dei trasferimenti statali, le Amministrazioni comunali hanno inizialmente fatto affidamento sull'aumento delle aliquote, come mostrano i dati sulle aliquote medie applicate passate dal 4,78% del 1993 a circa il 6% a metà del primo decennio degli anni duemila. Questa politica, però, ha incontrato due limiti: il primo è costituito dai vincoli di legge sulle aliquote e le detrazioni massime praticabili; il secondo, invece, è di tipo politico-elettoralistico. Esaurito il margine di autonomia loro concesso dalla legge, circa la fis-

¹¹ Nel 2012 è stata attribuita allo Stato metà del gettito ottenuto dagli immobili diversi dall'abitazione principale, valutato ad aliquota base, mentre nel 2013 l'intero gettito, ad eccezione di quello derivante dai fabbricati a uso produttivo, è stato di competenza dei Comuni. Era inoltre previsto che i Comuni versassero al bilancio dello Stato una quota del gettito dell'IMU di loro spettanza, per un importo complessivo di 4,7 miliardi nel 2013 e di 4,1 nel 2014; tali risorse erano destinate al finanziamento del Fondo di solidarietà comunale (che dal 2013 ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio), che va ripartito tra i Comuni sulla base di criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Si ribadisce infine che l'introduzione dell'IMU ha comportato il venir meno dell'imposizione in ambito Irpef (comprese le relative addizionali regionali e comunali) dei redditi fondiari per gli immobili non locati, il cui gettito era stimato, nelle valutazioni ufficiali, in 1,6 miliardi.

¹² Circa un quarto delle unità immobiliari è risultato pertanto esente dal pagamento dell'IMU.

¹³ Il confronto tra prelievo ICI sull'abitazione principale nel 2007 e quello IMU nel 2012 si basa sui valori medi nazionali delle aliquote e delle detrazioni (117,1 e 201,0 euro, rispettivamente per ICI e IMU). Per quanto riguarda l'IMU, non è stata considerata l'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni (fino a un massimo di 400 euro), in quanto prevista per il solo biennio 2012-13.

¹⁴ Per una valutazione giuridica dell'impatto dell'applicazione dell'IMU sulle imprese si rinvia al box 1.

sazione delle aliquote da applicare, e dall'opportunità politica, l'unico modo che le Amministrazioni hanno avuto a disposizione per aumentare il gettito era costituito dall'ampliamento della base imponibile. L'ipotesi formulata da Stabile e Bimonte è che, in generale, i Comuni si siano avvalsi di tale opportunità allentando i controlli e/o adottando una pianificazione urbanistica meno rigida, incentivati in ciò anche dalla possibilità di riscuotere il contributo sul costo di costruzione e di finanziare parzialmente la spesa corrente con gli oneri di urbanizzazione¹⁵. In sintesi, nel *trade-off* tra esigenze finanziarie e obiettivi di corretta gestione del territorio, sembra che l'effetto "imposta" abbia finito per prevalere sull'effetto "regolamentazione"¹⁶.

“Se l'ipotesi qui avanzata è corretta, si potrebbe dire che una delle conseguenze del decentramento fiscale, così come è stato realizzato in Italia, è stata la creazione di una perversa alleanza tra controllati e controllori, il cui risultato è stato una velocizzazione nel cambio di destinazione d'uso dei suoli e, quindi, della loro impermeabilizzazione. Se così fosse, si imporrebbe una riflessione sulla struttura delle imposte sul patrimonio immobiliare e/o sull'efficienza ed opportunità di lasciare in capo all'ente locale la titolarità della programmazione urbanistica” (Bimonte, Stabile, 2014)¹⁷.

Box 1: L'IMU sulle imprese

L'introduzione dell'IMU, tuttavia, ha comportato un forte aggravio fiscale per le imprese a causa dell'incremento dei moltiplicatori. Il gettito derivante dagli immobili di proprietà delle imprese (ma anche di enti) e da fabbricati, negozi e uffici posseduti da persone fisiche è aumentato con il passaggio dall'ICI all'IMU e si stima abbia superato, nel complesso, i 10 miliardi nel 2012, cui occorre aggiungere parte del gettito riferito a terreni e aree edificabili. L'aumento dell'imposta non è stato attenuato dall'introduzione di misure simili negli effetti alla “cedolare secca” sulle locazioni ed anzi è stato acuito dalla minore deducibilità ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP delle spese di gestione e manutenzione degli immobili.

Queste considerazioni potrebbero suggerire di attenuare l'imposizione sulla proprietà immobiliare delle imprese, qualora vi siano risorse disponibili. Ogni intervento in tale senso dovrebbe però essere almeno confrontato con possibili alternative di riduzione della tassazione sulle imprese (in linea di principio, ovviamente, il confronto andrebbe esteso a tutte le forme di imposizione). Rispetto alla riduzione delle aliquote sull'IMU, abbassare l'aliquota legale dell'IRES, ad esempio, potrebbe determinare un maggiore incentivo all'attività economica ed effetto segnaletico a livello internazionale, con ricadute positive sulle scelte di localizzazione delle imprese. Deve infine essere considerato che l'imposizione sul patrimonio immobiliare si presta meno facilmente all'evasione rispetto ad altri tributi. Un'ulteriore possibilità per alleggerire il prelievo sulle imprese è quella di includere l'imposta sulla proprietà immobiliare tra gli oneri deducibili ai fini del reddito d'impresa. Questo intervento (indicato dal D.L. n. 54/2013 tra le linee guida di una riforma complessiva della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare) ha il pregio di favorire le imprese che non occultano i loro redditi ed è in linea con quanto avviene nei principali paesi europei; inoltre, risulta coerente con la scelta di dedurre parte

¹⁵ Su questo specifico aspetto si rinvia al prossimo capitolo del presente lavoro.

¹⁶ I Comuni hanno così finito per creare le premesse per futuri squilibri non solo di bilancio, ma anche e soprattutto ambientali.

¹⁷ L'occasione per effettuare tale riflessione potrebbe essere offerta dalla prossima, quanto ennesima riforma della Costituzione italiana, con la revisione della suddivisione delle competenze tra governo centrale ed enti locali.

dell'IRAP dalle imposte sui redditi, motivata anche dall'esigenza (potenzialmente valida anche per l'IMU) di non incorrere in censure di incostituzionalità.

In conclusione, l'attuale sistema delle entrate comunali presenta un quadro notevolmente complesso, a causa soprattutto del sovrapporsi, a decorrere dal 2011, di numerosi interventi legislativi, costituiti principalmente dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale, dal decreto-legge di manovra intervenuto alla fine del medesimo anno (D.L. n. 201/2011) e dalla legge di stabilità 2013 (L. n. 228/2012), i quali – modificando ogni volta la normativa vigente in questa materia – hanno concorso a determinare un assetto normativo continuamente caratterizzato da alcuni elementi di transitorietà. Elementi poi ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del 2013 in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale, che hanno poi portato, con la legge di stabilità 2014 (L. n. 147/2013) ad una nuova articolazione della tassazione immobiliare di spettanza dei Comuni, della quale però qui non ci si può occupare¹⁸.

1.1.3 La rilevanza macroeconomica della tassazione immobiliare dei Comuni

Un altro aspetto che a nostro avviso appare opportuno evidenziare in questa parte introduttiva, riguarda la consistenza assoluta e relativa del gettito derivante dalla tassazione degli immobili di competenza dei Comuni, anche perché le opinioni espresse in materia nel recente passato appaiono alquanto diversificate e, pertanto, non è di poco conto fare chiarezza in proposito. Una delle cause di tale situazione è senza dubbio rappresentata dalla disponibilità di dati estremamente diversi tra loro a seconda sia della fonte di documentazione, sia della tipologia di dati rilevati e considerati, sia infine del periodo temporale considerato.

Al fine di evitare errori ed omissioni, la soluzione ritenuta più valida in questa sede sarebbe quella di assumere un approccio tendenzialmente onnicomprensivo, nel senso che si dovrebbe considerare l'intera serie storica di dati attualmente disponibile sulla base delle fonti ufficiali di documentazione costituite dall'ISTAT, nonché il gettito derivante dall'ICI (fino al 2011) e dall'IMU (per il 2012) sia per gli immobili che per le aree edificabili.

In tal caso, ad esempio, il gettito complessivo dell'ICI riscosso dai Comuni nel 2011 sarebbe pari a poco più di 9,8 mld. di euro, mentre quello ottenuto grazie all'IMU sarebbe pari a 15,6 mld. di euro (Tab. 1). Invece, nello studio curato da Pellegrino e Piperno (2012) i corrispondenti valori risultano pari a poco più di 9,0 mld. e a 21,0 mld. di euro (Tab. 2), evidenziando una duplice discordanza: vale a dire, un dato inferiore per il 2011 e un dato nettamente superiore per l'anno successivo. La presumibile spiegazione può essere individuata, innanzi tutto, nel fatto che i due ricercatori appena citati hanno fatto riferimento alla sola ICI sugli immobili, trascurando cioè quella gravante sulle aree edificabili, mentre per il gettito IMU si sono avvalsi di una previsione stimata, che evidentemente è risulta alquanto superiore rispetto all'ammontare effettivamente riscosso.

Alla luce dei presumibili motivi della duplice discordanza, si può procedere ad illustrare i risultati delle elaborazioni effettuate dagli stessi Pellegrini e Piperno (Tab. 2), secondo cui si evince:

i) innanzi tutto, che il gettito derivante dall'ICI ha presentato un'incidenza compresa tra lo 0,8 e lo 0,7% del PIL nominale (o a prezzi correnti) fino al 2007, anno dopo il quale tale peso si è ovviamente ridotto – a meno dello 0,6% – in seguito all'esclusione della “prima casa” dalla base imponibile di tale imposta. A prescindere dunque da questa variazione del-

¹⁸ Infatti, il periodo temporale di riferimento delle successive analisi si deve interrompere in corrispondenza del 2012, che è l'ultimo anno per il quale attualmente si dispone di un'adeguata documentazione statistica.

la normativa vigente in materia, l'incidenza del gettito in questo primo sotto-periodo è risultata sostanzialmente stabile;

ii) in secondo luogo, che il gettito derivante dall'IMU nel 2012 sarebbe decisamente superiore non solo in valori assoluti, ma anche in termini relativi (1,33%), rappresentando quasi il doppio del peso registrato prima del 2007. Tale valore, però, appare decisamente sovrastimato, dal momento che – avvalendosi dei dati effettivi, cioè quelli di consuntivo, e non di quelli stimati ex ante – il risultato più attendibile si aggirerebbe intorno allo 0,99% soltanto, anche per la contestuale riduzione del PIL;

iii) infine, se invece si considerano i valori sia del gettito ICI e del PIL a prezzi costanti (del 1993), emerge che l'incidenza della prima variabile sulla seconda è risultata in realtà discretamente superiore (rispetto a quelli a prezzi correnti) ed inoltre ha manifestato una tendenza crescente proprio fino al 2007, quando avrebbe addirittura superato l'1%. Di conseguenza, anche lo scarto tra l'incidenza reale del gettito ICI e quella del gettito IMU sarebbe destinato a contrarsi notevolmente, almeno rispetto al 2007, vale a dire in presenza di due normative in materia più simili tra loro.

