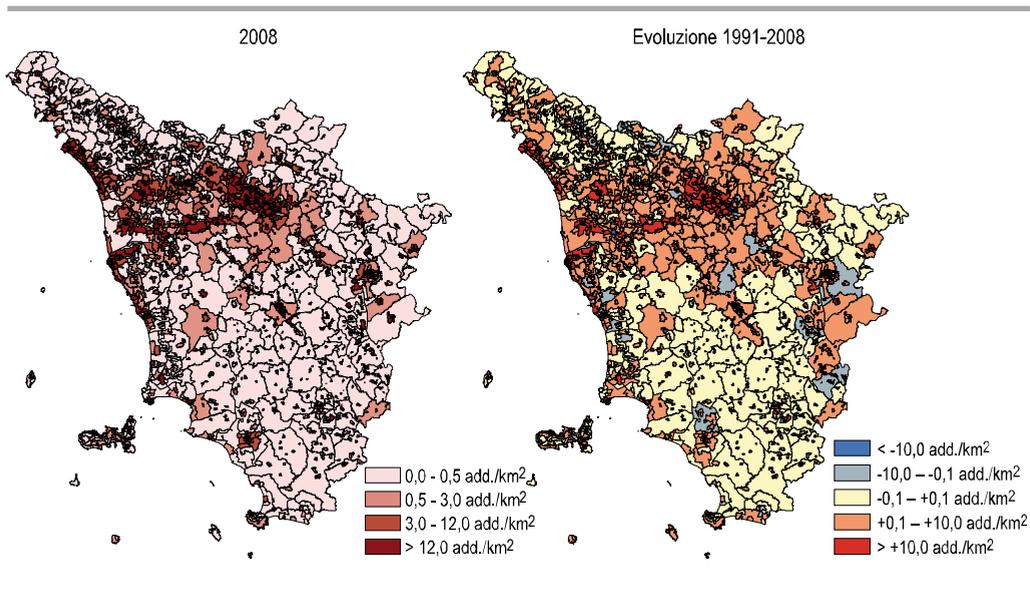


Infine, le attività professionali e imprenditoriali (Fig. 1.13), che appaiono abbastanza diffuse sul territorio, mostrano una dinamica degli addetti che ricorda molto quella della popolazione, come se i due fenomeni tendessero a muoversi insieme. Si tratta, quindi, di un settore produttivo meno sensibile alle economie di agglomerazione e più sensibile probabilmente alla differenza dei valori immobiliari. Tale andamento appare coerente anche con il carattere piuttosto tradizionale che le attività professionali tendono ad assumere nel costesto regionale.

Figura 1.13
DENSITÀ DEGLI ADDETTI ALLE ATTIVITÀ PROFESSIONALI E IMPRENDITORIALI AL 2008 E DIFFERENZA DELLA DENSITÀ 1991-2008



Fonte: elaborazione su dati ISTAT, Censimento (1991) e Asia (2008)

1.5 Una modellizzazione delle scelte residenziali

Utilizzando i dati statistici disponibili si è cercato di passare da una semplice descrizione della distribuzione degli insediamenti alla individuazione delle caratteristiche delle diverse zone che possono averle rese più o meno attrattive nei confronti di nuovi residenti. Le *research questions* cui ci si propone di rispondere sono dunque le seguenti: quali sono le caratteristiche territoriali che influenzano le scelte residenziali della popolazione? Esistono caratteristiche che esercitano un effetto di attrazione o repulsione più forte di altre? Sono esse connesse con specifiche politiche pubbliche di dotazione infrastrutturale e/o di salvaguardia ambientale?

Seguendo le indicazioni ricavabili dalla letteratura, si sono considerati come possibili fattori di localizzazione di nuovi insediamenti residenziali i seguenti aspetti:

- le caratteristiche morfologiche dell'area che rendono più agevole la localizzazione di nuova popolazione, come in particolare la presenza di aree prevalentemente pianeggianti, ancora inedificate e non vincolate all'uso agricolo;

- la dotazione di infrastrutture di trasporto che rendono le aree più facilmente accessibili, con particolare attenzione alle arterie stradali a scorrimento veloce (autostrada e superstrade) e alle linee ferroviarie;
- il livello di popolamento delle aree al 1991 e soprattutto la loro densità relativamente alle aree contermini;
- la posizione di ciascuna area rispetto alle principali concentrazioni urbane;
- le caratteristiche del tessuto produttivo locale, sia in termini di peso relativo della manifattura e dei servizi, che in termini di eterogeneità/omogeneità settoriale;
- il costo dell'area in termini di livello dei valori immobiliari e soprattutto di posizione relativa rispetto alle aree contermini.

In sostanza ci si aspetta che le aree che fra 1991 e 2010 hanno maggiormente accresciuto il loro peso demografico sul totale regionale siano aree caratterizzate da una buona disponibilità di suolo pianeggiante, ineditato e non vincolato all'uso agricolo; complessivamente ben servite dalle principali vie di comunicazione, poste a breve distanza dalle aree più dense della regione, in cui si concentrano gli insediamenti di più antica data, la maggior quota della popolazione e soprattutto dei posti di lavoro e l'offerta di servizi qualificati; le aree che ci si aspettano in crescita dovrebbero quindi risultare avvantaggiate soprattutto dal fatto di essere relativamente meno dense, quindi più desiderabili dal punto di vista della qualità insediativa e infine meno costose.

Prima di procedere alla costruzione del modello di regressione si è tentata una *clusterizzazione* del territorio regionale che tenesse conto degli aspetti considerati.

Il risultato della *cluster analysis* è illustrato nella tabella 1.14 e nella figura 1.15.

L'analisi ha dato risultati soddisfacenti, ovvero ha massimizzato l'omogeneità all'interno di ciascun *cluster* e la disomogeneità tra i diversi *cluster*, con l'individuazione di 5 diverse tipologie di territorio in base a 4 diverse caratteristiche, che sono la disponibilità di terreno pianeggiante non ancora edificato, l'accessibilità stradale e ferroviaria, la densità di popolamento e il costo dell'insediamento (valori immobiliari).

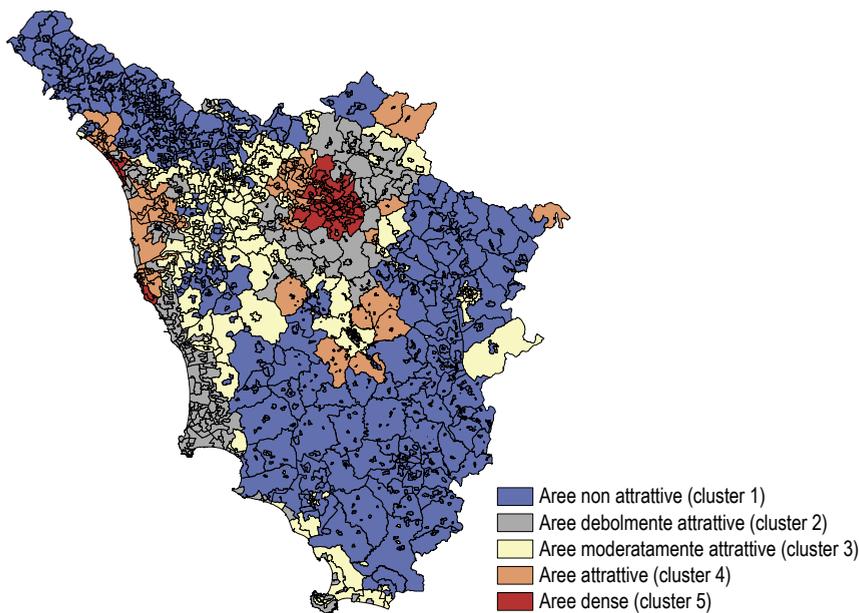
Unendo le caratteristiche dei *cluster* alla loro dislocazione territoriale si ottiene la seguente mappatura: gran parte della regione è occupata da aree appartenenti al gruppo 1 (blu), che indica zone montane e collinari a bassa densità, bassa accessibilità e bassi valori immobiliari, in generale quindi le aree poco attrattive di nuovi insediamenti residenziali.

Tabella 1.14
CARATTERISTICHE DEI GRUPPI OTTENUTI CON LA CLUSTER ANALYSIS

Cluster	N. oss.ni	Valore medio						
		Suolo pianeggiante non edificato (%)	Numero di accessi a strada ad alta velocità entro 30'	Tempo minimo di accesso a strada ad alta velocità (minuti)	N. di stazioni ferroviarie con elevato livello di servizio entro 30'	Tempo minimo di accesso stazione ferroviaria con elevato livello di servizio (minuti)	Prezzo immobiliare medio dell'area e di quelle entro 20'	Densità di popolazione dell'area e di quelle entro 20'
1 (blu)	640	0,2	0,3	46,8	0,4	37,7	1.073,9	110,8
2 (grigio)	298	0,3	1,7	15,0	1,4	13,8	2.452,9	402,4
3 (giallo)	577	0,3	1,1	20,8	1,3	17,9	1.724,9	301,1
4 (arancio)	50	0,2	1,8	23,3	1,6	17,7	1.782,7	1.270,0
5 (rosso)	84	0,2	2,8	14,1	1,9	11,1	3.060,8	1.676,2
TOTALE	1.649							

Fonte: elaborazione IRPET su fonti varie

Figura 1.15
CLUSTERIZZAZIONE DELLA TOSCANA PER ATTRATTIVITÀ DI NUOVI INSEDIAMENTI RESIDENZIALI



Fonte: elaborazione IRPET su fonti varie

Ai gruppi 2 e 3 (grigio e giallo) appartengono aree simili fra loro per quanto riguarda la morfologia (aree pianeggianti o di collina), la densità di popolamento (medio-bassa), e l'accessibilità stradale e ferroviaria (mediamente buona, anche se migliore nel caso delle aree appartenenti al gruppo 2), ma abbastanza diverse in relazione ai valori immobiliari, che risultano decisamente più elevati nel caso dei territori appartenenti al gruppo 2, che si collocano non a caso nella corona urbana del capoluogo regionale a maggior pregio insediativo e lungo la costa. Il *cluster 4* (arancio) raggruppa invece aree che per prezzo degli immobili residenziali si collocano sullo stesso livello di quelle appartenenti al *cluster 2* (con prezzi dunque piuttosto elevati), ma se ne distinguono per la densità di insediamento decisamente più elevata. L'accessibilità è invece di pari livello e complessivamente molto buona. Nel *cluster 4*, quindi, si trovano aree popolate e costose, caratteristiche che derivano soprattutto dalla loro vicinanza alle zone decisamente più urbanizzate. Il picco delle caratteristiche descritte di densità, accessibilità e costosità si raggiunge nelle zone appartenenti al gruppo 5 (rosso), in cui coerentemente troviamo Firenze e la sua prima cerchia, Pisa e la Versilia.

Se si dovesse indicare un gruppo di aree in cui caratteristiche negative e positive si compensano in maniera ragionevole, potendo dunque candidarsi ad essere le aree di espansione del prossimo futuro potremmo far grossolanamente riferimento a quelle del *cluster 3*, rappresentato in giallo nella carta⁸.

⁸ Rispetto alla situazione descritta, il cambiamento più significativo che è ragionevole attendersi nel prossimo futuro è un miglioramento dell'accessibilità sulla direttrice Grosseto-Siena grazie al completamento della SGC 78, meglio conosciuta come Grosseto-Fano o "Strada dei due mari". Secondo stime IRPET (Agnolotti, Piccini, Ferretti 2010) il completamento dell'opera comporterebbe una riduzione del tempo di spostamento di 21 minuti sulla tratta Grosseto-Siena e di 30 minuti su quella Grosseto-Arezzo, migliorando anche l'accessibilità rispetto al capoluogo regionale. Ciò potrebbe dunque accrescere l'attrazione attualmente esercitata da Grosseto sugli insediamenti sia di natura residenziale che produttiva.