1.2 L'urbanizzazione del territorio italiano nel corso degli ultimi decenni

1.2.1 Uno sguardo d'insieme a livello nazionale

Secondo l'ISTAT l'importanza delle informazioni desumibili dai dati sui permessi di costruire¹⁹ è tradizionalmente legata alla loro capacità di fornire segnali anticipatori circa l'andamento dell'attività edilizia. In altre parole, l'ISTAT attribuisce a questa variabile un carattere prevalentemente congiunturale, giacché il numero delle nuove abitazioni previste²⁰ e la relativa superficie utile abitabile indicano l'evoluzione dell'attività di una parte importante del settore delle costruzioni. In questa sede, invece, s'intende condurre un'analisi di tipo più strutturale e di medio-lungo periodo, vale a dire relativa agli anni compresi tra l'inizio del decennio scorso e il 2012, avvalendosi degli unici dati ufficiali pubblicati nel corso del periodo considerato che riguardano soprattutto il sotto-periodo successivo al 2004, a causa della disomogeneità e delle lacune con cui l'Istituto Nazionale di Statistica da alcuni anni diffonde le corrispondenti serie storiche²¹.

Fatte queste doverose puntualizzazioni, si può passare all'analisi dei valori rilevati, il cui andamento nel periodo considerato è stato alquanto alterno. Infatti, il numero di permessi rilasciati dalle Amministrazioni comunali per i soli fabbricati residenziali è risultato nei primi anni tendenzialmente crescente, cioè fino al 2004, quando si è raggiunto il valore massimo e ciò per il semplice fatto che in tale anno è stato concesso un condono edilizio, che ha fatto registrare numerose regolarizzazioni dei fabbricati precedentemente costruiti in modo totalmente o parzialmente abusivo. A partire dal 2005, invece, l'andamento s'inverte, diventando decrescente in modo progressivo, dal momento che il numero delle abitazioni è passato da poco meno di 279.000 a poco più di 84.000 soltanto nel 2012 (Tabella 3a)

¹⁹ Il permesso di costruire consiste nell'autorizzazione onerosa alla realizzazione o trasformazione di manufatti edilizi rilasciata dal sindaco dietro presentazione di progetto.

²⁰ Si tenga conto che il numero dei permessi di costruire rilasciati in un determinato anno può risultare superiore al corrispondente numero delle abitazioni costruite per il semplice fatto che l'esecuzione dei lavori è stata ritardata o annullata..

²¹ In questa sede, pertanto, si è costretti a fare riferimento ai soli permessi di costruire per abitazioni in fabbricati residenziali nuovi (ossia l'insieme dei vani utili, destinati all'abitare, con un ingresso indipendente su strada, pianerottolo, cortile, eccetera), nonché alla superficie utile abitabile che è la misura del pavimento dell'abitazione (al netto di murature, pilastri, tramezzi, sguinci, vani di porte e finestre, di eventuali scale interne, di logge e balconi).

Se poi si considera la variabile rappresentata dalla superficie utile abitabile per i fabbricati residenziali, l'andamento è risultato sostanzialmente analogo a quello delle corrispondenti autorizzazioni concesse, giacché si è anch'essa ridotta nel periodo di 8 anni compreso tra il 2005 e il 2012, passando da 20,5 milioni di mq. a soli 6,8 milioni (Tabella 3b) e giungendo così ad un valore pari a circa un terzo soltanto del valore iniziale²².

I valori delle variazioni percentuali confermano che di fatto il 2005 è stato l'ultimo anno in cui si è registrata una crescita dell'attività nel settore delle costruzioni, mentre nei 7 successivi si è sempre registrata una contrazione, in corrispondenza soprattutto del biennio 2008-2009, nonché del 2012.

In effetti, la contrazione che si è registrata nel 2012 rappresenta il settimo calo consecutivo ed è stata anch'essa molto rilevante, tanto che in tale anno il numero di nuove abitazioni autorizzate è risultato inferiore addirittura a un terzo del valore che si era registrato nel 2005.

Però, poiché la contrazione che ha evidenziato la superficie dei fabbricati realizzati nel sotto-periodo più recente (2005-2012) appare meno accentuata di quella che ha interessato il numero dei permessi a costruire che sono stati contestualmente concessi, se ne può facilmente desumere che in una fase di crisi del settore immobiliare i nuovi appartamenti che sono stati costruiti risultano di maggiore ampiezza, talché la loro superficie media risulta progressivamente aumentata da 73 a 81 mq. (Tabella 3d), mentre sarebbero diminuiti gli appartamenti di minore dimensione. Si tratta di un fenomeno del tutto inatteso e, pertanto, di non facile interpretazione, dal momento che in seguito alla critica e prolungata fase congiunturale attraversata ci si attendeva piuttosto una diminuzione anche della dimensione dei fabbricati costruiti negli anni più recenti, a causa sia della minore disponibilità finanziaria da parte dei potenziali acquirenti sia della nota tendenza alla contrazione dell'ampiezza delle famiglie²³.

Un indicatore più ufficiale circa l'intensità dei fenomeni appena descritti è costituito dal rapporto tra il numero delle nuove abitazioni e il numero delle famiglie residenti (ISTAT, 2014), il quale però mostra anch'esso una progressiva diminuzione, confermata e rafforzata dall'analoga tendenza del rapporto tra superficie utile autorizzata e numero di famiglie (Tabelle 5 e 6).

In Italia, dunque, tra il 2003 e il 2011 entrambi gli indicatori si sono contratti a meno della metà del corrispondente valore iniziale, a ribadire la grave situazione in cui è venuto a trovarsi il settore delle costruzioni durante la cosiddetta "grande recessione", anche in seguito evidentemente alla diminuzione dei permessi a costruire rilasciati dalle Amministrazioni comunali a fronte di un analogo andamento delle domande avanzate dagli imprenditori operanti in tale settore, nonostante l'elevato fabbisogno di abitazioni che si continua a rilevare, soprattutto nelle maggior aree urbane e metropolitane del Paese. E' evidente, allora, che nel periodo considerato la pianificazione urbanistica da parte delle Amministrazioni locali – ivi comprese quelle che si trovavano eventualmente ad operare in un contesto socio-demografico in espansione (magari per il prevalere dell'immigrazione, ecc.) – non sono riuscite a contrapporsi alla prevalente tendenza in atto, anche a causa delle notevoli limitazioni che le loro autonome decisioni hanno incontrato in conseguenza

²² Se si considerassero però anche i valori della superficie dei fabbricati non residenziali (Tabella 3c), che sono gli unici disponibili per questa categoria di fabbricati, si potrebbe constatare una contrazione complessiva di minore intensità, dal momento che nel caso dei fabbricati destinati ad uso diverso da quello residenziale la diminuzione della superficie ottenuta è risultata pari solo a un po' più della metà del valore inizialmente rilevato.

²³ L'unica ipotesi che si può formulare in proposito è che la crisi nel settore edilizio abbia colpito con minore intensità le abitazioni destinate alle fasce di popolazione più abbienti le quali, grazie evidentemente alla loro disponibilità di risparmi, sono risultate maggiormente in grado di sopperire alla mancata concessione di prestiti da parte degli istituti di credito nei confronti della fascia meno affidabile della popolazione.

dell'applicazione del Patto di stabilità interno (PSI), ai cui effetti negativi in termini di contrazione degli investimenti comunali non sempre i patti di solidarietà a livello regionale hanno potuto ovviare (Chiades, Mengotto, 2013).

Box 2: La situazione italiana nel contesto europeo

Nell'Unione europea, dopo un anno di sostanziale stazionarietà, nel 2012 il numero delle nuove abitazioni autorizzate e la nuova superficie utile abitabile prevista dai permessi di costruire ha ripreso la tendenza alla riduzione, già registrata tra il 2006 e il 2010. Infatti, se si pone pari a 100 la nuova superficie abitabile del 2010, l'indicatore riferito all'UE a 27 nel 2012 si è ridotto a 88,5. Va però osservato che questo dato complessivo nasconde situazioni nettamente diverse tra i vari Stati membri: i Paesi in cui si rilevano le riduzioni più marcate di superficie abitabile autorizzata in nuovi fabbricati residenziali sono la Grecia (-45,4%), l'Irlanda (-39,3), i Paesi Bassi (-37,9) e il Portogallo (-32,5) che sono quasi tutti quelli in cui la crisi finanziaria del settore pubblico si è manifestata in misura estremamente preoccupante; viceversa, si riscontrano variazioni nettamente positive in un certo numero di Paesi, tra cui la Germania e il Regno Unito.

Per quanto riguarda l'Italia, in particolare, si notano due fenomeni molto interessanti: il primo è che nei primi 4-5 anni dell'intero periodo qui considerato i tassi di variazione sono risultati negativi, ma in misura meno accentuata rispetto a quelli medi complessivi; mentre, negli ultimi due anni la situazione si è rovesciata nel senso che i tassi di variazione registrati per l'Italia sono molto più negativi rispetto a quelli medi europei: se questi dati riflettessero la situazione realmente esistente porterebbero a sostenere che il settore delle costruzioni del nostro Paese sembra incontrare maggiori difficoltà a invertire la tendenza, a favore di un aumento della produzione di fabbricati residenziali e ancor più per quelli non residenziali, a causa presumibilmente del cosiddetto *credit crunch* che evidentemente non ha riguardato solo gli investimenti strettamente produttivi, ma anche quelli immobiliari, non adeguatamente sorretti da misure di politica economica, né a livello locale, né tantomeno a livello nazionale.

1.2.2 L'impatto economico-quantitativo dell'imposta comunale sugli immobili nel lungo periodo

A questo punto pare opportuno riprendere l'analisi di più lungo periodo, cioè riferita all'arco di tempo che va dal 1980 al 2010. Prima di entrare nel merito di tale lavoro, appare utile ricordare che – data l'esistenza di un regime autorizzativo – affinché l'offerta di abitazioni di un'area territoriale possa crescere è necessario che vi sia una politica urbanistica accondiscendente. Diversi studi scientifici sull'argomento dimostrano che la regolamentazione, più di altri fattori (quali la dinamica demografica, il prezzo degli immobili, il costo di costruzione, l'accesso e il costo del credito, gli oneri di urbanizzazione), rappresenta l'unico (o comunque il più incisivo) elemento in grado di attenuare l'impatto delle dinamiche di mercato (*shock* di domanda) sulla crescita urbana e, di conseguenza, contrastare le conseguenze economico-ambientali dei cicli espansivi o delle bolle immobiliari. Un ruolo molto più contenuto, invece, sembrano svolgere le imposte, comprese quelle sulla proprietà. Su tale aspetto, anche se con risultati non sempre statisticamente significativi, gli studi evidenziano, come atteso, una relazione negativa - seppur contenuta - tra imposizione e investimento in nuove costruzioni.

In Italia, invece, l'introduzione dell'ICI, avvenuta nel lontano 1993, non sembra aver prodotto alcun effetto depressivo sul settore degli immobili. Questo fenomeno è confermato anche dai risultati del modello empirico di verifica controfattuale, elaborato nel già citato lavoro di Stabile e Bimonte, dal quale emerge che l'ICI non sembra aver in alcun modo ral-

lentato il mercato primario delle abitazioni; anzi, dopo la sua introduzione, paradossalmente, l'offerta di costruzioni ha fatto registrare un'accelerazione (grafico 8). L'ipotesi che sembra ragionevole formulare in proposito, è che il processo di decentramento fiscale e deregolamentazione realizzatosi negli anni '90 abbia facilitato o contribuito ad amplificare gli effetti di mercato, almeno fino al già più volte menzionato condono del 2004.

1.3 I più rilevanti aspetti desumibili dall'analoga verifica a livello regionale

1.3.1. La distribuzione regionale del gettito ICI e IMU

Passando ad un'analisi a livello regionale dei dati precedentemente considerati in merito all'attività svolta dagli Enti locali in materia sia d'imposizione sugli immobili che di concessione delle autorizzazioni a costruire, un primo elemento da considerare riguarda il valore pro capite del gettito riscosso nel 2012 per l'imposta immobiliare sull'abitazione principale (Col. 2 della Tab. 4), il quale – secondo i valori del coefficiente di variazione ottenuti dai ricercatori della Banca d'Italia mediante le elaborazioni da loro condotte sui dati comunali – presenterebbe un profilo di variabilità territoriale meno accentuato di quello derivante dall'imposta sugli immobili non di residenza (Col. 3) e sostanzialmente in linea, invece, con quello dell'addizionale all'Irpef (Col. 4) (Buoncompagni, Momigliano, 2013). Ciò porta a sostenere che l'IMU pagata sull'abitazione principale risulterebbe tendenzialmente proporzionale al livello di reddito dichiarato dai proprietari lavoratori e che, pertanto, non avrebbe un effetto distorsivo su questa categoria di contribuenti.

Ovviamente, un simile risultato deriva in qualche misura anche dalle scelte effettuate dalle Amministrazioni comunali in merito alle aliquote da applicare nell'ambito dell'autonomia loro concessa dalla normativa vigente. In merito, la ricostruzione dell'incidenza del gettito dell'imposta sulla relativa base imponibile presenta una distribuzione territoriale simile fra ICI (al 2011) e IMU (al 2012): il rapporto si colloca su livelli più elevati per gli Enti delle regioni centrali (5,9 e 2,9 per mille, rispettivamente per ICI e IMU), si riduce nelle regioni settentrionali (a 3,6 e 2,2 per mille) e diminuisce ulteriormente per i Comuni delle aree meridionali e insulari (a 2,6 e 1,6 per mille).

Gli Enti che hanno ridotto le aliquote rispetto a quanto previsto dalla normativa nazionale sono prevalentemente collocati nelle Regioni a statuto speciale del Nord, dove evidentemente il consistente patrimonio immobiliare disponibile – costituito in buona parte da strutture ricettive e “secondo case” – presenta un valore così elevato, da consentire alle competenti Amministrazioni comunali di accontentarsi addirittura di un gettito inferiore a quello minimo.

Anche per quanto riguarda i cespiti diversi dall'abitazione principale, i Comuni del Centro hanno fatto un uso più intenso della leva fiscale: l'aliquota applicata è stata di 2,4 millesimi superiore rispetto alla misura base; i Comuni delle regioni a statuto speciale del Nord, invece, ne hanno fatto un minore ricorso, con un incremento medio dell'aliquota di soli 0,3 millesimi, per un motivo presumibilmente analogo a quello addotto in precedenza per il patrimonio abitativo.

Scendendo poi a livello strettamente regionale, emerge con evidenza l'elevato divario rilevabile dal punto di vista geografico anche per i valori pro capite del gettito riscosso dai Comuni per l'IMU sull'abitazione principale: mentre per tutte le regioni meridionali e quelle insulari il corrispondente valore si colloca nettamente al di sotto della media nazionale, per molte di quelle centro-settentrionali esso risulta altrettanto nettamente al di sopra e nel caso del Lazio, per la presenza della città capitale, addirittura doppio. Le disparità interregionali però si accentuano per il gettito IMU sugli altri cespiti immobiliari, come risulta dal valore assunto dal coefficiente di variazione calcolato sui dati a livello comunale, che è pari a 0,96 rispetto allo 0,44 ottenuto per le sole abitazioni principali. Si conferma

così l'eccezionale concentrazione delle attività produttive e degli altri tipi di immobili nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle del Sud.

1.3.2 La distribuzione regionale dei permessi a costruire

Procedendo con i permessi a costruire, nel 2011 i Comuni hanno autorizzato progetti per la costruzione di 4,4 nuove abitazioni e di circa 351 mq di superficie utile abitabile (in nuovi fabbricati residenziali) per ogni mille famiglie italiane, sebbene entrambi gli indicatori abbiano fatto registrare un picco positivo nel 2005, con 11,8 nuove abitazioni e 868 mq (Tabelle n. 5 e 6).

Nell'ultimo quinquennio il differenziale fra le tre ripartizioni territoriali si è ridotto, tanto che i valori degli indicatori sono gradualmente diventati più omogenei. In effetti, i valori del parametro relativo al numero dei permessi di costruire che sono stati rilasciati dai Comuni nelle varie ripartizioni, nel 2011 sono tutti compresi tra il 4,2 del Mezzogiorno e il 4,5 del Centro-Nord, sebbene sia stato proprio quest'ultima ripartizione geografica a far registrare la contrazione più accentuata rispetto al corrispondente dato iniziale. I valori del parametro relativo alla superficie dei nuovi fabbricati residenziali nelle due ripartizioni più grandi tendono addirittura a coincidere: 351 mq nel Centro-Nord e 350 nel Mezzogiorno, sebbene anche in questo caso sia stata la ripartizione centro-settentrionale ad aver subito la riduzione più consistente.

A livello regionale, invece, la situazione si presenta più eterogenea: sempre per l'ultimo anno considerato, la Liguria presenta valori decisamente al di sotto di quelli medi²⁴, seguita dalla Toscana (2,6 e 207, rispettivamente); viceversa, è stranamente la Provincia autonoma di Bolzano che fa registrare i valori più alti²⁵, giacché nel 2011 sono state autorizzate 8,9 nuove abitazioni per mille famiglie e una nuova superficie utile abitabile autorizzata pari a ben 795 mq per mille famiglie.

Le regioni che tra il 2003 e il 2011 hanno evidenziato invece le riduzioni maggiori circa la superficie utile abitabile per i nuovi fabbricati residenziali, risultano essere la Valle d'Aosta e il Veneto, per il Nord, e la Basilicata e la Sardegna, per il Sud, giacché in queste regioni il dato più recente è pari a circa solo un terzo di quello massimo registrato nel periodo complessivo, di solito corrispondente al valore del 2005, che – si ricorda – è quello immediatamente successivo all'anno in cui è stato concesso il condono edilizio, cioè il 2004.

2. Oneri di urbanizzazione per la costruzione della “città pubblica”

Come si è accennato in sede introduttiva, in questa seconda parte si cerca di evidenziare il ruolo esercitato dagli oneri di urbanizzazione accertati dalle Amministrazioni comunali durante lo scorso decennio sia nell'ambito delle loro entrate in conto capitale sia nei confronti delle loro spese d'investimento, con particolare riferimento a quelle connesse alla gestione del territorio di competenza comunale.

2.1 Composizione e andamento delle entrate comunali provenienti dall'urbanizzazione a livello nazionale

²⁴ In base alle autorizzazioni rilasciate nel 2011 erano previste 2,1 nuove abitazioni e 154 mq per mille famiglie.

²⁵ La sorpresa deriva dal fatto che questa Amministrazione provinciale è notoriamente considerata estremamente rispettosa dei valori ambientali del territorio, in considerazione soprattutto della sua particolare morfologia, caratterizzata dalla prevalenza di aree montagnose che non sembrano prestarsi ad un'intensa urbanizzazione.

Come emerge chiaramente dalla tabella 7, nel corso del periodo considerato è profondamente mutata la composizione delle entrate destinate al finanziamento degli investimenti programmati dai Comuni più significativi, cioè quelli di maggiore dimensione demografica (con più di 5.000 abitanti) e soggetti al Patto di Stabilità Interno (PSI); in effetti, è aumentata considerevolmente, cioè dal 47,6% al 53,7%, la componente costituita dai trasferimenti in conto capitale e dalle alienazioni, a fronte di una drastica diminuzione (dal 32 al 12%) del ricorso all'indebitamento. In altre parole, per effetto del PSI si è assistito ad una sorta di risanamento della finanza comunale, nel momento in cui è stato portato ad un valore particolarmente limitato il ricorso al debito, consentendo presumibilmente così, di ridurre anche la voce degli interessi passivi all'interno delle spese correnti.

Nell'ambito della prima componente, poi, solo i trasferimenti provenienti dal bilancio delle Regioni e le alienazioni di beni patrimoniali di proprietà comunale hanno visto aumentare la loro incidenza sul totale delle entrate dei Comuni: i primi dal 15,6% al 17,8%, mentre le seconde dal 7,9% all'8,7%. All'opposto, i trasferimenti erariali hanno mostrato una lieve contrazione (dal 6,6 al 6,2%), coerentemente del resto con la più generale impostazione di finanza pubblica secondo cui le Amministrazioni locali devono risultare prevalentemente impegnate nella realizzazione della programmazione definita da quella regionale di appartenenza, anziché nell'implementazione delle analoghe indicazioni fornite dai ministeri per i settori d'intervento comunale delegati dal governo centrale.

Per quanto riguarda la voce d'entrata di maggiore interesse ai fini del presente studio, invece, si nota una sostanziale stabilità intorno al 12-13% del totale delle entrate comunali, alla quale ha in qualche misura contribuito la "cristallizzazione" delle tariffe che sono state fissate da parte delle competenti Amministrazioni regionali ancora negli anni '90, nel caso di quelle più efficienti²⁶. Un simile fenomeno, tuttavia, non appare di facile interpretazione, giacché si dubita che esso costituisca ovunque il risultato di una consapevole scelta assunta dalle Amministrazioni comunali nei confronti dei soggetti realizzatori di progetti di costruzione dei nuovi fabbricati destinati sia alle abitazioni che alle attività produttive ai quali si chiede di contribuire alle spese sostenute dalle stesse Amministrazioni per urbanizzare il territorio antropizzato e impermeabilizzato.