Passiamo quindi alla stima del modello di regressione. L'approccio utilizzato pone la dinamica demografica delle singole zone OMI nel periodo 1991-2010 come funzione delle caratteristiche a inizio periodo. Le caratteristiche prese in considerazione attengono a 5 diversi ambiti, che sono la presenza di economie o diseconomie di agglomerazione, misurata con il livello e la densità di popolamento al 1991 e la distanza rispetto alle principali aree urbane, il grado di eterogeneità del tessuto produttivo locale che approssima la ricchezza delle opportunità lavorative e dell'offerta di servizi, l'accessibilità alle principali strade e stazioni ferroviarie, le caratteristiche morfologiche e del tessuto insediativo che possono risultare più o meno favorevoli a nuovi insediamenti, il prezzo delle abitazioni, la presenza di amenità ambientali.

Nella tabella 1.16 sono descritte la variabile dipendente e le variabili esplicative utilizzate, nonché la loro operativizzazione.

Tabella 1.16
VARIABILI UTILIZZATE PER IL MODELLO DI REGRESSIONE

Tipo di variabile	Classe di variabili	Variabili	Fonte	Elaborazione
Dipendente	Attrattività nei confronti di insediamenti residenziali	Differenza assoluta 1991-2010 nel peso demografico per mille sul totale regionale	ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni 1991 ISTAT, popolazione anagrafica 2010	Stime IRPET per l'attribuzione della popolazione alle zone OMI
Indipendente	Economie o diseconomie di agglomerazione	Popolazione residente al 1991 Densità di popolazione al 1991 Densità di popolazione delle aree entro 30' al 1991 Popolazione residente nelle città capoluogo pesata per l'inverso della distanza 1991 Addetti entro 30' pesati per l'inverso della distanza	ISTAT, Censimento della popolazione e delle abitazioni 1991 ISTAT, Censimento dell'industria e dei Servizi 1991	Stime IRPET per l'attribuzione della popolazione e degli addetti alle zone OMI, e stime con il modello dei trasporti IRPET per il calcolo delle distanze
Indipendente	Caratteristiche del tessuto produttivo a inizio periodo	Indice di eterogeneità settoriale degli addetti alle UL delle imprese 1991 Indice di eterogeneità settoriale delle UL delle imprese 1991	ISTAT, Censimento dell'industria e dei servizi 1991	Stime IRPET per l'attribuzione di addetti e UL alle zone OMI. Calcolo dell'indice di eterogeneità come complemento a 1 della concentrazione settoriale degli addetti su 55 settori
Indipendente	Accessibilità stradale e ferroviaria	Media dei tempi di accesso ad una strada a percorrenza veloce e a una stazione ferroviaria a livello di servizio elevato	IRPET, Modello dei trasporti	Stime con il modello dei trasporti IRPET per il calcolo delle distanze
Indipendente	Caratteristiche morfologiche e insediative	Quota di suolo pianeggiante appetibile per l'urbanizzazione 1996 Quota di suolo a urbanizzazione sparsa 1996	Archivi DTM, Lamma e Corine Land Cover 1996	Stime IRPET su carta DTM per la classificazione del suolo per grado di pendenza/altimetria e attribuzione del dato alle Zone OMI
Indipendente	Costo dell'insediamento residenziale	Prezzo al mq degli immobili residenziali 2010	Archivio OMI, 2010	Calcolo del costo medio per OMI
Indipendente	Amenità ambientale dell'area	Somma della quota di verde urbano e verde agricolo	Archivio Lamma e Corine Land Cover 1996	Stime IRPET per l'attribuzione del dato comunale alle zone OMI

Fonte: elaborazioni IRPET

L'ipotesi che vogliamo testare è se la dinamica demografica sperimentata nel periodo 1991-2010 dalle diverse zone OMI sia determinata e in che modo da alcune

caratteristiche locali che spesso sono il frutto di politiche pubbliche di investimento e tutela. In sostanza ci aspettiamo una crescita maggiore nelle aree ancora poco sfruttate dal punto di vista insediativo, quindi con livelli di popolamento e di densità non eccessivamente elevati e con una buona disponibilità di suolo ancora inutilizzato, ma poste nelle immediate vicinanze delle aree più dense, più piacevoli dal punto di vista della dotazione paesaggistica e ambientale, con prezzi immobiliari più contenuti.

I risultati dell'analisi di regressione confermano buona parte delle attese, pur rendendo necessarie alcune precisazioni.

Il modello costruito sull'intero territorio regionale (1.649 osservazioni) mostra una capacità esplicativa limitata ($R^2=28\%$), pur evidenziando l'effetto atteso per alcune variabili. In particolare la crescita residenziale appare inversamente correlata con la densità di popolamento al 1991 e con il livello dei prezzi immobiliari e direttamente correlata con la disponibilità di suolo residuo per l'urbanizzazione. L'accessibilità alle principali infrastrutture di trasporto risulta invece meno importante per le scelte residenziali, perché sono risultate attrattive anche zone più decentrate rispetto alle tratte a scorrimento veloce.

Otteniamo una maggiore capacità esplicativa con un modello struito sulla sola area metropolitana⁹ centrale (138 osservazioni; $R^2=40\%$). In un'area che è complessivamente ad elevata urbanizzazione, ben accessibile, ricca di economie di agglomerazione, le caratteristiche che hanno avuto maggior peso nel determinare una dinamica demografica positiva sono state essenzialmente due, la minore densità e il livello più basso dei prezzi (Tab. 1.17).

Tabella 1.17

AREA METROPOLITANA CENTRALE. RISULTATI DELL'ANALISI DI REGRESSIONE CON VARIABILI STANDARDIZZATE

	Coefficienti	Livello di significatività
Popolazione al 1991	-0,288	0,1%***
Densità di popolamento al 1991	-0,366	0,0%***
Eterogeneità dell'offerta di servizi (Unità Locali)	0,161	8,4%*
Quota di suolo pianeggiante non urbanizzato	0,143	6,1%*
Prezzo al mq degli immobili residenziali	-0,259	0,0%***
R^2 corretto	40,2%	
Numero di osservazioni	138	

Fonte: elaborazioni IRPET

L'accessibilità alle principali infrastrutture di trasporto risulta non significativa perché gioca anche in questo caso un ruolo ambivalente, essendo cresciute sia zone poste nelle immediate vicinanze delle principali stazioni ferroviarie e degli accessi alle autostrade e superstrade, sia zone collinari più decentrate.

1.6

Caratteristiche salienti del mercato immobiliare e dinamica recente

Tornando all'argomento centrale del presente lavoro, occorre chiedersi qual è stato l'effetto sui prezzi immobiliari delle dinamiche insediative fin qui descritte. Per far ciò ricostruiamo, a grandi linee, la dinamica sperimentata dal mercato immobiliare nell'ultimo decennio, concentrandosi sul segmento residenziale su cui esiste una maggiore disponibilità di dati.

⁹ Si tratta dei comuni che appartengono ad una zona ad urbanizzazione continua, classificata come UMZ (Urban Morphological Zone) nei lavori ESPON e localizzata nella pianura compresa fra Firenze, Prato e Pistoia. Nel dettaglio, si tratta dei comuni di: Bango a Ripoli, Calenzano, Campi Bisenzio, Fiesole, Firenze, Impruneta, Lasta a Signa, Scandicci, Sesto Fiorentino, Signa, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Prato, Agliana, Montale, Pistoia, Quarrata, Serravalle Pistoiese.

Il livello e la dinamica dei valori immobiliari, in particolare dei prezzi delle case da cui derivano poi anche i canoni di affitto, sono variabili economiche tenute di solito sotto attenta osservazione da parte delle autorità di politica economica e monetaria e, in generale, dai *policy maker*. Questo perché i prezzi delle abitazioni costituiscono un fattore chiave nei due momenti cruciali del funzionamento di un sistema economico: 1) nella fase della produzione, perché influenzano le decisioni di investimento delle imprese; 2) nella fase di distribuzione del reddito perché influenzano il livello generale dei prezzi, approfondiscono il differenziale di ricchezza tra famiglie proprietarie e famiglie affittuarie e aumentano la trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze (Amato 2006).

La letteratura sulle determinanti dei prezzi delle abitazioni può essere distinta in due grandi filoni, quello macroeconomico e quello microeconomico (Stanca, 2008). Il primo concentra l'attenzione su come i prezzi immobiliari cambiano nel tempo e sulle variabili economiche di base che li influenzano (i cosiddetti "fondamentali"), tra cui figurano le caratteristiche della popolazione (numero di residenti e di famiglie, struttura per età della popolazione, densità territoriale, tasso di formazione di nuove famiglie, ecc.), il reddito disponibile, il tasso di interesse sui mutui e le modalità di accesso al credito, il rendimento degli investimenti alternativi al mattone, la presenza di politiche fiscali favorevoli, le aspettative degli operatori. Il secondo approccio, invece, concentra l'attenzione sulla distribuzione territoriale dei prezzi delle abitazioni e spiega i differenziali presenti (la cosiddetta "segmentazione del mercato") ricorrendo a variabili quali il reddito delle famiglie, ma anche la disponibilità di suolo, la qualità dell'ambiente naturale e costruito, ecc. Di solito la dinamica dei prezzi a livello locale è il risultato dell'interazione fra entrambi i tipi di variabili, quelle che agiscono a livello di sistema economico complessivo e quelle che hanno una specificità locale.

Come è noto, i prezzi delle abitazioni sono soggetti a forti oscillazioni cicliche e talvolta a vere e proprie bolle speculative, ovvero a repentini rialzi che non sono giustificati dall'andamento delle variabili reali del sistema economico. La crescita anomala dei prezzi è fonte di costi economici e sociali sia nella espansiva (*boom*) che in quella di repentino sgonfiamento (*bust*); nella prima fase essa distorce il comportamento delle imprese, inducendole a investimenti eccessivi nel comparto immobiliare a scapito di altri settori economici, distorce le decisioni di consumo e investimento delle famiglie, obbligandole a pagare prezzi superiori al valore corretto del bene nel caso dell'abitazione di residenza e spingendole a investire troppo nel settore immobiliare nel caso di scelte allocative del risparmio; infine essa distorce anche il comportamento delle banche, che finiscono con l'erogare una quantità eccessiva di mutui ipotecari, coperti da garanzie sopravvalutate rispetto al loro vero valore. Dopo lo scoppio della bolla, la repentina caduta dei prezzi mette in difficoltà tutti gli operatori che si sono indebitati.

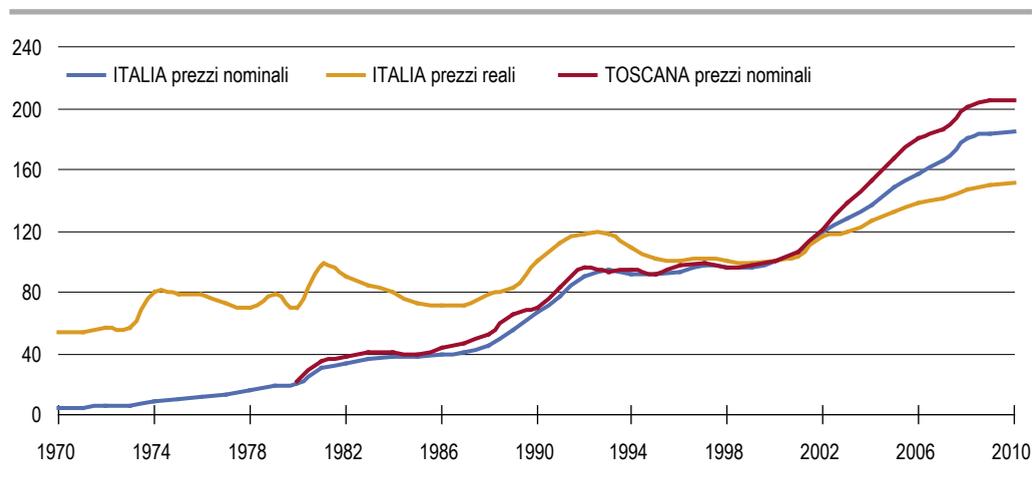
Se nei manuali di economia è descritto con precisione il meccanismo di funzionamento di una bolla speculativa, nella realtà non è facile stabilire se la crescita dei prezzi sia giustificata o meno dall'andamento dei fondamentali economici. Nel caso della fase espansiva sviluppatasi nel decennio 1997-2007, ad esempio, l'effetto di alcune variabili reali (crescita del numero delle famiglie, aumento del reddito disponibile) si è sommato a quello di alcuni artifici finanziari (erogazioni di mutui *subprime*¹⁰, pratica del *mortgage*

¹⁰ Un mutuo *subprime* è per definizione un mutuo concesso ad un soggetto che non può avere accesso ad un tasso più favorevole (*prime*) nel mercato del credito. Esso è concesso, ad alto tasso di interesse, a soggetti caratterizzati da cattiva storia creditizia e/o con situazioni finanziarie poco chiare o difficilmente documentabili. Date le caratteristiche descritte, si tratta di prestiti molto rischiosi sia per i creditori che per i debitori. Molto diffusi negli USA, non esistono in Italia.