Piuttosto, tale fenomeno sembra più probabilmente rispondere ad una strategia finalizzata ad acquisire solo l'ammontare di risorse finanziarie ritenuto necessario al fine di sostenere le corrispondenti voci di spesa, cioè quelle riguardanti i numerosi ed eterogenei investimenti di competenza dei Comuni. In altre parole, a nostro avviso le Amministrazioni comunali sembrano aver tenuto – quantomeno a livello nazionale, salvo le debite quanto significative eccezioni – un atteggiamento "neutrale" nei confronti dell'espansione urbana, nel senso che non l'hanno né favorita né impedita, né tantomeno guidata.

Infatti, a causa della forte contrazione (pari a quasi il 38% dei valori espressi a prezzi correnti) intervenuta nel periodo considerato, cioè tra il 2004 e il 2010, per le entrate tributarie derivanti dall'accertamento degli oneri di urbanizzazione, quelle hanno continuato ad avvalersi di tale fonte di finanziamento utilizzando il corrispondente gettito per sostenere parte delle spese in conto capitale e parte di quelle di parte corrente, cioè per mantenere il loro bilancio complessivo in un sostanziale equilibrio, tenendo anche conto del contestuale drastico taglio di oltre tre quarti del valore inizialmente risultante subito dalle entrate derivanti dal ricorso all'indebitamento²⁷.

²⁶ Si tenga presente che la normativa vigente in materia prescrive invece che gli oneri di urbanizzazione debbano essere aggiornati, sulla base dell'incremento dei costi di realizzazione, almeno ogni 5 anni.

²⁷ Si tenga conto però che i Comuni con meno di 5.000 abitanti non sono soggetti al PSI, per cui le loro Amministrazioni hanno potuto continuare a ricorrere all'indebitamento e, pertanto, non sarebbero state obbligate ad aumentare gli accertamenti connessi agli oneri di urbanizzazione per acquisire risorse con cui finanziare i

2.2 Andamento e composizione degli investimenti comunali legati all'urbanizzazione del territorio

Ovviamente, anche a causa del fatto che per l'Italia il periodo 2004-2010 comprende inizialmente un sotto-periodo di limitata crescita della produzione e del reddito, se non addirittura di vera e propria stagnazione, e successivamente un sotto-periodo che costituisce la prima parte della “grande recessione”, che secondo molti studiosi ed analisti in molti Paesi europei (come il nostro) è strettamente connessa alla cosiddetta crisi dei “debiti sovrani” e, pertanto, dei principali aggregati di finanza pubblica, nel settennio qui considerato l'ammontare degli impegni per investimenti assunti dai Comuni italiani è diminuito – sempre a prezzi correnti – di oltre il 42% (tabella 11). Se si tiene conto che Enti locali come i Comuni costituiscono in genere la più importante componente degli investimenti pubblici nazionali, si tratta di un fenomeno che non può non preoccupare seriamente, giacché una minore dotazione di infrastrutture ed opere pubbliche in settori dell'attività collettiva molto importanti ai fini del processo di sviluppo e/o della sua prosecuzione nel tempo lo può gravemente condizionare in senso negativo, soprattutto nel momento in cui gli imprenditori privati tendono a mantenere un atteggiamento estremamente cauto, rinunciando a buona parte degli investimenti produttivi già programmati oppure rinviandoli ad anni dotati di prospettive più positive.

In tal modo, però, si finisce per dar luogo ad una sorte di spirale “viziosa” verso una situazione di progressiva contrazione del reddito e della domanda aggregata, nonché di tendenziale deflazione, che è proprio la situazione in cui versa tuttora il sistema economico italiano, senza che la sua componente urbana riesca a contrapporsi in modo costruttivo, nonostante le numerose occasioni e potenzialità per rilanciare un processo di sviluppo esistenti al suo interno²⁸.

Tali considerazioni non hanno solo una valenza generale, ma traggono buona parte del loro rilievo dalla constatazione che le spese d'investimento per le funzioni relative alla gestione dell'ambiente e del territorio sono proprio quelle che hanno visto maggiormente diminuire tra il 2004 e il 2010 la loro incidenza sul totale delle spese per gli investimenti comunali, passando dal 29,2% al 26,6% (tabella 12). A ben vedere, però, una variazione di dimensione del tutto analoga, ma di segno opposto è stata registrata dagli investimenti comunali per le funzioni proprie nel campo della viabilità e dei trasporti, la cui incidenza è passata dal 24,6% al 27,2%, diventando così l'ambito d'intervento più importante per le Amministrazioni comunali. Ne consegue pertanto che – nel mentre si è contratta la quantità di risorse destinate agli investimenti, soprattutto di quelle derivanti dal ricorso al debito – i *policy-maker* locali sarebbero ricorsi ad una modifica, auspicabilmente in base a consapevoli criteri di priorità, della composizione all'interno del complesso delle iniziative da realizzare, privilegiando la viabilità e i trasporti a scapito del territorio e dell'ambiente.

Più in generale, però, ci si può chiedere se – di fronte alle storiche carenze della dotazione infrastrutturale – la recente fase di riduzione delle risorse disponibili per gli investimenti pubblici abbia finito per penalizzare pesantemente la capacità di crescita del nostro Paese. Dal mondo economico e produttivo, inoltre, si fa più pressante la richiesta di un maggior spazio per l'imprenditoria privata e, nel contempo, di un minor peso della presenza pubblica nel sistema economico, per cui da quest'ultima ci si attende quantomeno la massima at-

loro progetti d'investimento. Tra il 2004 e il 2010, i pagamenti complessivi dei Comuni soggetti al Patto sono infatti calati di circa il 34%, a fronte di un contrazione del 28% nei Comuni minori non soggetti.

Per i Comuni maggiori il calo dei pagamenti è proseguito anche nel 2011: come risulta sulla base dei dati tratti dal Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) la riduzione è stata pari ad un ulteriore 6,6% rispetto al 2010, a fronte di un incremento dell'1,8% per i Comuni *minori*.

²⁸ Si pensi soltanto ai progetti di riconversione e riqualificazione dei quartieri degradati di alcune grandi città, sia del Centro-Nord, che del Sud del Paese.

tenzione agli investimenti pubblici e alla dotazione infrastrutturale, quale preconditione per attivare il sistema delle imprese e l'occupazione verso un concreto percorso di sviluppo economico-produttivo (Gori, Lattarulo, 2013). Diventa, dunque, ancora più urgente migliorare l'efficienza degli interventi su vari fronti: dalla corretta identificazione delle priorità che corrisponde all'impiego ottimale delle risorse finanziarie; alla rapida risposta alle necessità che emergono dal territorio; fino alla capacità di attivazione diretta e indiretta dell'imprenditoria privata. A tal fine, però, è necessario rendere più efficiente e trasparente anche il mercato delle opere pubbliche attraverso il quale transitano le risorse finanziarie destinate all'arricchimento del capitale pubblico collettivo e attraverso il quale viene trasferita una consistente quota delle risorse pubbliche al mondo produttivo (Gori, Lattarulo, 2013, p. 5). In altre parole, la principale domanda che ci si deve porre a questo proposito è se la dinamica dell'importo complessivo e del numero delle aggiudicazioni di opere pubbliche avvenute in Italia nel periodo considerato abbia effettivamente avuto un andamento anti-ciclico, ovvero abbia risposto all'esigenza di contrastare gli effetti prodotti dalla crisi sulla domanda aggregata.

I dati rilevati sembrano fornire una risposta negativa, indicando una sostanziale flessione in termini sia di numero che d'importo pro capite, determinata dalle condizioni finanziarie e di bilancio degli Enti appaltanti, a loro volta aggravate dalla grave crisi attraversata dalla finanza pubblica.

Gli Enti locali poi – come noto – sono i più accreditati a mettere in atto gli interventi infrastrutturali con la tempestività che l'attuale crisi renderebbe necessaria. A questo però si contrappongono, allo stato attuale delle cose, i pesanti vincoli di finanza pubblica che sembrano penalizzare maggiormente gli Enti locali rispetto alle Amministrazioni centrali dello Stato, almeno sul fronte degli investimenti (ANCE, 2013). I dati disponibili inoltre non indicano una consistente dinamica del numero e dell'importo totale dei lavori appaltati dai livelli amministrativi inferiori, quanto piuttosto una loro sostanziale frammentazione, prevalentemente legata alla diminuzione dell'importo medio dei nuovi progetti per costruzioni. Tuttavia, la capacità degli investimenti in opere pubbliche di svolgere un effetto anti-congiunturale non può essere valutata esclusivamente in base alla dimensione della spesa, ma anche e soprattutto devono essere presi in considerazione gli aspetti relativi ai tempi necessari per dare avvio ai lavori e all'appropriatezza dell'allocazione territoriale delle risorse (Gori, Lattarulo, 2013, p. 6).

2.3 I più rilevanti aspetti desumibili dalla verifica livello regionale

In merito a quest'ultimo aspetto menzionato alla fine del precedente paragrafo, i dati da noi rilevati ed elaborati – sebbene all'interno di un quadro complessivo a livello di singole regioni estremamente diversificato – sembrano portare a due conclusioni univoche, per certi versi inattese. Infatti, a fronte della sostanziale stabilità dell'incidenza delle entrate accertate dai Comuni di maggiori dimensioni e soggetti al PSI relativamente agli oneri di urbanizzazione, che in precedenza è già stata evidenziata per l'insieme nazionale, se si distingue fra le tre grandi circoscrizioni territoriali emerge che fra il 2004 e il 2010 per quelle del Nord e del Sud si è registrato un aumento dell'incidenza di tali oneri sul totale delle entrate comunali, anche se nel primo caso l'incremento si è manifestato in misura decisamente più consistente (dal 15,8 al 18,3%) che nel secondo, quando esso è stato solo frazionale (dal 6,5 al 6,9%). Invece la circoscrizione delle regioni centrali ha fatto registrare un decremento non trascurabile, di circa un punto e mezzo: dal 15,3 al 13,9% per la precisione (tab.7).

Tali andamenti hanno finito per accentuare la configurazione strutturale che risulta a livello delle tre circoscrizioni, secondo la quale – passando dal Nord al Centro e infine al Sud – l'incidenza degli oneri urbanizzativi sul totale delle entrate accertate dai Comuni tende progressivamente a diminuire, da oltre il 18% a meno del 7%, in seguito soprattutto al più

consistente decremento (- 46,7%) avvenuto proprio per gli oneri di urbanizzazione nel corso del settennio in esame (tabella 8), nonché a un maggior ricorso da parte delle Amministrazioni meridionali all'alienazione di beni patrimoniali per finanziare le spese d'investimento (passata dal 2,5% al 6,3%).

E in effetti, passando appunto a considerare i valori pro capite degli impegni di spesa assunti dai Comuni nel loro complesso nel medesimo arco di tempo (tabella 11), ci si può accorgere che la maggiore contrazione si è riscontrata proprio in corrispondenza dei Comuni del Centro (- quasi 47%), a fronte di un - 46% circa per quelli del Nord e infine di - 33,5% per quelli del Sud. Tuttavia, continuano ad essere questi ultimi a stanziare un più elevato valore pro capite di risorse finanziarie (354 euro per ogni abitante) a favore della realizzazione di nuove opere pubbliche nei vari settori di competenza dei Comuni, sebbene siano anche quelli che fanno registrare il maggior scarto tra impegni di spesa e pagamenti, a conferma per l'ennesima volta dell'inefficienza mostrata dalle Amministrazioni meridionali rispetto a quelle del resto del Paese²⁹.