*equity withdrawal*¹¹, diffusione dei cosiddetti strumenti derivati¹²), provocando effetti in parte comuni e in parte diversificati per paese. Così, mentre c'è consenso diffuso nell'affermare che negli Stati Uniti si sia verificata una vera e propria bolla immobiliare, nel caso italiano molti osservatori sostengono che, nonostante si sia verificato un apprezzamento notevole dei valori immobiliari, l'andamento delle quotazioni non appare fuori linea rispetto all'evoluzione delle determinanti di fondo, il livello di indebitamento complessivo delle famiglie non è preoccupante, la fase discendente del ciclo immobiliare si è scaricata più sul numero delle transazioni (che sono fortemente diminuite) e sui tempi di compravendita (che si sono allungati), che sul livello dei prezzi e dei canoni di locazione¹³, che hanno subito solo modeste riduzioni (Panetta *et al.* 2009).

L'ultimo ciclo dei prezzi immobiliari, secondo la serie storica ricostruita dalla Banca d'Italia¹⁴ (Graf. 1.18) è stato particolarmente lungo e intenso, con un rialzo pari a quasi il 5% annuo in termini reali rispetto al minimo del 1999. La crescita dei prezzi ha mostrato rilevanti differenze territoriali tra tipologie di aree (l'aumento è stato del 7% nei comuni capoluogo e del 3,5% negli altri) e tra regioni.

Grafico 1.18
I CICLI DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI IN ITALIA E TOSCANA
Numeri indice 2000 = 100



Fonte: Bdl (QEF, n.17, 2008) e stime IRPET per 2008-2009-2010

¹¹ Per *mortgage equity withdrawal* si intende la pratica che consente di ottenere un nuovo credito dalla banca, da destinare di solito al consumo, a seguito dell'apprezzamento dell'immobile oggetto del mutuo ipotecario originario. Molto sviluppata negli USA, è praticamente inesistente in Italia.

¹² In finanza uno strumento derivato è un titolo il cui prezzo è basato sul valore di mercato di altri beni di varia natura (beni, azioni, obbligazioni, ecc.). Sono strumenti finanziari molto opachi, ad alto rischio, che vengono negoziati su mercati specifici, a bassa regolamentazione e a bassa liquidità.

¹³ Nel mercato immobiliare i prezzi e i canoni di locazione sono strettamente connessi per il fatto che il prezzo di compravendita dovrebbe corrispondere alla somma dei proventi attesi in futuro dalla locazione. Per tale ragione, in periodi di forte incremento dei prezzi, i canoni tendono a salire di conseguenza per poi recepire con un certo ritardo la fase discendente del ciclo. L'andamento del rapporto prezzi/canoni rispetto alla media storica è tra gli indicatori utilizzati nell'analisi economica per individuare la presenza di eventuali bolle speculative. Esso è salito negli anni 2000 per poi assestarsi a fine decennio su valori meno lontani dalla media di lungo periodo (Bdl, 2009).

¹⁴ L'Italia, come altri paesi dell'area euro e contrariamente a quanto accade ad esempio negli USA, non dispone ancora di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni; la ricostruzione degli andamenti di lungo periodo è dunque difficile e varia al variare della fonte utilizzata. Per la costruzione dell'indice in questione si veda Bdl 2008.

La Toscana, per le sue caratteristiche di pregio urbanistico e territoriale e la sua attrattività turistica, è uno dei territori in cui i prezzi delle case sono mediamente più elevati, mostrano una bassa variabilità territoriale e sono cresciuti di più durante l'ultimo ciclo espansivo. Secondo l'ultima rilevazione ISTAT sui consumi delle famiglie al 2010 la Toscana, insieme a Lazio e Liguria è tra le regioni italiane con le quote più elevate della spesa destinate all'abitazione (rispettivamente 31,2%, 32,6% e 35,7% del totale contro la media nazionale pari al 28,4%); l'Italia centrale, proprio per la presenza di Lazio e Toscana, mostra canoni di locazione e rate dei mutui ipotecari mediamente più alti (431 euro mensili contro 398 nel Nord-Italia per i canoni e 515 contro 508 per le rate dei mutui). Altri due indicatori di sofferenza delle famiglie in merito alla spesa per abitazioni raggiungono livelli abbastanza critici: i provvedimenti di sfratto emessi nel 2010 sono 4.906 (Dato Ministero degli Interni), pari a 27 ogni 1.000 famiglie in affitto di mercato, contro un valore medio nazionale pari a 20; la quota di prestiti alle famiglie (i 3/5 dei prestiti a medio e lungo termine sono utilizzati per l'acquisto di abitazioni) entrata in sofferenza e/o ristrutturati si mantiene invece su valori molto contenuti, grazie anche alle politiche di allungamento del debito o sospensione dei pagamenti attuate dagli intermediari a fronte di difficoltà di rimborso da parte delle famiglie (Banca d'Italia 2011). A livello locale, poi ci sono aree che si sono apprezzate di più rispetto al *trend* generale, sulle quali si è concentrata la domanda di nuove abitazioni vuoi per uso abituale che per vacanza o investimento. Tra le prime figurano prevalentemente le aree delle corone urbane e fra le seconde e terze, le aree a forte richiamo turistico e quelle con una significativa domanda di alloggi in affitto (aree urbane turistiche e centri universitari).

1.7

Intervento pubblico, dinamiche insediative e impatto sui valori immobiliari

Come precisato ad apertura del capitolo, l'analisi fin qui presentata è largamente sperimentale per cui se da un lato aiuta ad evidenziare alcuni fenomeni, dall'altro mostra dei limiti evidenti quando si vuol giungere alla misurazione più precisa degli stessi. Volendo trarre delle conclusioni in merito al tema che ci eravamo proposti di indagare o cioè se fosse possibile dedurre dall'evoluzione degli insediamenti residenziali e produttivi sul territorio l'influenza esercitata dalla presenza o meno di alcune caratteristiche, in particolare da quelle riconducibili alle decisioni di investimento del soggetto pubblico, dobbiamo innanzitutto riassumere le caratteristiche salienti degli insediamenti territoriali nella regione.

Famiglie e imprese mostrano una sensibilità diversa alle economie di agglomerazione, le prime tendono infatti a disporsi in modo più diffuso sul territorio e, nel periodo analizzato, hanno accresciuto il loro decentramento, mentre per le imprese la concentrazione territoriale resta più importante e mostra una piccola tendenza crescente. La variabilità del comportamento è poi più elevata per le imprese, essendo legata al settore di appartenenza, piuttosto che per le famiglie: gli addetti manifatturieri tendono, ad esempio, ad essere più concentrati rispetto agli addetti totali, in cui pesa la situazione di comparti assi più diffusi sul territorio come il commercio al dettaglio. Infine, la concentrazione risulta più elevata se guardiamo a tutto il territorio regionale, piuttosto che se prendiamo in considerazione la sua maggiore area metropolitana, in cui l'elevato livello di urbanizzazione medio rende possibili anche scelte più decentrate (Tab. 1.19).

Tabella 1.19
 INDICE DI GINI. CONCENTRAZIONE DI POPOLAZIONE E ADDETTI
 100 = max concentrazione

	Indice di Gini 1991	Indice di Gini 2008 o 2010	Tendenza della concentrazione
TOSCANA			
Popolazione	71,1	70,1	-
Addetti	76,2	76,6	+
Add. manifatturieri	80,4	81,3	+
UMZ FI-PO-PT			
Popolazione	62,7	60,7	-
Addetti	68,0	69,4	+
Add. manifatturieri	70,1	74,4	+

Fonte: elaborazioni IRPET

Per quanto riguarda, invece, i fattori che più di altri determinano quella precisa scelta localizzativa, i dati a disposizione sono risultati troppo aggregati per dare indicazioni certe. Ciò che appare più evidente è la persistenza di alcune localizzazioni storiche e quindi l'effetto di attrazione esercitato dagli insediamenti già esistenti, che deriva dalla compresenza in queste aree di più caratteristiche favorevoli, quali economie di agglomerazione, infrastrutture di trasporto, aree pianeggianti non del tutto saturate. Le nuove localizzazioni in Toscana sono avvenute sostanzialmente ai margini dell'esistente, secondo un processo di sviluppo chiaramente *path-dependent*.

Le rappresentazioni cartografiche hanno suggerito l'esistenza di sensibilità diverse alle determinanti, che i dati però non hanno permesso di misurare in maniera più precisa. Nella scelta residenziale, ad esempio, si nota una spinta al decentramento particolarmente forte intorno all'area metropolitana centrale, guidata probabilmente da due *drivers* principali, la ricerca di prezzi immobiliari più bassi e/o contesti insediativi più piacevoli. Nella scelta localizzativa delle imprese appare evidente la tendenza del settore logistico a localizzarsi in prossimità delle vie di comunicazione e quella delle attività connesse al turismo a porsi in prossimità della risorsa naturale e/o artificiale di riferimento, come pure la propensione della meccanica a concentrarsi e quella dei servizi professionali a diffondersi. In mancanza di un'evidenza econometrica affidabile, però, non si è per il momento in grado di stimare né il contributo dato dalle diverse determinanti, né quanto esse si riflettano poi sui prezzi immobiliari. Ciò che possiamo fare è invece di cercare di dedurre l'effetto sui prezzi immobiliari osservando come si è evoluta la loro variabilità territoriale (Tab. 1.20), prendendo in considerazione, per motivi di disponibilità di dati, un periodo molto più breve rispetto a quello utilizzato per l'analisi delle scelte localizzative e solo la parte di localizzazione residenziale.

Tabella 1.20
 LIVELLO MEDIO E VARIABILITÀ DEI PREZZI DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI

	Media dei P max		Media dei P min		Media dei P medi	
	2004	2010	2004	2010	2004	2010
TOSCANA						
Media (Euro al m ²)	1.713	2.206	1.296	1.647	1.505	1.926
Deviazione standard	755	1.034	581	750	665	889
Coefficiente di variazione	44,1%	46,9%	44,8%	45,6%	44,2%	46,2%
UMZ FI-PO-PT						
Media (Euro al m ²)	2.264	3.030	1.804	2.262	2.034	2.646
Deviazione standard	649	846	548	566	593	702
Coefficiente di variazione	28,7%	27,9%	30,4%	25,0%	29,1%	26,5%

Fonte: elaborazioni IRPET su dati OMI 2004 e 2010

L'ipotesi che facciamo è che il cambiamento maggiore, soprattutto nel caso delle scelte residenziali, sia rappresentato da una tendenza alla diffusione e, di conseguenza da una propensione delle aree interessate dai nuovi insediamenti ad aumentare la loro somiglianza con le aree di più vecchio insediamento. In termini di effetti sui prezzi, questa tendenza alla convergenza delle caratteristiche insediative dovrebbe comportare una riduzione delle differenze e dunque della variabilità. Tale effetto non si verifica a livello regionale perché il territorio complessivo è fatto di aree in crescita e aree in declino, mentre è leggibile nell'area metropolitana centrale, in cui la variabilità dei prezzi è minore in partenza e diminuisce a fine periodo, soprattutto in termini di prezzi minimi. Ciò significa che le aree che sono cresciute si sono apprezzate rispetto alle aree in origine più costose. Come ipotizzato, dunque, la diffusione delle residenze, rendendo più omogenee tra loro le aree, ha ridotto anche il differenziale territoriale dei prezzi immobiliari.