3. Conclusioni

Rispetto agli obiettivi che ci si era inizialmente posti con questo lavoro, i risultati che si sono ottenuti dalle elaborazioni qui condotte – senza neppure dover ricorrere a complesse o sofisticate elaborazioni econometriche – sono sufficientemente chiari ed espliciti, nonostante i limiti e i condizionamenti derivanti dalle fonti ufficiali di documentazione (ISTAT e Banca d'Italia) di cui ci si è avvalsi. Infatti, per quanto riguarda l'esistenza di una relazione fra il ruolo esercitato dal gettito delle imposte immobiliari locali, rispetto al totale delle entrate comunali, e l'andamento del processo di urbanizzazione registrato dagli uffici comunali preposti al rilascio delle licenze edilizie, sembra di poter affermare che quella non esista assolutamente, giacché – mentre l'incidenza dell'ICI/IMU è rimasta sostanzialmente stabile se non addirittura crescente nel periodo considerato – nel contempo si è manifestata una drastica riduzione dell'espansione edilizia, anche a prescindere dalla crisi internazionale, dal momento che l'inversione dell'andamento si è verificata tra il 2005 e il 2006. Piuttosto, si deve sottolineare la forte differenza riscontrata nel comportamento tenuto dalle Amministrazioni comunali, dal punto di vista territoriale: ovviamente sono quelle delle regioni centro-settentrionali che si sono maggiormente avvalse della leva fiscale sugli immobili rispetto a quelle meridionali, probabilmente anche grazie alla maggiore dotazione e/o al maggior pregio del patrimonio in esse ubicato, in termini sia di unità residenziali che di unità produttive.

Alquanto diversi, invece, i riscontri empirici ottenuti circa la relazione tra l'ammontare relativo degli oneri di urbanizzazione accertati dai Comuni e quello degli investimenti effettuati dagli stessi a favore del territorio (e dell'ambiente). Infatti, in questo caso nel periodo considerato, durante il quale ha ovviamente operato il PSI, entrambe le variabili hanno fatto registrare una consistente riduzione in valori assoluti: del 38-39% per quanto riguarda gli oneri di urbanizzazione, addirittura di oltre il 42% per quanto riguarda gli investimenti complessivi. Tuttavia, si può cogliere una non trascurabile analogia se ci si riferisce invece all'incidenza percentuale rivestita dalle due variabili più strettamente inerenti all'impiego del territorio, vale a dire gli oneri di urbanizzazione da un lato e gli investimenti in infrastrutture riguardanti il territorio e l'ambiente. Infatti, in questo caso, la riduzione di peso

²⁹ Anche in questo caso si deve tener presente il meno rigoroso comportamento tenuto dai Comuni con meno di 5.000 abitanti non soggetti al PSI. Infatti, mentre nei Comuni di minore dimensione il differenziale tra impegni di spesa e pagamenti, pur in diminuzione, ha mostrato un andamento piuttosto stabile nel periodo considerato, con valori compresi tra il 10 e il 20%, nei Comuni soggetti al PSI il differenziale è sceso dal 30% nella media del triennio 2004-06 al solo 4% nella media del quadriennio successivo (Chiades, Mengotto, 2013).

relativo è stata abbastanza limitata, come se le decisioni assunte dagli amministratori locali non abbiano risentito della consistente variazione negativa subita dall'attività svolta dal settore delle costruzioni.

Tali considerazioni riguardanti la totalità dei Comuni vanno però calibrate a seconda sia della loro dimensione demografica sia della loro ubicazione territoriale. Dal primo punto di vista, le Amministrazioni che hanno potuto rinunciare maggiormente all'apporto finanziario recato dagli oneri di urbanizzazione sono quelle di minore dimensione, in quanto – non essendo soggette al PSI – hanno potuto continuare ad avvalersi del ricorso all'indebitamento. Invece, dal punto di vista territoriale, le uniche Amministrazioni che si sono viste costrette ad accentuare il ricorso agli oneri di urbanizzazione come fonte di finanziamento dei loro progetti d'investimento sono quelle delle regioni settentrionali, dove del resto – come si è già accennato – le operazioni di espansione urbanistica, comprese quelle effettuate dal 2008 nonostante la “grande recessione”, presumibilmente continuano a presentare una maggiore consistenza sia materiale (in termini di superficie, ecc.), sia monetaria (cioè in termini di capitali assorbiti).

Se tutte questa serie di considerazioni risultano minimamente fondate, esse portano a due ulteriori conclusioni di spiccata valenza macroeconomica: la prima è che i Comuni si avvalgono delle fonti di finanziamento connesse col territorio, come quelle qui considerate, non tanto per sostenere una loro possibile funzione anticongiunturale, intervenendo positivamente sul settore delle costruzioni, quanto per riuscire a rispettare il vincolo del pareggio di bilancio, imposto loro dal governo centrale mediante l'implementazione del PSI; la seconda conclusione, invece, è che il diverso comportamento tenuto dalle Amministrazioni operanti nelle regioni settentrionali rispetto a quelle meridionali produce in modo forse inconsapevole un'accentuazione della situazione di dualismo sociale ed economico esistente dal secondo dopoguerra fra queste due porzioni del nostro Paese.

Poiché quest'ultima conclusione tende a convergere con quanto recentemente sostenuto da alcuni studiosi di finanza locale³⁰, ma procedendo lungo una diversa impostazione disciplinare e metodologica che porta a valutazioni opposte circa il comportamento tenuto dalle Amministrazioni comunali e da quelle meridionali, appare chiaro che anche questo lavoro non può essere considerato come conclusivo, richiedendo senza dubbio sia un suo aggiornamento temporale della documentazione statistica sia un approfondimento d'analisi di quest'ultima.

³⁰ Ci si riferisce a Pica, Pierini, Villani (2013), i quali hanno analizzato le politiche fiscali dei Comuni italiani durante il periodo 2007-2012. In particolare, hanno cercato di valutare in quale misura le decisioni finanziarie di tali organi siano state colpite dal processo di riforma, tuttora in corso, del sistema di finanziamento degli Enti locali, nonché dal difficile contesto macroeconomico che si è progressivamente peggiorato durante il periodo di considerato. L'analisi svolta nel lavoro citato dimostrerebbe che, in tutti e tre le circoscrizioni territoriali (Nord Italia, Centro Italia e Sud Italia), la pressione fiscale è aumentata. Tuttavia, mentre nel Centro Italia e nel Mezzogiorno il rapporto tra entrate tributarie comunali pro capite e il (logaritmo del) PIL pro capite risulta in crescita, nelle aree più ricche del Paese, vale a dire nel Nord Italia, lo stesso rapporto è andato diminuendo. Questi risultati vengono ricondotti principalmente a due fattori, più volte segnalati in passato: da un lato, la pressione dei bisogni dei cittadini, prodotta dal sotto-finanziamento dei Comuni del Mezzogiorno nei servizi rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni; d'altra parte, la insufficienza concettuale, tecnica e finanziaria dei meccanismi di perequazione in atto, inefficaci nel garantire un'uguaglianza almeno approssimativa tra l'onere fiscale a carico dei contribuenti e il “ritorno” che questi ottengono in termini di servizi.

In realtà, a nostro avviso – come emerge dall'analisi della normativa qui riportata – si può individuare un terzo fattore, oltre ai due indicatori dagli autori dello studio citato, cioè il fatto che nel 2012 che è l'ultimo anno della loro breve serie storica, al posto dell'ICI è stata introdotta l'IMU, la cui struttura ha comportato per i Comuni un consistente aumento delle entrate tributarie derivanti dagli immobili; è probabile che in tale circostanza gli Amministratori meridionali abbiano provveduto a sfruttare completamente il margine di autonomia loro attribuito fissando le aliquote al livello massimo, per cui rispetto al 2007 (l'anno iniziale) la variazione del gettito risulta meno negativa (- 1%) di quella dei Comuni settentrionali (circa - 40%). Quello su cui le due analisi concordano è sul fatto per cui ancora una volta risulta che “l'Italia è spaccata in due”!

Appendice statistica

Tabella 1: Entrate tributarie correnti dei Comuni nel periodo 1992-2012

Entrate tributarie correnti dei Comuni (milioni di euro)															
VOCI	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (f)
Imposte dirette	3.156	2.262	1.917	2.101	2.499	3.014	3.229	2.748	2.686	3.696	3.905	3.800	3.910	4.362	5.049
di cui: addizionale all'Impet	-	-	582	864	1.099	1.576	1.630	1.528	1.563	2.467	2.922	2.812	2.892	3.225	3.919
ICI - Imu (aree edificabili)	-	723	919	933	1.044	1.084	1.135	819	649	763	580	567	579	568	605
Imposte indirette	2.131	9.221	11.646	12.250	13.416	14.146	14.847	15.370	16.074	16.748	13.722	12.956	12.953	13.772	18.010
di cui: ICI - Imu (al netto aree edificabili)	-	6.727	8.435	8.744	9.581	9.951	10.417	10.885	11.441	11.980	9.105	8.884	9.084	9.230	15.004
Totale entrate tributarie	5.287	11.483	13.563	14.351	15.915	17.160	18.076	18.118	18.760	20.443	17.627	16.764	16.863	18.134	23.859
di cui: ICI - Imu	-	7.450	9.354	9.697	10.625	11.035	11.552	11.704	12.090	12.743	9.685	9.461	9.663	9.818	15.609
Per memoria:															
Totale entrate correnti	29.111	32.260	39.539	42.208	43.679	48.159	49.593	50.301	54.226	53.442	56.479	59.169	57.416	58.248	58.190
Entrate tributarie su entrate correnti (%)	18,2	35,6	34,3	34,0	36,4	37,2	36,5	36,0	34,6	36,3	31,2	28,3	29,4	31,1	41,0
ICI - Imu su entrate tributarie (%)	-	64,9	69,0	67,6	66,6	64,3	63,9	64,6	64,4	62,3	54,9	56,4	57,3	54,1	65,4

Fonte: Buoncompagni, Momigliano (2013)

Tabella 2: Incidenza macroeconomica del gettito derivante dalle imposte comunali sugli immobili (residenziali)