2.

GLI EFFETTI ECONOMICI E DISTRIBUTIVI DEGLI INTERVENTI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA E INFRASTRUTTURALI

Per lungo tempo si è manifestata una certa disattenzione nei confronti dell'analisi degli esiti economici prodotti da scelte urbanistiche provocando un evidente ritardo che ha coinvolto la produzione normativa, e più in generale, le politiche pubbliche. Il ritardo legislativo è *in primis* statale in quanto le regioni hanno riformato le proprie leggi di governo del territorio cambiando la forma di piano per controllare più efficacemente gli effetti attribuibili alle scelte di pianificazione territoriale. Oltre alla destrutturazione del vecchio piano regolatore, alcune regioni hanno istituito i cosiddetti contributi straordinari (aggiuntivi rispetto ai contributi connessi al rilascio del permesso a costruire), i contributi di sostenibilità, ecc. Tuttavia è comunque da rilevare una scarsa attenzione dedicata a questo tema che in parte ne rivela le molteplici difficoltà connesse, per esempio, all'individuazione dell'entità e al raggio di azione degli effetti economici, all'ampiezza delle tipologie di interventi che possono produrre effetti, alla pluralità degli esiti che possono scaturire da scelte di governo del territorio, alla divaricazione temporale con cui possono manifestarsi esiti di breve periodo ed esiti di lungo periodo, alla capacità di un piano di generare esiti volontari ed esiti involontari, ecc.

In via generale, gli interventi urbanistici che producono esiti economici possono essere ricondotti a due grandi categorie che riflettono la doppia natura del piano, il quale contempla una dimensione regolativa e una propositiva. Possiamo a tal fine individuare previsioni di tipo positivo e interventi di tipo vincolistico. Nella prima tipologia, possono rientrare interventi di trasformazione del patrimonio edilizio esistente o la realizzazione di un nuovo collegamento infrastrutturale o di una nuova attrezzatura urbana; è evidente che in questi casi si produce un surplus di cui si avvantaggia il singolo proprietario che gode di un beneficio in conseguenza di una scelta che compie l'amministrazione pubblica. L'altra tipologia di interventi che possiamo individuare sono quelli che inibiscono o limitano l'attività edilizia. In questo caso il vantaggio economico prodotto è da ricondurre ai fattori di limitatezza indicati dalla pianificazione urbanistica e quindi conseguono dalla natura intrinsecamente discriminante delle scelte operate in tali strumenti. Come è noto infatti, il diritto di sfruttamento della proprietà privata, tra cui lo *jus aedificandi*, è soggetto a varie forme di controllo da parte della collettività, pertanto lo strumento urbanistico definisce l'uso del territorio destinando una certa area alla funzione residenziale o produttiva, ad esempio, e l'intensità di tale sfruttamento attraverso la definizione di cubature, superfici, altezze ecc. Rispetto alla disponibilità potenziale di aree edificabili, la pianificazione opera dunque un principio selettivo limitando ad esempio l'attività edilizia attraverso l'apposizione di vincoli, esogeni o endogeni agli strumenti. L'apposizione di un vincolo può da un lato avvantaggiare colui che non ne è soggetto, dall'altro qualora sia posto a tutela dell'ambiente e del paesaggio se è vero che limita la possibilità edificatoria può allo stesso tempo produrre un aumento del valore degli immobili esistenti in virtù dell'innalzamento della qualità ambientale e paesaggistica che ne può conseguire, trasferendo di fatto la rendita sul patrimonio edilizio esistente.

Muovendo da queste considerazioni, nella prima parte di questo capitolo si proporrà un'analisi prevalentemente teorica sulla nozione di qualità urbana e sulle esternalità prodotte dalle principali trasformazioni territoriali e insediative e una rassegna dei metodi più consolidati per valutare gli effetti.

La seconda parte del rapporto tenterà di effettuare una valutazione ex post degli effetti prodotti da alcuni interventi sulla città avvalendosi dello studio di esperienze già attuate. In particolare i casi saranno selezionati in funzione della tipologie di intervento in modo da includere nell'analisi diverse categorie: un intervento di riconversione di un'area dismessa, un intervento che prevede la realizzazione di una infrastruttura puntuale e infine un intervento di riqualificazione di un centro urbano.

La valutazione di tali trasformazioni guarderà *in primis* ai riflessi prodotti sulla qualità urbana rappresentata dalla variazione del valore degli immobili coinvolti dal progetto e, in seconda istanza, alla distribuzione territoriale delle attività economiche.

2.1

La nozione di qualità urbana

La nozione di “qualità urbana” soprattutto nella sua declinazione di obiettivo da perseguire, è oggi molto diffusa sia all'interno degli strumenti di pianificazione che si occupano di governare processi insediativi e dinamiche territoriali sia come retorica argomentativa delle politiche urbanistiche. Superata ormai da tempo, la fase di espansione e di crescita esponenziale degli insediamenti la priorità di piani e delle politiche urbanistiche è oggi quella di innalzare il livello della qualità urbana.

Seppure la qualità urbana venga ricondotta all'effettiva possibilità che la collettività ha di sfruttare compiutamente le risorse disponibili in un sistema urbano con specifico riferimento all'accessibilità dei beni e dei servizi da parte di un numero crescente di persone, tuttavia non è una nozione generalizzabile in quanto per individuare la disponibilità ottimale delle categorie di beni e servizi che concorrono a definirla occorre registrare le effettive esigenze -in termini di domanda di servizi scolastici, di attrezzature collettive, ecc.- che quella città manifesta. I bisogni che esprime un luogo, infatti, sono traducibili in aspettative di qualità urbana che i cittadini attendono dal piano urbanistico o più in generale dalle politiche di trasformazione.

In questa prospettiva la qualità urbana è funzione di una molteplicità di fattori spaziali, funzionali, sociali e culturali. Inoltre si configura come un valore relativo poiché “varia in funzione degli utenti, dei luoghi e delle loro diverse specifiche utilizzazioni, ma soprattutto cambia con i tempi e con la relativa cultura, costumi e gusti. La qualità urbana, in sintesi, può essere intesa come la capacità che la configurazione dell'ambiente urbano ha di soddisfare, in termini quantitativi e qualitativi, le esigenze complessive, materiali e immateriali, dell'utenza offrendole le prestazioni richieste” (Martincigh, 2003).

È chiaro che politiche incrementali di servizi di interesse collettivo producono effetti positivi sulla città e sul territorio, ma è altrettanto vero che, a seconda della localizzazione di queste azioni, possono garantire livelli molto eterogenei di qualità. La necessità di contestualizzare gli interventi al fine di valutare i livelli effettivi di qualità urbana raggiunti appare oggi quanto mai irrinunciabile dal momento in cui la crescente trasversalità dei bisogni espressi dalla popolazione richiede una sempre maggiore integrazione ed efficacia delle soluzioni. La qualità urbana, pertanto, è da intendersi come il soddisfacimento multiplo e integrato di molteplici necessità.

Quanto appena affermato si è progressivamente rafforzato negli anni più recenti, quando i presupposti della vivibilità urbana hanno sempre più assunto una accezione multidimensionale che coinvolge la dimensione sociale, ambientale e paesaggistica in assoluta coerenza con la multidimensionalità del paradigma dello sviluppo sostenibile e della nozione di benessere.

Sulla base concettuale dello sviluppo sostenibile, si è quindi delineato il significato di “qualità urbana” come assetto urbanistico organizzato da una pluralità di azioni che mirano a soddisfare bisogni sociali, ambientali, territoriali, paesaggistici, economici e culturali. Da questo assunto consegue che, il livello qualitativo di un luogo è dato dal rapporto tra l’organizzazione urbana e la domanda che i cittadini esprimono rispetto alle necessità legate alla vita urbana.

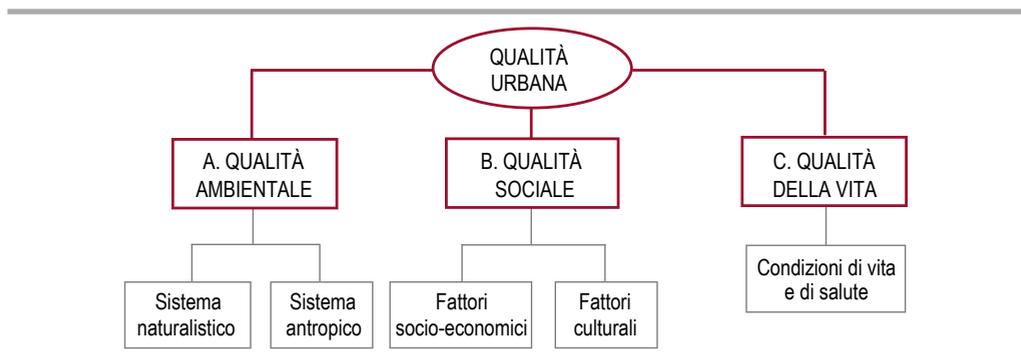
Il profilo “prestazionale” che una città offre diventa così il requisito base per verificare il soddisfacimento collettivo dei bisogni e, di conseguenza, rilevare la presenza o meno di qualità urbana. In questa prospettiva dunque “la qualità urbana è il risultato dell’incontro fra la domanda di vivibilità, sicurezza, efficienza della città che promana dalla comunità locale e la capacità della città stessa di soddisfarla” (Bagnasco, 2005).

Da queste considerazioni discende che la qualità urbana è strettamente legata al livello di benessere collettivo raggiunto e che tale nozione difficilmente può essere generalizzata e ricondotta a obiettivi di qualità urbana definiti da norme e da standard de-territorializzati.

Volendo individuare in modo sintetico le componenti che possono concorrere alla definizione della qualità urbana secondo una schematizzazione proposta da Torre (2000), è possibile individuare le seguenti macro categorie:

- la qualità ambientale, fortemente debitrice dello stato delle risorse ambientali e paesaggistiche (clima, paesaggio, caratteri fisico-strutturali degli ambienti insediativi e non). Contempla risorse che appartengono sia al sistema antropico che a quello naturalistico;
- la qualità sociale, che dipende da fattori socio economici e culturali, spesso identificati nella “qualità della vita”; tali fattori sono riconducibili al sistema sociale e culturale, ai valori identitari, alle caratteristiche abitative;
- la qualità della vita, che invece dipende dalle condizioni di vita degli individui ed è individuabile attraverso lo stato di salute delle comunità stesse.

Schema 2.1
LE COMPONENTI DELLA QUALITÀ URBANA



Fonte: De Ciutiis, 2008

2.2

Gli approcci quantitativi

Le operazioni di trasformazione urbana che agiscono sul sistema fisico e funzionale degli insediamenti possono dar luogo a esternalità (positive e negative) che si riflettono sui livelli qualitativi del sistema urbano. L'entità e il segno di tali effetti hanno un ruolo centrale nella definizione dell'efficacia di un intervento di trasformazione. È a tal scopo che gli interventi di questo tipo vengono sempre più di frequente sottoposti a valutazione e a misurazioni anche quantitative.

I processi di rigenerazione urbana, il potenziamento della rete infrastrutturale e più in generale gli interventi di trasformazione territoriale producono effetti ed impatti sia economici che territoriali la cui individuazione appare sempre più importante per orientare i processi decisionali. Appare crescente la necessità di stimare e misurare con approcci non solo qualitativi ma anche quantitativi gli effetti di un intervento di trasformazione, ed in particolare le modifiche in termini di qualità urbana, in quanto capaci di incidere sull'efficacia di un intervento di trasformazione (Mollica, 2008).

Conoscere tali effetti costituisce indubbiamente un valido aiuto per pianificare le città in modo da privilegiare l'insediamento di quelle funzioni capaci di trainare lo sviluppo locale e quindi in grado di alimentare efficaci politiche di rigenerazione urbana.

Ed è per questa ragione che il ruolo delle valutazioni nei processi di trasformazione urbana e territoriale è sempre più spesso ribadito sia per la funzione assoluta in fase decisionale, anche in riferimento alla scelta delle alternative di progetto, sia in relazione alla funzione di monitoraggio in fase di realizzazione finalizzata ad assumere eventuali correttivi. Resta tuttavia problematico lo svolgimento di valutazioni di scenari di medio e di lungo periodo in particolare quando coinvolgono il mercato immobiliare che è ben lontano da modelli di tipo perfettamente concorrenziale dove principalmente conta il rapporto tra domanda e offerta; in questo caso sono centrali anche la disponibilità di reddito, le preferenze e i mutamenti degli stili abitativi, i differenziali di qualità urbana.

Le metodologie utilizzate per quantificare i livelli di qualità urbana sono riconducibili a tre principali tipologie. Le prime sono quelle che utilizzano indici di benessere costruiti come sommatoria di una pluralità di indicatori che sintetizzano, con riferimento alle diverse dimensioni che concorrono a tale definizione, il livello di vivibilità. Tale indagine è di solito condotta in termini comparativi tra un gruppo di città o di sistemi urbani. Altre metodologie prevedono il ricorso ad indagini dirette da sottoporre alla popolazione residente. In questo tipo di analisi la qualità urbana viene concepita prioritariamente come fattore percettivo. La terza tipologia di metodo, che in questa sede vogliamo trattare più in profondità, è quella che si basa sulla valutazione monetaria delle componenti che sostanziano la qualità urbana. Appare subito evidente come in questo metodo di stima la principale difficoltà risieda nell'attribuire un valore economico ad un bene, la qualità urbana, di natura pubblica e quindi privo di un prezzo di mercato. È per questa ragione, che stanno prendendo sempre più campo quelle metodologie che quantificano il valore monetario prodotto dagli interventi che agiscono sulla qualità urbana con le variazioni indotte sul valore di mercato dei beni privati ovvero gli immobili. Anche la sola evidenza empirica ci mostra come le modifiche fisiche e/o funzionali dei sistemi urbani siano tra le determinanti che influenzano l'andamento dei valori immobiliari. Il complesso infatti di azioni che

agisce sul sistema ambientale, funzionale e in generale sulla qualità degli insediamenti rappresenta dei vantaggi (o svantaggi) localizzativi che si riflettono sui valori della rendita fondiaria. In altri termini, la diversa distribuzione spaziale di tali vantaggi non sfugge evidentemente alle logiche del mercato il quale le traduce in differenziali di rendite immobiliari. Appare tuttavia utile ricordare come gli interventi di trasformazione del sistema insediativo o infrastrutturale siano soltanto alcuni dei fattori che possono determinare una variazione dei valori immobiliari. Sono infatti molteplici gli elementi che possono guidare i valori degli immobili tra cui un aumento della domanda, che può derivare sia da una crescita demografica e quindi da un aumento della domanda di abitazioni sia da un aumento dei livelli di benessere della popolazione che determina maggiore solvibilità e una crescente domanda di immobili (si pensi al fenomeno delle cosiddette seconde e terze case). Superata la fase in cui la domanda di alloggi era principalmente rivolta a soddisfare una esigenza abitativa di tipo primario verificabile principalmente attraverso indicatori di tipo quantitativo, nella fase più recente hanno preso sempre più spazio gli aspetti qualitativi legati all'offerta abitativa. In tal senso le caratteristiche della zona in cui si localizza e la presenza di diversi *asset* (beni pubblici di accessibilità, servizi pubblici, ecc.) sono molto rilevanti tanto da riflettersi sul valore di un immobile.

Sebbene in Italia il filone di studi che si occupa di quantificare ex post le esternalità prodotte dagli interventi di trasformazione urbana possa essere considerato poco consolidato, esistono una serie di studi che offrono alcuni spunti interessanti. Tra questi citiamo quello condotto da un gruppo di ricerca coordinato da Camagni che si occupa di valutare l'impatto economico e territoriale dell'interramento della ferrovia del comune di Trento¹⁵.

Tenendo ben presenti le considerazioni teoriche fin qui svolte e le analisi ricordate che affrontano il tema della variazione dei livelli di qualità urbana, proponiamo lo studio di una serie di interventi di trasformazione appartenenti a diverse tipologie e una loro valutazione in termini di vantaggio (o svantaggio) competitivo prodotto attraverso una valutazione delle variazioni dei prezzi degli immobili e della distribuzione delle attività economiche.

2.3

Metodi di valutazione e di quantificazione degli effetti di trasformazione urbanistica, che incidono sulla qualità urbana e sulla variazione dei valori del mercato immobiliare

In questa parte proponiamo tre casi di valutazioni applicati a tre tipologie di interventi che hanno utilizzato diversi metodi di valutazione che, per obiettivi perseguiti e principi adottati, possono ritenersi coerenti con le nostre istanze di ricerca.

I metodi presi in esame, più specificatamente, riguardano:

1. il metodo applicato per la valutazione d'impatto socio-economico delle grandi opere ferroviarie sulla città di Milano e provincia;
2. il metodo applicato per la valutazione d'impatto economico territoriale della ferrovia del Comune di Trento;
3. il metodo applicato per interventi di riqualificazione delle aree industriali dell'Ex acciaierie Italsider di Bagnoli (Napoli).

¹⁵ "Valutazione dell'impatto economico territoriale dell'interramento della ferrovia nel Comune di Trento".

2.3.1 *Il metodo applicato per la valutazione d'impatto socio-economico delle grandi opere ferroviarie sulla città di Milano e provincia*

Lo studio si è posto l'obiettivo di analizzare gli effetti generati dal completamento delle grandi opere ferroviarie nel territorio milanese su alcune variabili economiche quali il mercato del lavoro, il turismo, le attività al servizio delle persone e, infine, il mercato immobiliare.

A livello di schema logico l'analisi utilizza il *Casual Link Diagram* che descrive in modo sequenziale gli effetti prodotti dalle infrastrutture di trasporto. L'assunto su cui si basa è che il potenziamento infrastrutturale, riducendo i tempi di percorrenza, produce un aumento dell'accessibilità regionale che genera un aumento dell'intensità del traffico e, a sua volta, una riduzione dei tempi medi di percorrenza.

Dal punto di vista metodologico invece è stata utilizzata la meta-analisi ovvero una metodologia che riunisce in modo sistematico le evidenze emerse in altri contesti. Partendo dai risultati proposti dalla letteratura, vengono selezionati quelli condotti su realtà comparabili per poi individuare le variabili utili alle valutazioni che si vogliono sviluppare. L'analisi ha portato alla definizione di alcuni scenari dei possibili impatti socio-economici sui quattro macro-settori (turismo, servizi alle persone, mercato del lavoro e mercato immobiliare). Relativamente al primo settore, il turismo, vengono analizzate le seguenti variabili: turisti in arrivo negli esercizi turistici e nelle strutture ricettive; tasso di utilizzo dei posti letto; numero dei posti letto nelle strutture ricettive; quota dei turisti stranieri sul totale; permanenza media. Il mercato del lavoro è stato esaminato in relazione alla domanda prevista di assunzione di laureati, la quota attiva di popolazione, il tasso di disoccupazione e di occupazione, la struttura produttiva. Un altro aspetto analizzato sono le ricadute sul pendolarismo tra le città interessate dal passaggio dell'alta velocità e le aree di potenziale localizzazione di attività produttive ad alto valore aggiunto.

Per il mercato immobiliare sono stati presi in esame i prezzi di acquisto e locazione delle abitazioni, degli esercizi commerciali e industriali e le possibili evoluzioni dell'offerta di spazi commerciali e industriali. L'analisi ha preso in esame le dinamiche del periodo più recente per poi proporre una stima degli effetti che può generare la realizzazione del progetto che riguarda l'infrastruttura ferroviaria. La stima è stata costruita prendendo come riferimento la dinamica dei valori immobiliari in seguito alla realizzazione di interventi paragonabili a quelli di cui si vuol stimare l'impatto.

Un'altra stima che propone lo studio riguarda i possibili effetti sul settore dei servizi alla persona in particolare in termini di bacino di utenza dell'Università e delle strutture ospedaliere.

2.3.2 *Il metodo applicato per la valutazione d'impatto economico territoriale della ferrovia del Comune di Trento*

Si tratta di un'analisi ex ante che si è posta l'obiettivo di determinare gli effetti economico-territoriali dell'ipotesi di interrimento del tratto urbano della ferrovia a Trento. Il metodo di valutazione adottato ha previsto la messa a punto di un modello che simulasse l'impatto sulla rendita fondiaria generato dalle trasformazioni indotte dal progetto di interrimento. Il valore economico del progetto è stato dunque valutato in termini di incremento di valore patrimoniale generato nell'area dal progetto. A tal scopo è stata formulata una stima monetaria delle variabili che catturano le trasformazioni indotte dal progetto in termini di accessibilità, qualità ambientale e urbanistica.

Gli effetti generati da questo tipo di intervento sono stati distinti in due tipologie: la prima è quella che coinvolge specifiche aree direttamente interessate dall'intervento

(rendita differenziale). La seconda tipologia è quella che coinvolge l'intera area di Trento e che si distribuisce in modo indiscriminato su tutto il territorio urbano (rendita assoluta).

Per la determinazione della rendita differenziale è necessario conoscere il contributo offerto da ciascuna componente che definisce la qualità urbana sul valore degli immobili. A tal scopo è stato utilizzato il metodo dei prezzi edonici¹⁶. La sua peculiarità è quella di riuscire a individuare all'interno del valore complessivo di un bene l'apporto di ciascun aspetto che lo compone qualora, in particolare, queste componenti (come il verde pubblico, o i beni pubblici in generale come i servizi alla popolazione o i servizi di trasporto pubblico) non abbiano mercato e sia pertanto necessario ricorrere ad una stima indiretta¹⁷.

Per determinare l'incremento di rendita assoluta è stata invece calcolata la superficie dell'area urbana di Trento alla quale è stato associato un tasso di crescita della rendita fondiaria in linea con il *trend* storico registrato per i valori immobiliari.

2.3.3 *Il metodo applicato per interventi di riqualificazione delle aree industriali dell'Ex acciaierie Italsider di Bagnoli (Napoli)*

Il terzo modello di valutazione degli impatti che illustriamo sinteticamente è stato applicato per stimare gli effetti prodotti dall'intervento di riqualificazione urbana dell'ex acciaieria Italsider di Bagnoli (Napoli)¹⁸.

Gli effetti di trasformazione sulla qualità urbana sono stati stimati, come negli altri esempi illustrati, attraverso l'analisi delle variazioni dei valori immobiliari, che sintetizzano la qualità del contesto urbano e l'offerta di attività e di servizi. I livelli di qualità urbana sono quindi approssimati dai diversi valori immobiliari che restituiscono sinteticamente i diversi livelli di accessibilità, le caratteristiche edilizie e tecniche proprie dell'unità immobiliare e le caratteristiche del luogo.

Anche in questo caso per quantificare il valore monetario della qualità urbana prodotta dagli interventi di rigenerazione, si è fatto ricorso al metodo dei prezzi edonici, che pone in relazione il prezzo dell'immobile con le sue caratteristiche attraverso la disponibilità dell'utente a pagare per ogni singola componente. A tal scopo è stata costruita la funzione edonometrica che mette in relazione il valore degli immobili (attraverso il loro prezzo di mercato) con le caratteristiche fisiche e funzionali del contesto urbano (qualità ambientale e urbana). Successivamente sono stati considerati i benefici apportati dall'opera al fine di stimare la valorizzazione immobiliare che ne consegue.

Schematizzando per la valutazione degli effetti del progetto in esame, è stato seguito il seguente percorso logico articolato in tre fasi:

1. sono state individuate le caratteristiche edilizie e di ambito di una serie di unità immobiliari dislocate su tutto il territorio del comune di Napoli, di cui sono noti le caratteristiche e il prezzo di compravendita. Si è definito anche un criterio di misura, basato sul ricorso a variabili dicotomiche (presenza/assenza), al fine di calcolare il prezzo edonico relativo alla caratteristica di ogni singolo immobile. Attraverso una funzione di regressione multipla lineare, è stato quindi stimato il valore di mercato dell'unità immobiliare campione.