Anno	ICI nominale (ml di euro)	PIL nominale (ml di euro)	Crescita nominale PIL (%)	ICI nominale / PIL nominale	Indice dei prezzi al consumo per anno	Indice dei prezzi al consumo rispetto 1993	ICI a prezzi 1993 (ml di euro)	ICI a prezzi 1993 / PIL 1993
1993	6.668	829,758	3,0	0,80	1,000	1,000	6.668	0,80
1994	6.566	877,708	5,8	0,75	1,042	1,042	6.301	0,76
1995	6.727	947,339	7,9	0,71	1,038	1,082	6.217	0,75
1996	7.174	1,003,778	6,0	0,71	1,055	1,142	6.282	0,76
1997	7.673	1,048,766	4,5	0,73	1,026	1,172	6.547	0,79
1998	7.935	1,091,361	4,1	0,73	1,016	1,191	6.662	0,80
1999	8.259	1,127,091	3,3	0,73	1,013	1,207	6.843	0,82
2000	8.435	1,191,057	5,7	0,71	1,021	1,232	6.847	0,83
2001	8.744	1,248,648	4,8	0,70	1,031	1,270	6.885	0,83
2002	9.581	1,295,226	3,7	0,74	1,023	1,299	7.376	0,89
2003	9.951	1,335,354	3,1	0,75	1,027	1,334	7.460	0,90
2004	10.417	1,391,530	4,2	0,75	1,020	1,361	7.654	0,92
2005	10.885	1,429,479	2,7	0,76	1,016	1,382	7.876	0,95
2006	11.441	1,485,377	3,9	0,77	1,022	1,412	8.103	0,98
2007	11.980	1,546,177	4,1	0,77	1,015	1,433	8.360	1,01
2008	9.105	1,567,851	1,4	0,58	1,029	1,474	6.177	0,74
2009	8.895	1,520,870	-3,0	0,58	1,015	1,497	5.942	0,72
2010	9.078	1,548,816	1,8	0,59	1,013	1,517	5.984	0,72
2011	9.070	1,580,220	2,0	0,57	1,022	1,550	5.852	0,71
2012	21.000	1,580,220	0,0	1,33	1,032	1,599	13.133	1,58

Fonte: Pellegrini, Piperno (2012)

Tabella 3a: Numero di abitazioni in nuovi fabbricati residenziali nel periodo 2005 – 2012 (valori assoluti e variazioni percentuali)

Periodo	Indicatore	Variazioni percentuali	
		Congiunturali	Tendenziali
2005	278.602	-	3,8
2006	261.455	-	-6,2
2007	250.272	-	-4,3
2008	191.783	-	-23,4
2009	141.586	-	-26,2
2010	119.409	-	-15,7
2011	112.391	-	-5,9
2012 (a)	84.307	-	-25,0

Fonte: dati ISTAT (2014)

(a) Dati provvisori

Tabella 3b: Superficie utile abitabile in nuovi fabbricati residenziali nel periodo 2005-2012 (valori assoluti in metri quadri e variazioni percentuali)

Periodo	Indicatore	Variazioni percentuali	
		Congiunturali	Tendenziali
2005	20.479.027	-	2,9
2006	19.143.787	-	-6,5
2007	18.383.338	-	-4,0
2008	14.268.787	-	-22,4
2009	10.703.097	-	-25,0
2010	9.366.218	-	-12,5
2011	8.915.398	-	-4,8
2012 (a)	6.831.217		-23,4

Tabella 3c: Superficie utile abitabile in nuovi fabbricati non residenziali nel periodo 2005-2012 (valori assoluti in metri quadri e variazioni percentuali)

Periodo	Indicatore	Variazioni percentuali	
		Congiunturali	Tendenziali
2005	25.137.912	-	-14,0
2006	24.158.268	-	-3,9
2007	24.129.655	-	-0,1
2008	22.916.306	-	-5,0
2009	17.461.360	-	-23,8
2010	16.144.972	-	-7,5
2011	14.140.268		-12,4
2012 (a)	12.141.030		-14,1

Fonte: dati ISTAT

Tabella 3d: Superficie media utile abitabile dei nuovi fabbricati residenziali realizzati nel periodo 2005-2012 (valori assoluti in metri quadri)

Periodo	Superficie totale (in mq)	N° permessi	Sup. media (in mq)
2005	20.479.027	278.602	73,51
2006	19.143.787	261.455	73,22
2007	18.383.338	250.272	73,45
2008	14.268.787	191.783	74,40
2009	10.703.097	141.586	75,59
2010	9.366.218	119.409	78,44
2011	8.915.398	112.391	79,32
2012 (a)	6.831.217	84.307	81,03

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

Tabella 4: Distribuzione territoriale del gettito dell'IMU e dell'addizionale IRPEF al 2012
(valori pro capite in rapporto alla media italiana)

(1)	(2)	(3)	(4)
Regione	Imu		Irpef
	abitazione principale	altri cespiti	
Piemonte	1,28	1,09	1,18
Valle d'Aosta	1,12	2,03	1,33
Lombardia	0,94	1,15	1,39
Veneto	0,99	1,03	1,11
Bolzano	1,08	1,14	1,30
Trento	0,74	1,22	1,16
Friuli-Venezia Giulia	1,00	0,89	1,17
Liguria	1,55	1,60	1,19
Emilia Romagna	1,38	1,36	1,27
Toscana	1,31	1,17	1,11
Umbria	0,95	0,90	0,94
Marche	0,79	0,90	0,95
Lazio	2,01	1,32	1,20
Abruzzo	0,67	0,91	0,77
Molise	0,76	0,79	0,65
Campania	0,64	0,63	0,57
Puglia	0,65	0,78	0,58
Basilicata	0,37	0,52	0,58
Calabria	0,24	0,53	0,51
Sicilia	0,46	0,64	0,58
Sardegna	0,61	0,72	0,71
Italia	1,00	1,00	1,00
<i>Nord</i>	<i>1,11</i>	<i>1,17</i>	<i>1,26</i>
<i>Centro</i>	<i>1,56</i>	<i>1,19</i>	<i>1,12</i>
<i>Sud</i>	<i>0,55</i>	<i>0,67</i>	<i>0,59</i>
<i>coefficiente di variazione (dati comunali)</i>	<i>0,44</i>	<i>0,96</i>	<i>0,35</i>

Fonte: elaborazioni Buoncompagni, Momigliano (2013) su dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze e, per la popolazione, su dati ISTAT

Tabella 5: Permessi di costruire – N° delle abitazioni (per 1.000 famiglie) in nuovi fabbricati residenziali per regione - Anni 2003-2011

REGIONI e RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	7,5	7,6	8,1	8,0	7,8	5,8	5,0	4,2	4,2
Valle d'Aosta	8,2	10,0	10,4	12,3	8,3	6,7	6,2	4,7	3,6
Liguria	2,9	3,7	4,0	3,3	2,3	3,4	2,5	2,4	2,1
Lombardia	12,4	14,0	14,4	13,6	13,4	9,4	6,9	5,7	5,2
Trentino-Alto Adige	13,1	18,5	19,8	15,4	12,4	9,3	9,1	7,8	7,9
<i>Prov. Bolzano</i>	<i>18,4</i>	<i>21,6</i>	<i>23,0</i>	<i>16,0</i>	<i>13,9</i>	<i>10,2</i>	<i>10,9</i>	<i>10,3</i>	<i>8,9</i>
<i>Prov. Trento</i>	<i>8,4</i>	<i>15,7</i>	<i>17,0</i>	<i>14,9</i>	<i>11,1</i>	<i>8,4</i>	<i>7,3</i>	<i>5,6</i>	<i>7,0</i>
Veneto	17,9	20,4	18,8	16,6	14,5	9,7	6,6	5,3	4,8
Friuli-Venezia Giulia	13,8	14,0	13,5	12,1	11,0	7,0	5,0	4,1	3,8
Emilia-Romagna	15,4	17,7	18,0	14,9	13,0	8,6	5,6	4,4	3,7
Toscana	8,3	8,9	10,7	8,5	7,9	5,9	4,1	3,3	2,6
Umbria	9,6	9,4	14,0	14,8	13,5	11,1	7,9	5,1	4,3
Marche	13,7	14,0	13,8	12,3	13,3	9,4	5,5	4,8	3,7
Lazio	7,3	10,8	10,4	11,1	9,9	8,2	7,0	5,3	5,8
Abruzzo	13,9	12,6	13,6	12,9	14,7	10,4	7,7	7,0	6,5
Molise	10,0	10,0	13,2	8,3	9,6	10,0	4,2	4,2	4,3
Campania	4,5	5,7	5,3	4,8	5,6	4,0	3,8	2,8	3,2
Puglia	8,4	10,1	11,0	9,4	9,8	8,4	6,1	5,8	5,4
Basilicata	6,1	7,0	6,3	11,3	7,1	6,0	3,1	3,1	3,8
Calabria	8,3	9,3	10,3	10,7	10,2	9,8	5,2	5,5	3,2
Sicilia	6,1	6,4	6,7	6,6	6,6	6,2	4,4	4,2	3,9
Sardegna	12,8	15,4	14,8	17,2	13,0	10,7	6,7	5,6	5,4
Nord-ovest	9,8	11,0	11,4	10,8	10,5	7,7	5,8	4,9	4,6
Nord-est	16,0	18,4	18,0	15,3	13,3	8,9	6,3	5,0	4,5
Centro	8,6	10,5	11,2	10,7	10,0	7,8	5,9	4,6	4,4
Centro-Nord	11,3	13,0	13,3	12,1	11,2	8,1	6,0	4,8	4,5
Mezzogiorno	7,5	8,4	8,7	8,5	8,5	7,1	5,0	4,5	4,2
Italia	10,0	11,5	11,8	10,9	10,3	7,8	5,7	4,7	4,4

Fonte: Istat, Rilevazione statistica dei permessi di costruire; Bilancio demografico della popolazione residente

Tabella 6: Permessi di costruire - m² utili abitabili in nuovi fabbricati residenziali per regione - Anni 2003-2011 (per 1.000 famiglie)

REGIONI e RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Piemonte	586	596	615	600	566	425	369	325	320
Valle d'Aosta	555	733	679	857	558	454	404	320	266
Liguria	217	271	289	239	164	244	176	172	154
Lombardia	879	948	980	930	914	655	490	426	394
Trentino-Alto Adige	1.029	1.377	1.481	1.150	972	762	738	670	690
<i>Prov. Bolzano</i>	<i>1.432</i>	<i>1.637</i>	<i>1.761</i>	<i>1.284</i>	<i>1.140</i>	<i>887</i>	<i>921</i>	<i>896</i>	<i>795</i>
<i>Prov. Trento</i>	<i>671</i>	<i>1.145</i>	<i>1.228</i>	<i>1.028</i>	<i>820</i>	<i>648</i>	<i>572</i>	<i>463</i>	<i>594</i>
Veneto	1.310	1.466	1.347	1.257	1.149	805	570	494	477
Friuli-Venezia Giulia	1.038	1.076	1.041	942	901	589	419	384	380
Emilia-Romagna	1.081	1.201	1.229	1.011	922	620	424	344	302
Toscana	612	633	748	585	552	431	296	257	207
Umbria	793	798	1.085	1.112	1.015	818	630	427	376
Marche	1.038	1.027	1.011	857	917	667	412	362	306
Lazio	496	732	699	720	630	518	422	328	338
Abruzzo	1.129	1.002	1.043	957	1.063	752	568	530	496
Molise	902	883	1.064	726	809	733	407	350	372
Campania	415	499	477	422	455	319	305	230	262
Puglia	758	885	923	746	765	662	495	465	440
Basilicata	592	629	604	1.002	609	536	281	276	339
Calabria	750	812	892	925	837	818	467	471	289
Sicilia	574	579	594	570	576	527	380	355	337
Sardegna	977	1.145	1.086	1.213	961	738	478	406	413
Nord-ovest	716	768	795	758	729	543	421	369	346
Nord-est	1.165	1.310	1.277	1.115	1.017	704	510	438	416
Centro	626	743	785	723	671	532	395	317	294
Centro-Nord	819	917	932	851	795	586	439	374	351
Mezzogiorno	660	721	734	694	676	563	409	368	350
Italia	768	854	868	801	757	579	430	372	351