¹⁶ Esiste una vasta letteratura che si occupa della metodologia dei prezzi edonici e sia in molti paesi europei, tra cui soprattutto l'Inghilterra, ma anche negli Stati Uniti dove da lungo tempo il metodo è diffuso, trova ampi campi di applicazione.

¹⁷ La letteratura sui prezzi edonici indica le possibili criticità che potrebbero invalidare la stima dei singoli coefficienti tra cui la mancanza di un campione abbastanza diversificato, la presenza di autocorrelazione spaziale, l'omissione di variabili utili nell'interpretazione del valore dell'immobile.

¹⁸ Gargiulo, de Ciutiis (2008).

2. sono stati individuati gli effetti generati dall'intervento insieme alle aree che hanno avuto variazioni di qualità urbana;
3. infine, è stato stimato l'incremento del valore patrimoniale dell'area oggetto dell'intervento.

2.4

Il recupero di un'area dismessa: area ex Fiat di Firenze¹⁹

I cambiamenti funzionali avvenuti nei principali centri urbani nella fase più recente sono in gran parte effetto della riqualificazione di aree o spazi dismessi. L'allontanamento di alcuni complessi produttivi verso le aree più periferiche ha reso disponibile spazi preziosi con localizzazioni strategicamente rilevanti che costituiscono le principali occasioni offerte alle città e ai sistemi urbani per riprogettare la distribuzione delle funzioni sul proprio territorio e per innalzare la propria qualità. Pertanto, questa tipologia di interventi può influire sulla domanda e sulla distribuzione di residenze e di attività economiche a cui spesso fa seguito un aumento dei prezzi degli immobili. Stabilire l'entità di tali effetti diventa un esercizio di grande utilità anche al fine di definire più efficacemente le politiche di governo urbano.

2.4.1 *Descrizione dell'intervento*

Il complesso dell'area Fiat è localizzato nella periferia nord-ovest di Firenze ovvero nell'area che rappresenta la principale porta di accesso alla città. In quest'area sono infatti localizzati lo svincolo della Firenze Mare, l'aeroporto di Peretola ed è prevista la localizzazione della futura stazione dell'alta velocità. La localizzazione in questa parte di città di molti dei principali collegamenti di livello metropolitano e nazionale conferisce a Novoli un ruolo di cerniera con le principali città toscane e italiane e con i comuni della piana. Questa porzione di città ha visto crescere negli ultimi anni il proprio peso anche in conseguenza del decentramento di alcune funzioni strategiche.

Il recupero di quest'area è una delle vicende urbanistiche più "complesse" che abbiano interessato la città fiorentina; la particolare complessità di questo intervento consegue da molteplici fattori tra cui le dimensioni dell'area, la pluralità di funzioni inserite, la molteplicità dei soggetti coinvolti, la localizzazione dell'intervento a "fianco" della città.

L'area è stata trasformata in zona industriale nel 1919 e nel 1938 divenne la sede di una fabbrica di aeroplani della Fiat per poi diventare nel dopoguerra uno degli stabilimenti automobilistici della casa torinese. Il complesso fu successivamente dismesso nel 1984 e la nuova sede fu trasferita in uno dei comuni della cintura fiorentina (Campi Bisenzio). L'assetto dell'area successivo alla dismissione venne messo a punto in fasi successive. Nel 1986 l'amministrazione comunale incarica Bruno Zevi, Gianfranco di Pietro e Leonardo Ricci (che progetta anche il Palazzo di Giustizia) di svolgere un'attività di consulenza per il nuovo piano particolareggiato. Nello stesso periodo, la Fiat incarica 14 architetti, coordinati da Lawrence Halprin, di studiare un piano specifico per il nuovo sviluppo dell'area. Il progetto di trasformazione dell'area prevedeva, al centro, un grande parco attorno al quale si sviluppano a corona gli edifici. Il parco è tagliato da un lungo asse diagonale che fiancheggia, a nord, il Palazzo di Giustizia ed enfatizza a sud l'ingresso principale in direzione del centro storico di Firenze.

¹⁹ Il processo di riconversione dell'area ex Fiat qui descritto riprende in parte l'analisi proposta nel precedente rapporto IRPET sul territorio *Qualità e innovazione urbana come fattore di competitività regionale* al quale si rimanda per ulteriori approfondimenti (cap. 12: "La riqualificazione delle aree dismesse nell'area fiorentina").

Il gruppo di professionisti, coordinato dal paesaggista americano Lawrence Halprin, si riunisce in tre workshop tra il 1985 e il 1988. Nel corso di queste tre fasi successive di lavoro, il progetto subì una serie di cambiamenti che portarono poi, all'adozione, nel 1991, del Piano Particolareggiato di Ricci e Dallerba. Nel nuovo Piano, in particolare, era prevista la suddivisione del parco centrale per permettere una migliore simbiosi tra gli spazi verdi e quelli edificati. Con il cambio di amministrazione comunale viene avviata la formazione di un nuovo piano regolatore ovvero della variante di salvaguardia del 1991 con la consulenza dell'architetto Vittorini. La nuova amministrazione comunale decide di affidare il progetto di riqualificazione urbana dell'area ex Fiat all'architetto Leon Krier.

Le vicende di riconversione dell'area ex Fiat, sono fortemente connesse a quelle che hanno riguardato il recupero di un'altra area industriale localizzata in prossimità della precedente ovvero l'area ex Carapelli (3,5 ettari). L'attività produttiva viene dimessa nel 1992-1993 e lo stabilimento viene trasferito nel comune di Tavarnelle Val di Pesa. L'area dismessa viene acquisita dalla società la Fondiaria Assicurazioni.

Data la prossimità delle due aree viene maturata l'idea di studiare l'intervento di recupero congiuntamente; l'assetto di entrambe le aree viene definito nell'ambito del Piano Guida redatto da Krier, che giunge all'approvazione nel 1993, contestualmente alla ratifica dell'accordo di Programma con la Regione Toscana, la Provincia di Firenze ed il Comune di Campi Bisenzio per il trasferimento del nuovo stabilimento Fiat. Il Piano Krier, ripropone il tema del parco, definisce alcuni parametri dimensionali per i nuovi edifici (per esempio l'altezza massima di quattro piani) ed un tessuto di strade e piccole piazze che tentano di ricreare i principi strutturali del centro storico fiorentino. I parcheggi sono previsti nel sottosuolo, sia quelli pubblici che quelli privati. Nel Piano, il Palazzo di Giustizia (progetto pre-esistente) viene mantenuto al centro dell'intervento. Il piano prevede la creazione di un mix funzionale dove la residenza viene accostata ad altre funzioni, anche all'interno di uno stesso edificio.

I successivi piani di recupero per le due aree, redatti da Gabetti e Isola per l'area Fiat e da Jodice-Preti e Rafanelli per l'area Carapelli, vengono approvati nel 1994 nell'ambito di un secondo Accordo di Programma tra gli stessi soggetti firmatari del primo e traducono in indicazioni operative quanto suggerito dal Piano Guida di Krier.

L'area viene suddivisa in tre settori: uno al centro costituito dal parco (12 ha) e due aree da edificare una ad est e l'altra ad ovest. La parte di nord-ovest comprende una porzione dell'area Fiat e tutta l'area ex-Carapelli ed è costituita da 16 isolati (compreso il Palazzo di Giustizia come unità a se stante); mentre la parte sud-est che racchiude la parte restante dell'area Fiat, è costituita da 27 isolati. L'integrazione tra queste zone viene affidata a progettazioni successive; elemento che poi si riflette nella disomogeneità stilistica dei diversi interventi.

Nel piano di recupero approvato, l'area Carapelli veniva destinata inizialmente a funzioni residenziali e ad uffici. Nel 2003, quando la proprietà passa alla Cassa di Risparmio di Firenze che la acquista per realizzare la nuova sede dei suoi uffici, si rende necessaria una variante. Pertanto, nello stesso anno, viene approvata una variante al piano di recupero redatta dal prof. Spinelli, che destina l'intera area a funzioni terziarie.

L'attuazione del Piano di recupero ha visto la partecipazione di più soggetti: il Comune di Firenze, l'Immobiliare Novoli, l'Università degli Studi di Firenze, il Ministero della Giustizia, i progettisti dei singoli interventi, ecc. La maggior parte degli interventi realizzati o in via di realizzazione sono stati o verranno attuati per iniziativa dell'Immobiliare Novoli Spa, società partecipata da Novoli Investors BV (30%), Banca CR Firenze Spa (25%), banca belga KBC (20%), Sansedoni Spa (16,67%), Banca Toscana Spa (8,33%).

Della parte est del progetto è stata realizzata la Cittadella Universitaria, progettata dall'arch. Natalini; le residenze universitarie e i servizi per gli studenti; la sede del Centro di Documentazione Giuridica del CNR; sono stati realizzati i 2/3 degli edifici a destinazione residenziale e quasi 10 ha di parco. Nel 2006 è stato, inoltre, inaugurato l'albergo l'Hilton Garden Inn d'Italia dotato di 121 camere. Nel 2009 è stata realizzata ed inaugurata la sede della Cassa di Risparmio di Firenze, progettata dall'arch. Grassi.

Schema 2.2
RECUPERO DELL'EX AREA FIAT E DELL'EX AREA CARAPELLI

DATI DESCRITTIVI	
Ubicazione	Viale Guidoni 7 – Quartiere 5 Rifredi (Utoe 10) Viale Guidoni 37 - Quartiere 5 Rifredi (Utoe 10)
Tipologia di intervento	Recupero ex Area Industriale Fiat Recupero Area Carapelli Spa
Funzioni previste	Residenza, servizi; commercio, alberghi, università, direzionale
Dimensioni dell'intervento	Superficie totale dell'area ex-Fiat: 320.000 mq Superficie utile lorda: 200.000 mq Ricettivo: 5.700 mq Residenziale: 72.300 mq Terziario: 122.000 mq Superficie totale dell'area Carapelli: 34.997 mq
Soggetti coinvolti	Comune di Firenze Immobiliare Novoli FIAT Università Fondiarria Assicurazioni
Procedure e strumenti	Piano Guida Piani di recupero
Cronologia dell'intervento	<p>1939: inaugurazione dello stabilimento FIAT a Novoli;</p> <p>1984: la FIAT decide di dismettere lo stabilimento di Novoli;</p> <p>1985-1986: viene elaborato il progetto preliminare del nuovo PRG (dove si riconosce la necessità di intervenire in modo specifico e urgente sull'area di Novoli);</p> <p>1986: approvazione della variante al PRG di Detti per rendere urbanizzabile l'area;</p> <p>1986: la FIAT incarica il paesaggista americano Lawrence Halprin;</p> <p>1988: il Comune affida all'arch. Leonardo Ricci l'incarico del progetto del palazzo di giustizia;</p> <p>1988: presentazione del progetto di Halprin e del piano particolareggiato di Bruno Zevi ;</p> <p>1989: Leonardo Ricci e Pucci Dallerba presentano un nuovo piano particolareggiato che modifica il piano particolareggiato precedente;</p> <p>1991: con una variante vengono ridefinite le destinazioni d'uso dell'area e nelle norme di attuazione viene prevista la redazione di un Piano Guida per l'attuazione dell'intervento;</p> <p>1992-1993: dismissione dello stabilimento della Carapelli dall'area di Novoli che viene trasferito nel Comune di Tavarnelle Val di Pesa; la proprietà dell'area viene acquisita dalla Fondiarria Assicurazioni;</p> <p>1993: definizione dell'accordo di programma che stabilisce la nuova localizzazione dello stabilimento FIAT nel comune di Campi Bisenzio;</p> <p>1993: Leon Krier presenta il suo Piano Guida, comprensivo dell'area Carapelli;</p> <p>1994: Il piano di recupero di Gabetti e Isola viene approvato; il piano include l'area Carapelli destinata ad ospitare abitazioni ed uffici;</p> <p>2000: Gabetti e Isola consegnano il piano di recupero dell'area;</p> <p>2001: viene approvato il piano di recupero per la parte di competenza dell'Immobiliare Novoli;</p> <p>2003: terminano i lavori per la costruzione del nuovo Polo Universitario di Scienze Sociali, progettato dall'architetto Natalini e le tre facoltà di Giurisprudenza, Economia e Commercio e Scienze Politiche vengono trasferite dal centro storico;</p> <p>2003: l'area Carapelli viene acquisita dalla Cassa di Risparmio di Firenze per realizzare la nuova sede degli uffici direzionali ;</p> <p>2006: inaugurazione dei 250 alloggi per studenti, di alcuni spazi di servizio e commerciali, del parcheggio interrato e della mensa universitaria (progetto realizzato dallo studio C+S);</p> <p>2006: inaugurazione dell'albergo Hilton Garden Inn;</p> <p>2009: inaugurazione della nuova sede della Cassa di Risparmio di Firenze.</p> <p>2010: inaugurazione del parcheggio sotterraneo;</p> <p>2011: è stato inaugurato il complesso polifunzionale.</p>

È stato inaugurato l'edificio polifunzionale di Isolarchitetti localizzato in un punto strategico dell'area (intersezione tra via di Novoli e via Forlanini). Altri insediamenti prevalentemente ad uso residenziale e commerciale sono previsti nel margine est del parco e sono stati progettati dagli architetti: Zaha Hadid (in fregio a via di Novoli), Odile Decq (retrostante a quello di Hadid) e Carme Pinos (retrostante quello di Decq). La Centrale termica è l'unica testimonianza del vecchio stabilimento e, al suo interno, dovrebbe essere realizzato l'Urban Center fiorentino che ospiterà uno spazio espositivo.

Rimane, infine, da realizzare la zona ovest destinata a residenze (72.000 mq), ad uffici (30.000 mq) ed al commercio (55.000 mq per commercio e servizi). Gli edifici saranno costruiti attorno ad una piazza pubblica che si integrerà con il parco di San Donato e sono stati progettati dai seguenti architetti: Bruna & Mellano (isolati B28); Alessandro Bucci (isolato A34); Ipostudio, Mauro Galantino e Werner Tscholl (isolati A36, A 37, A35W); Alfonso Cendron (isolato A 35 est); Alberto Ferlenga (isolato B 30); Studio Archea (isolato B31); Cristofani & Lelli (isolati B 32 e B33).

2.4.2 *La ripartizione dei costi e delle opere da realizzare tra pubblico e privato*

Dalla lettura dei testi delle convenzioni relative al piano di recupero si è risaliti alla suddivisione dei compiti tra i soggetti coinvolti nell'operazione di riqualificazione ed in particolare tra l'Immobiliare Novoli e il comune di Firenze. Il soggetto promotore dell'intervento, ovvero l'Immobiliare Novoli, si è assunta gli oneri delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria secondo le seguenti modalità²⁰: cedendo gratuitamente al comune le aree destinate alle opere di urbanizzazione primaria (mq 159.1850) e al contempo accollandosi la realizzazione delle stesse opere²¹; impegnandosi a versare il conguaglio eventualmente dovuto per la differenza tra i contributi tabellari per le opere di urbanizzazione secondaria ed il costo delle opere di urbanizzazione realizzate a scomputo.

Immobiliare Novoli si è impegnata anche nella realizzazione, a proprie spese, di ulteriori opere di urbanizzazione primaria, ovvero: opere di realizzazione del parco per una superficie di 12.054 ha²², parcheggi pubblici sotterranei (ad esclusione di quelli a servizio del palazzo di giustizia, per un totale di circa mq 52.280).

Altri impegni assunti dall'Immobiliare Novoli riguardano la cessione dell'area di 3 ha per la realizzazione del palazzo di giustizia; la cessione gratuita al comune dell'edificio ex centrale termica sul quale insiste un vincolo di destinazione di attrezzatura di interesse culturale. E infine a carico di Immobiliare Novoli sono le opere di manutenzione del parco e della pavimentazione delle opere pubbliche per la durata di 10 anni.

Per quanto riguarda invece gli edifici a destinazione universitaria, questi sono riservati all'Università degli studi di Firenze e il costo complessivo sostenuto per l'acquisto degli immobili è di circa 200 milioni di lire, buona parte dei quali sono stati messi a disposizione dal Ministero dell'Istruzione.

²⁰ Nel caso in cui le opere di urbanizzazione secondaria realizzate a scomputo siano di valore inferiore agli oneri di urbanizzazione la differenza verrà versata da Immobiliare Novoli al Comune. In caso contrario, ovvero qualora l'ammontare superi il contributo dovuto per le opere di urbanizzazione secondaria, verrà compensato con i contributi commisurati al costo di costruzione.

²¹ Le opere di urbanizzazione primaria a carico di Immobiliare Novoli comprendono: strade e marciapiedi, spazi di sosta e parcheggi (3.862 ha), fognature, verde elementare, rete idrica, rete telefonica, rete di distribuzione dell'energia elettrica, rete di distribuzione del gas metano, pubblica illuminazione.

²² Tali opere corrispondono ad un costo complessivo di circa 65.000 Lire al mq, aggiornato secondo l'aumento del costo della vita definito da ISTAT dalla data di stipula della convenzione alla data di presentazione del progetto del parco.

Il comune inoltre ha assegnato a Immobiliare Novoli la gestione dei parcheggi realizzati nel sottosuolo con l'obbligo di corrispondere al comune il 10% degli utili che derivano dalla loro gestione²³.

Come è già stato ricordato, il piano di recupero dell'area ex Carapelli fu approvato contestualmente a quello dell'area Fiat (accordo di programma del 1994) che approvava le varianti ai Prg dei comuni di Firenze e Campi Bisenzio. Il piano prevedeva inizialmente che sull'area di 3,5 ettari della società Il Nocciolo S.r.l. (di proprietà al 100% della Fondiaria) sedi per uffici direzionali privati e attività commerciali per 16.000 mq di Sul, residenze private per 6.000 mq di Sul e sedi per uffici pubblici per 6.000 mq di Sul. Questi interventi erano previsti in sei isolati suddivisi da strade e spazi pubblici; in particolare si prevedeva la realizzazione di una piazza in corrispondenza di viale Guidoni, davanti al nuovo palazzo di giustizia; la realizzazione di un parcheggio interrato a servizio del nuovo insediamento e dell'adiacente Palazzo di Giustizia; la realizzazione di una piazza interna in corrispondenza del parcheggio interrato; la cessione al Comune di due dei sei isolati per poter realizzare gli uffici pubblici previsti. La convenzione prevedeva inoltre che tutte le opere di urbanizzazione, sia primaria che secondaria, fossero a carico della società realizzatrice, oltre alla cessione gratuita delle aree soggette a vincolo ad uso pubblico. Successivamente l'area è stata acquistata dalla Cassa di Risparmio spa con lo scopo di realizzare nell'area ex Carapelli la propria sede direzionale. A tal scopo è stata presentata nel 2002 una proposta di variante al piano di recupero che prevede di destinare l'intera area a Uffici direzionali privati (28.000 mq). Il comune dunque, rinuncia alla sfruttamento della propria capacità edificatoria nell'area privilegiando l'ipotesi di utilizzare le sedi centrali che si libereranno in seguito al trasferimento delle attività giudiziarie e a tal scopo la società privata versa 4.500.000 di Euro all'amministrazione comunale da destinare al potenziamento delle infrastrutture viarie della zona nord-occidentale della città. La società privata si è assunta inoltre l'onere di restaurare l'adiacente complesso in via Torre degli Agli di proprietà comunale, ottenendone l'uso per trenta anni come circolo ricreativo del personale della sede.

Le modifiche proposte, oltre a implicare la necessità di una variante al piano di recupero, mutando la ripartizione dei compiti tra pubblico e privato, implicarono anche una variante al Prg. A tal scopo è stato stipulato un accordo di programma che comprende anche l'accordo di pianificazione per mutare gli strumenti urbanistici vigenti.

La nuova sede della banca realizzata nell'ex area Carapelli, accoglie oggi 1.050 unità e una sala per meeting con una capienza di circa 250 persone.

2.4.3 *Valutazione degli effetti*

L'obiettivo di questa parte è quello di quantificare la portata riqualificatrice dell'intervento guardando alla variazione dei prezzi della residenza e alla distribuzione delle attività sul territorio. L'unità territoriale di riferimento che verrà assunta per questo tipo di analisi corrisponde alle zone omogenee Omi (osservatorio mercato immobiliare) ovvero alle zone che riflettono un comparto del mercato immobiliare caratterizzato da una certa uniformità di condizioni economiche e socio-ambientali e quindi da valori di mercato delle abitazioni che presentano uno scostamento contenuto²⁴.

²³ La gestione del parcheggio pubblico interrato inizialmente prevista per la durata di anni 60 verrà successivamente ridotta a 30.

²⁴ Il territorio del comune di Firenze è stato suddiviso complessivamente in 30 zone.

In particolare in questa valutazione, si intende procedere attraverso l'analisi comparata tra la zona di Novoli (zona OMI D08) e un'altra porzione di città che può essere considerata ad essa paragonabile in termini di qualità urbana. A tal scopo è stato necessario misurare i diversi livelli di qualità urbana delle zone OMI fiorentine sintetizzati attraverso tre indicatori che esprimono rispettivamente la dotazione di aree verdi, di servizi e i livelli di accessibilità di ogni zona. Ciascuno dei tre indici racchiude più componenti nel modo illustrato di seguito.

A. *L'indice "dotazione di verde pubblico" comprende:*

- A1. mq pro-capite di aree verdi (parchi e verde urbano, verde pubblico e verde sportivo);
- A2. quota di area edificata su area totale.

B. *L'indice "accessibilità" include:*

- B1. numero di fermate dei mezzi pubblici (autobus, tramvia e stazioni metropolitane del treno);
- B2. distanza aerea lineare dal centro (identificato con le coordinate del municipio di Palazzo Vecchio) in metri (ottenuta come media delle distanze dal centroide di ogni foglio di mappa che compone la zona OMI pesate con la popolazione residente in ogni foglio di mappa);
- B3. durata in minuti del tragitto dal centroide della zona OMI alla stazione maggiore più vicina (Rifredi, Santa Maria Novella o Campo Marte) utilizzando i mezzi pubblici.

C. *L'indice "dotazione" di servizi è composto da:*

- C1. numero pro-capite di attività sanitarie presenti (farmacie, presidi sanitari, centri diurni di assistenza anziani e centri diurni di assistenza disabili);
- C2. numero pro-capite di attività economiche presenti (commercio, alberghi e ristoranti);
- C3. numero pro-capite di attività culturali presenti (cinema, teatri e biblioteche);
- C4. rapporto tra numero di alunni delle scuole dell'obbligo (infanzia, primaria e secondaria di 1° grado) presenti nella zona OMI e popolazione di età 0-14 nella zona OMI;
- C5. rapporto tra numero di alunni delle scuole superiori (secondaria di 2° grado) presenti nella zona OMI e popolazione di età 15-19 nella OMI.

Al fine di rendere confrontabili le componenti precedentemente illustrate, che sono espresse in unità di misura e in ordini di grandezza disomogenei, si è provveduto a standardizzarle. A tal scopo, ogni componente è stata riproporzionata rispetto all'intervallo [0,1].