Fonte: dati Istat (Rilevazione statistica dei permessi di costruire e Bilancio demografico della popolazione residente)

Tabella 7: Composizione % delle fonti di finanziamento per investimenti nei Comuni con oltre 5.000 abitanti (soggetti al Patto di stabilità) – Anni 2004 e 2010

Regioni	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni										Indebitamento	
	2004	2010	di cui erariali		di cui dalle Regioni		di cui oneri di urbanizzazione		di cui alienazione beni patrimoniali			
			2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	39,7	59,1	7,2	24,5	13,1	8,3	9,0	8,7	2,9	7,4	41,6	15,7
Basilicata	64,2	66,4	15,3	3,8	33,9	40,3	5,8	7,9	4,2	9,2	23,6	9,5
Calabria	62,6	68,3	21,9	3,4	27,7	53,4	5,1	5,0	2,2	2,9	23,2	7,7
Campania	33,7	47,1	6,4	3,9	17,2	23,8	4,7	5,4	1,9	10,4	36,5	13,0
Emilia Rom.	58,6	64,2	2,0	3,4	7,9	11,8	22,3	22,2	15,4	13,3	30,2	14,7
Lazio	33,8	45,9	7,0	11,3	5,1	11,7	13,5	11,1	6,2	3,2	32,2	11,2
Liguria	48,5	56,5	8,2	7,2	12,0	25,7	9,6	11,5	7,3	7,8	30,6	22,3
Lombardia	55,3	52,5	9,8	2,1	8,6	7,2	17,0	21,7	14,9	9,8	28,6	6,7
Marche	52,5	63,7	4,2	5,8	11,4	13,3	19,3	16,8	12,9	16,9	33,0	10,2
Molise	75,0	23,3	30,8	3,0	32,7	11,7	5,8	6,7	2,6	1,9	10,4	8,2
Piemonte	39,3	48,4	1,3	2,4	12,2	8,0	9,4	16,9	10,6	15,7	51,0	28,2
Puglia	43,6	62,7	5,0	6,3	19,9	29,0	8,5	9,6	4,2	5,2	41,5	6,5
Sardegna	74,3	36,1	1,3	1,5	63,0	23,3	4,3	5,5	1,8	3,1	9,7	3,0
Sicilia	35,1	45,2	8,6	19,1	13,0	8,6	8,4	7,8	1,6	2,9	31,3	6,6
Toscana	54,7	63,2	3,8	3,0	9,3	23,0	23,9	19,5	8,5	8,9	32,8	19,1
Umbria	83,2	68,1	1,3	2,1	70,2	40,0	4,6	8,3	4,9	11,7	12,0	23,4
Veneto	54,8	60,6	7,0	4,5	9,1	14,3	15,7	12,8	14,3	16,7	27,5	12,7
Italia (1)	47,6	53,7	6,6	6,2	15,6	17,8	12,3	12,7	7,9	8,7	32,0	12,2
Nord	52,4	55,8	6,3	3,3	9,5	11,1	15,8	18,3	13,6	12,6	33,0	14,1
Centro	45,2	54,4	5,5	7,6	13,6	17,5	15,3	13,9	7,0	6,7	30,2	14,5
Mezzogiorno	44,3	51,4	7,6	8,1	23,3	23,9	6,5	6,9	2,5	6,3	32,3	9,1

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Certificati di Conto Consuntivo – Ministero dell'Interno – accertamento.

Note: Sono esclusi l'avanzo di amministrazione e l'eccedenza di parte corrente che sommati ai valori percentuali relativi ai trasferimenti in conto capitale e alienazioni e all'indebitamento dei rispettivi anni corrispondono al valore 100 delle fonti di finanziamento per investimenti analizzate.

(1) comprende le RSO, la Sicilia e la Sardegna

Tabella 8: Andamento delle principali fonti di finanziamento per investimento nei Comuni con oltre 5.000 abitanti (soggetti al Patto di stabilità) -
Variazioni percentuali cumulate nel periodo 2004 – 2010

Regioni	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni					Indebitamento
	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni	di cui erariali	di cui dalle Regioni	di cui oneri di urbanizzazione	di cui alienazione beni patrimoniali	
Abruzzo	-17,3	88,5	-64,7	-46,5	42,5	-79,0
Basilicata	-30,7	-83,3	-20,4	-8,2	46,2	-73,1
Calabria	-10,5	-87,1	58,1	-20,2	6,8	-72,7
Campania	7,4	-53,6	5,8	-12,9	309,0	-72,6
Emilia-Rom.	-42,2	-11,4	-21,5	-47,5	-54,5	-74,4
Lazio	-34,1	-22,0	11,5	-60,0	-74,6	-83,2
Liguria	-2,1	-26,1	79,7	0,3	-9,6	-38,7
Lombardia	-51,7	-88,9	-57,3	-34,9	-66,5	-88,0
Marche	-25,0	-15,5	-27,9	-46,3	-19,0	-80,8
Molise	-89,0	-96,6	-87,4	-59,0	-74,9	-72,1
Piemonte	-38,6	-8,8	-67,5	-10,9	-26,2	-72,5
Puglia	-14,4	-25,0	-12,9	-32,4	-25,1	-90,7
Sardegna	-73,4	-39,4	-79,9	-29,9	-7,3	-82,9
Sicilia	-9,0	57,1	-53,5	-34,1	26,4	-85,0
Toscana	-11,2	-40,1	89,8	-37,1	-19,3	-55,2
Umbria	-67,5	-34,6	-77,3	-28,8	-5,1	-22,3
Veneto	-21,4	-54,6	11,8	-42,0	-17,2	-67,1
Italia (1)	-32,2	-43,1	-31,4	-37,9	-33,7	-77,2
Nord	-40,0	-70,5	-33,6	-35,0	-47,9	-76,0
Centro	-33,9	-24,0	-28,9	-49,9	-73,5	-73,5
Mezzogiorno	-21,3	-28,1	-30,3	-28,4	-80,9	-80,9

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Certificati di Conto Consuntivo – Ministero dell'Interno – accertamenti.

(1) comprende le RSO, la Sicilia e la Sardegna

Tabella 9: Composizione % delle fonti di finanziamento per investimenti nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (non soggetti al Patto di stabilità) – Anni 2004 e 2010

Regioni	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni										Indebitamento	
	2004	2010	di cui erariali		di cui dalle Regioni		di cui oneri di urbanizzazione		di cui alienazione beni patrimoniali			
			2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	61,1	63,7	6,9	27,6	35,8	16,0	4,7	3,2	7,7	7,4	22,8	17,7
Basilicata	85,1	82,4	26,3	15,5	42,9	54,3	1,1	1,5	3,5	3,9	4,6	5,5
Calabria	70,0	66,4	16,8	8,0	42,5	47,7	2,5	2,3	2,7	3,3	12,6	14,9
Campania	68,4	68,4	16,0	8,7	38,7	51,3	3,8	1,2	2,4	1,5	22,1	19,0
Emilia Rom.	61,9	56,0	3,8	3,1	18,1	15,2	14,2	10,5	7,6	7,9	21,1	23,0
Lazio	75,2	77,2	3,3	4,1	52,8	55,4	5,6	3,1	6,5	7,9	14,0	9,0
Liguria	67,5	59,3	5,6	5,1	41,5	31,5	9,7	8,1	3,2	7,3	15,6	11,1
Lombardia	52,7	50,9	4,8	3,7	15,9	18,0	18,4	11,6	5,7	6,1	16,2	17,1
Marche	78,1	60,2	10,4	6,0	41,5	28,4	10,4	7,7	8,2	10,3	15,2	28,7
Molise	82,0	59,6	12,7	8,6	55,6	38,0	1,6	1,2	2,2	3,1	3,7	8,8
Piemonte	60,9	47,3	5,0	4,8	36,9	20,1	8,6	10,4	3,8	4,4	11,5	14,1
Puglia	73,8	84,3	15,5	12,4	48,6	62,6	4,6	2,6	1,4	2,3	19,2	7,5
Sardegna	81,3	55,3	2,5	1,6	69,4	47,5	2,6	2,0	1,4	1,6	5,7	5,3
Sicilia	59,2	43,5	12,3	4,4	30,2	26,5	3,8	4,1	1,9	4,5	16,0	16,7
Toscana	68,1	62,9	8,0	6,0	23,6	27,4	16,7	12,0	4,1	2,8	20,4	13,0
Umbria	89,6	69,8	1,7	3,0	78,4	40,0	3,4	12,8	2,2	7,2	5,7	17,1
Veneto	46,7	59,4	3,4	5,0	14,7	32,4	11,4	5,8	9,7	3,6	27,4	17,5
Italia (1)	66,7	60,3	8,3	6,7	38,3	35,2	8,1	6,0	4,1	4,4	15,0	14,8
Nord	56,2	52,3	4,6	4,3	23,7	21,6	13,8	10,0	5,7	5,4	16,6	16,4
Centro	76,8	68,4	5,9	5,0	47,6	39,6	9,1	7,5	5,5	6,9	14,3	15,4
Mezzogiorno	72,7	65,2	12,1	9,2	47,8	46,0	3,1	2,0	2,5	2,8	13,9	13,3

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Certificati di Conto Consuntivo – Ministero dell'Interno – accertamenti.

Note: Sono esclusi l'avanzo di amministrazione e l'eccedenza di parte corrente che sommati ai valori percentuali relativi ai trasferimenti in conto capitale e alienazioni e all'indebitamento dei rispettivi anni corrispondono al valore 100 delle fonti di finanziamento analizzate.

(1) comprende le RSO, la Sicilia e la Sardegna

Tabella 10: Andamento delle principali fonti di finanziamento per investimento nei Comuni con meno di 5.000 abitanti (non soggetti al Patto) –
 Variazioni percentuali cumulate anni 2004 – 2010.

Regioni	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni					Indebitamento
	Trasferimenti in conto capitale e alienazioni	di cui erariali	di cui dalle Regioni	di cui oneri di urbanizzazione	di cui alienazione beni patrimoniali	
Abruzzo	2,0	289,8	-56,2	-33,5	-5,6	-24,0
Basilicata	11,7	-46,1	15,6	23,5	0,0	9,2
Calabria	-11,6	-55,6	4,5	-15,5	14,6	9,7
Campania	-2,3	-46,7	29,4	-70,0	-37,0	-16,1
Emilia-Rom.	-30,3	-37,0	-35,4	-43,2	-20,1	-15,9
Lazio	-10,8	6,4	-8,9	-52,7	5,9	-44,2
Liguria	-33,9	-31,3	-43,0	-37,1	70,5	-46,5
Lombardia	-15,6	-31,5	-1,2	-45,0	-7,9	-8,1
Marche	-46,0	-59,4	-52,1	-47,8	-11,7	32,6
Molise	-62,3	-64,7	-64,5	-60,4	-26,1	22,9
Piemonte	-41,1	-26,7	-58,7	-8,3	-13,3	-6,8
Puglia	50,8	6,1	69,6	-24,5	119,3	-48,5
Sardegna	-57,8	-60,2	-57,6	-52,7	-26,9	-42,2
Sicilia	-50,9	-76,3	-41,3	-29,5	62,1	-30,4
Toscana	-15,4	-31,6	6,5	-34,5	-38,2	-41,6
Umbria	-74,9	-44,0	-83,6	21,6	3,3	-3,7
Veneto	55,2	79,2	168,7	-37,2	-54,0	-22,2
Italia (1)	-24,8	-33,4	-23,6	-38,9	-12,2	-17,7
Nord	-19,3	-20,2	-21,1	-37,0	-14,4	-14,4
Centro	-34,3	-36,8	-38,7	-38,8	-20,7	-20,7
Mezzogiorno	-25,2	-36,8	-20,0	-46,7	-19,9	-19,9

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Certificati di Conto Consuntivo – Ministero dell'Interno – accertamenti.

Tabella 11: La spesa comunale per investimenti nel periodo 2004 - 2010

Regioni	Impegni		Pagamenti totali in € pro capite media 2004-10	Impegni su pagamenti totali (val.%)
	In € pro capite media 2004-2010	Var.% 2004-10		
Abruzzo	320	-26,8	281	113,9
Basilicata	459	-26,5	414	111,6
Bolzano	1021	-18,3	961	106,4
Calabria	366	-18,7	221	167,1
Campania	379	-23,9	277	137,9
Emilia Romagna	279	-51,8	277	100,6
Friuli V.G.	430	-30,8	443	97,6
Lazio	354	-54,5	260	144,6
Liguria	317	-25,8	302	104,8
Lombardia	292	-48,3	264	109,7
Marche	275	-43,5	310	90,1
Molise	581	-64,3	404	145,1
Piemonte	313	-54,4	310	100,2
Puglia	290	-50,8	206	143,0
Sardegna	558	-60,9	498	111,5
Sicilia	199	-50,2	152	131,6
Toscana	297	-19,9	273	109,5
Trento	1029	-21,2	875	118,1
Umbria	577	-66,4	573	99,0
Valle d'Aosta	1216	-5,9	1011	120,4
Veneto	274	-31,9	281	97,9
Italia	333	-42,5	289	115,0
RSO Nord	292	-45,9	280	103,5
RSO Centro	343	-46,9	295	116,9
RSO Sud	354	-33,5	258	137,3

Fonte: Elaborazioni Banca d'Italia su dati Certificati di Conto Consuntivo - Ministero dell'Interno.

Tabella 12: Incidenza % delle principali funzioni della spesa comunale per investimenti negli anni 2004 e 2010

Regioni	Funzioni relative a cultura e beni culturali (a)		Funzioni nel settore sportivo e ricreativo (b)		Funzioni nel campo turistico (c)		Funzioni nel campo viabilità e trasporti (d)		Funzioni per gestione territorio e ambiente (e)		Funzioni nel campo dello sviluppo econ. (f)	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010	2004	2010
Abruzzo	3,6	1,5	4,5	4,1	1,4	0,5	30,5	22,4	25,7	32,2	5,8	2,0
Basilicata	3,4	3,9	4,7	3,4	2,3	4,3	15,9	19,1	40,6	28,6	4,8	3,7
Bolzano	5,9	3,6	7,8	7,6	2,0	0,8	17,8	17,4	26,2	27,2	6,9	5,1
Calabria	5,0	2,0	3,7	3,0	2,8	0,5	19,5	21,2	31,4	42,9	0,9	1,4
Campania	2,3	1,1	4,7	3,2	0,4	1,4	23,8	32,5	34,3	34,4	4,5	1,8
Emilia Rom.	3,9	4,5	5,0	5,7	0,4	0,8	28,9	29,0	18,9	19,4	1,2	1,9
Friuli V.G.	6,7	4,3	4,9	9,6	1,6	1,0	23,8	22,9	24,8	15,2	1,8	1,6
Lazio	3,0	3,8	2,2	3,5	0,4	0,4	40,1	37,0	26,9	22,3	1,2	1,0
Liguria	2,6	3,7	2,4	2,3	2,4	1,7	28,9	34,8	26,4	26,3	2,0	0,7
Lombardia	3,3	3,8	4,8	5,5	0,3	1,0	28,6	26,8	29,4	21,8	1,4	2,2
Marche	6,0	6,6	5,8	4,1	1,8	2,3	18,7	22,8	30,3	21,6	3,1	2,1
Molise	3,7	0,5	2,9	4,9	1,6	0,1	14,6	15,5	44,7	55,9	5,9	0,1
Piemonte	7,7	3,2	10,1	5,4	1,4	1,1	19,9	27,6	21,4	21,3	4,4	1,3
Puglia	3,0	4,0	1,7	1,8	0,4	3,3	10,9	15,1	28,4	46,2	3,1	4,5
Sardegna	4,9	4,6	5,1	3,5	3,9	1,8	15,5	27,7	34,5	31,1	8,4	2,3
Sicilia	2,3	1,0	3,5	3,2	1,1	0,6	21,4	29,9	36,2	24,0	3,2	5,2
Toscana	5,1	15,1	4,5	3,3	1,3	2,5	26,1	26,5	29,4	19,5	2,0	4,0
Trento	4,9	4,5	5,2	8,4	0,6	2,0	21,8	18,7	25,8	24,0	2,2	2,6
Umbria	2,2	1,8	1,6	2,2	0,1	0,8	8,6	22,2	64,6	38,1	1,9	1,0
Veneto	2,5	2,8	6,4	5,7	0,5	0,5	37,9	32,6	15,7	14,0	1,4	0,7
Italia	3,8	3,9	4,6	4,4	1,0	1,3	24,6	27,2	29,2	26,6	3,0	2,3

Fonte: Banca d'Italia

Note: I valori di spesa riportati riguardano gli impegni, al netto delle partite finanziarie, esclusa Valle d'Aosta.

(*) Le ulteriori funzioni che compongono la spesa per investimenti sono le seguenti: funzioni generali di amministrazione gestione e controllo, funzioni relative alla giustizia, funzioni di polizia locale, funzioni di istruzione pubblica, funzioni nel settore sociale

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2009), *Osservatorio Nazionale sui Consumi di Suolo – Primo rapporto 2009*, Politecnica, luglio
- Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Iommi S. e Lattarulo P. (2013), “Il prelievo fiscale sul patrimonio immobiliare”, in IRPET, *La finanza pubblica in Toscana. Rapporto 2012 – 2013*, Firenze
- ANCE (2013), *Ritardati pagamenti PA: il quadro aggiornato della situazione in Italia e nei lavori pubblici*, Roma
- Bimonte S., Stabile A. (2013), “Veni, vidi, ICI. Esiste un trade-off tra pianificazione urbanistica e finanza locale?”, *Politica economica*, n. 2, pp. 215-235
- Bordignon M., Monticini A. (2011), *The Importance of the Electoral Rule: Evidence from Italy*, CESIFO Working Paper N° 3347, February
- Bruzzo A., Zimmer E. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*,
- Buoncompagni A., Momigliano S. (2013), *Audizione nell’ambito dell’Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili*, Commissione 6° del Senato della repubblica (Finanze e tesoro), Roma, 13 giugno
- Camagni R., Gibelli M.C., Rigamonti P. (2002), *I costi collettivi della città dispersa*, Alinea, Firenze
- Centro di Ricerca sui Consumi di Suolo (2010), *Rapporto 2010*, a cura di A. Arcidiacono, D. Di Dimine, F. Oliva, S. Pareglio, P. Pileri, S. Salata, INU, Istituto Nazionale di Urbanistica, Legambiente e DiAP, Dipartimento di Architettura e Pianificazione, Politecnico di Milano
- Chiades P., Mengotto V. (2013), “Il calo degli investimenti nei Comuni tra Patto di stabilità interno e carenza di risorse”, *Questioni di Economia e Finanza* (Occasional papers), n. 210, Banca d’Italia, novembre
- Curti F. (a cura di) (2006), *Lo scambio leale, negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici*, Officina ed., Roma
- Frascarelli A., Mariano E. (2013), “Il consumo di suolo agricolo in Italia: una valutazione delle politiche”, *agrireregionieuropa*, Anno 9, n. 33, giugno
- Giovannini E. (2012), *Le problematiche connesse al consumo di suolo*, Audizione del Presidente dell’Istituto nazionale di statistica, Commissione XIII “Territorio, Ambiente e Beni ambientali” del Senato della Repubblica, Roma, gennaio
- Gori G., Lattarulo P. (2013), *Opere pubbliche: l’effetto della crisi sulla scarsità di risorse e sull’efficienza del mercato*, IRPET, Firenze
- ISTAT (2014), *Noi Italia 2014. 5 Permessi di costruire*, Roma

- Istituto Ambiente Italia (2011), *Ambiente Italia 2011. Il consumo di suolo in Italia*, a cura di D. Bianchi ed E. Zanchini, Edizioni Ambiente
- Legambiente (2012), *Cemento Spa. Mafie, corruzione e abusivismo edilizio: numeri, storie e misfatti di chi sta saccheggiando il Nord*, Genova, marzo
- Leonori M., Testa P. (2013), *La città oltre lo sprawl. Rendita, consumo di suolo e politiche urbane ai tempi della crisi*, Italianieuropei, Cittalia, Edizioni Solaris, Roma
- Moroni S. (2013), Relazione al convegno su “Il consumo del suolo; falsi problemi e vere emergenze”, ANCE La Spezia, 5 dicembre
- Pellegrino S. (2007), “L’ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione”, *Economia Pubblica*, n. 5-6, pp.143-170.
- Pellegrino S., Piacenza M. e Turati G. (2010), “Le conseguenze in termini distributivi dell’eliminazione dell’ICI sulla prima casa”, in ISAE-IRES-IRPET-SRM-IRER, *La finanza locale in Italia. Rapporto 2009*, F. Angeli, Milano pp. 158-171
- Pellegrino S., Piperno S. (2012), *L’autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali alla luce dei più recenti provvedimenti: “L’albero è più dritto?”*, Research Paper Centro Studi sul Federalismo, luglio
- Pica F., Pierini A. e Villani S. (2013), “Le entrate tributarie dei Comuni italiani dal 2007 al 2012: crisi economica, federalismo e Mezzogiorno”, *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 4, pp. 819-856.