Gli indici sintetici sono stati costruiti nel modo seguente:

$$\text{VERDE} = (A1 + (1 - A2)) / 2$$

$$\text{ACCESSO} = (B1 + (1 - B2) + (1 - B3)) / 3$$

$$\text{SERVIZI} = (C1 + C2 + C3 + C4 + C5) / 5$$

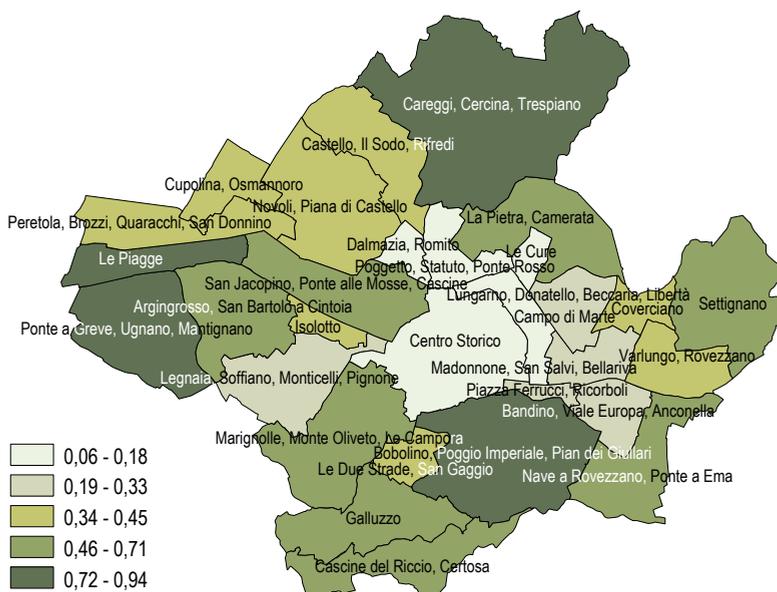
Successivamente alla costruzione degli indici, è stata verificata la correlazione tra le varie componenti. Più è bassa la correlazione, ovvero più è vicina a zero, più le componenti sono informative e quindi in grado di cogliere fenomeni diversi o aspetti diversi dello stesso fenomeno. Gli indici assunti nell'analisi possono essere ritenuti soddisfacenti poiché generalmente si riscontra una bassa correlazione tra le componenti scelte.

Tabella 2.3
INDICI SINTETICI

Correlazione	A1	A2	B1	B2	B3	C1	C2	C3	C4	C5
A1	1.000	-0.542	-0.278	0.615	0.789	-0.029	-0.275	-0.238	0.255	-0.240
A2	-0.542	1.000	0.669	-0.332	-0.599	0.190	-0.007	0.182	0.221	0.330
B1	-0.278	0.669	1.000	-0.477	-0.462	0.370	-0.220	0.392	0.284	0.515
B2	0.335	-0.614	-0.337	1.000	0.609	-0.188	0.196	-0.296	-0.147	-0.464
B3	0.524	-0.691	-0.249	0.609	1.000	0.044	0.027	-0.093	-0.031	-0.039
C1	0.050	0.008	0.304	-0.188	0.044	1.000	-0.099	0.777	-0.096	0.209
C2	-0.186	-0.025	0.000	0.196	0.027	-0.099	1.000	0.059	-0.446	0.028
C3	-0.016	0.069	0.351	-0.296	-0.093	0.777	0.059	1.000	-0.023	0.164
C4	0.048	-0.062	0.114	-0.147	-0.031	-0.096	-0.446	-0.023	1.000	-0.008
C5	0.040	0.083	0.263	-0.464	-0.039	0.209	0.028	0.164	-0.008	1.000

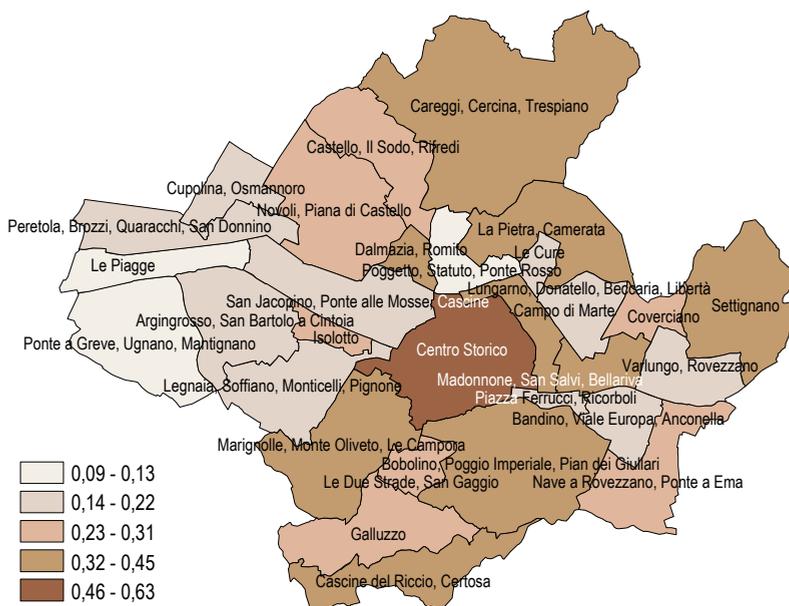
Nelle mappe che seguono sono stati rappresentati i tre indici di dotazione per le diverse zone OMI di Firenze.

Figura 2.4
INDICE DI DOTAZIONE DELLE AREE VERDI



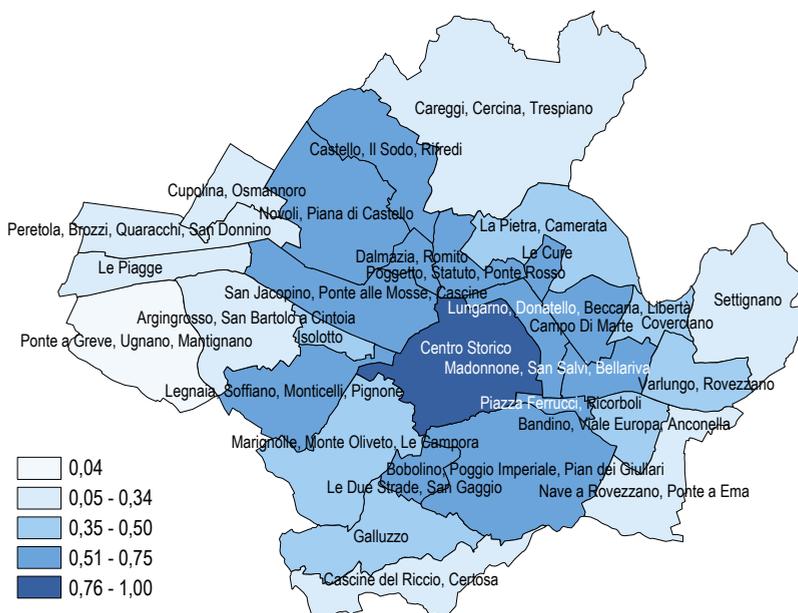
Fonte: elaborazioni su dati Comune di Firenze

Figura 2.5
INDICE DI DOTAZIONE DEI SERVIZI



Fonte: elaborazioni su dati Comune di Firenze

Figura 2.6
INDICE DI ACCESSIBILITÀ



Fonte: elaborazioni su dati Comune di Firenze

La lettura comparata degli indici utilizzati per sintetizzare i livelli di qualità urbana delle diverse zone della città, ci consente di individuare un'area con caratteristiche simili a quella di Novoli.

A tal fine, in aggiunta al confronto visivo, è stata calcolata la distanza euclidea tra le varie zone OMI e la zona di Novoli:

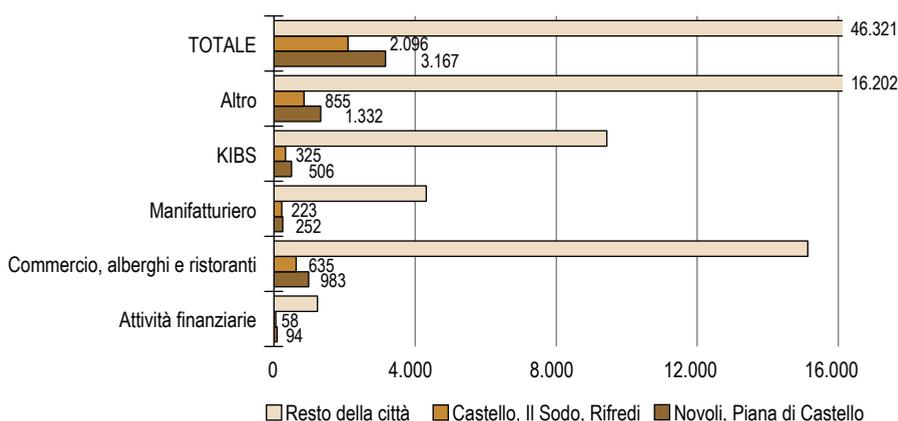
$$dist = \sqrt{(VERDE-VERDE_{D08})^2 + (ACCESSO-ACCESSO_{D08})^2 + (SERVIZI-SERVIZI_{D08})^2}$$

Tabella 2.7
Distanza euclidea tra le varie zone OMI e la zona di Novoli

Cod_OMI	Distanza da D08	cod_OMI	Distanza da D08
B01	0.610	C12	0.318
B02	0.388	D01	0.133
B03	0.103	D02	0.137
B04	0.271	D03	0.382
C01	0.085	D04	0.454
C02	0.319	D05	0.394
C03	0.248	D06	0.693
C04	0.262	D07	0.294
C05	0.347	D08	0.000
C06	0.140	D09	0.080
C07	0.205	D10	0.637
C08	0.187	D11	0.183
C09	0.119	D12	0.370
C10	0.551	D13	0.397
C11	0.389	E01	0.777

La distanza minima verificata è quella rispetto alla zona OMI D09 che corrisponde all'area denominata Castello, il Sodo, Rifredi; si tratta dunque dell'area che sia per localizzazione sia per dotazione di aree verdi, accessibilità e di servizi risulta comparabile con quella di Novoli. Questa porzione di città inoltre, non è stata interessata da operazioni di riqualificazione confrontabili con quelle dell'area ex Fiat, pertanto nella valutazione delle dinamiche che hanno interessato i valori immobiliari la utilizzeremo come scenario controfattuale.

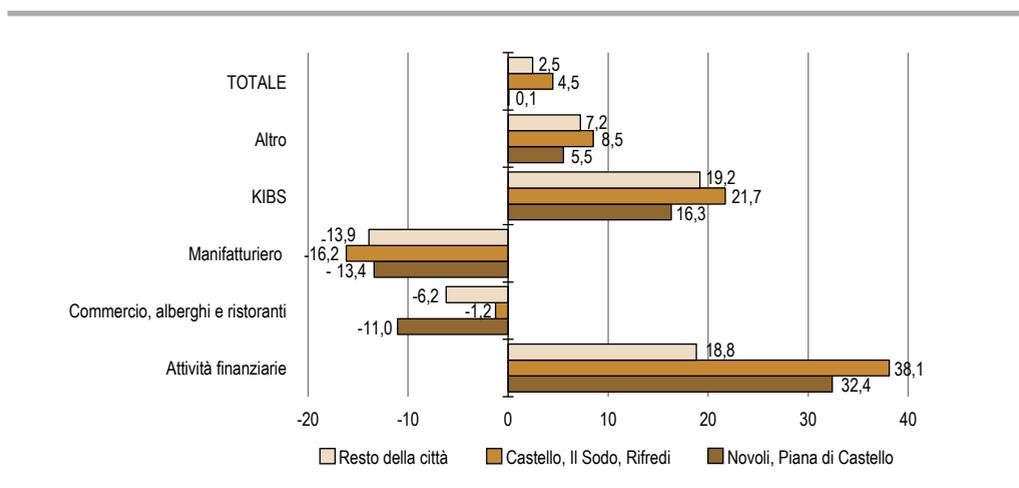
Grafico 2.8
LOCALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE. 2008
Unità locali, valori assoluti



Fonte: elaborazioni su dati Asia

La riqualificazione di un'area dismessa, oltre a produrre riflessi sul livello dei prezzi degli immobili, in conseguenza della trasformazione che subisce e dell'inserimento di nuove funzioni può determinare una nuova distribuzione territoriale delle attività economiche dell'area in cui si localizza. È evidente come tale fenomeno sia correlato alle dimensioni dell'area qualificata, al contesto entro cui si colloca e alle tipologie di funzioni inserite nel corso del processo di riqualificazione. Alla luce delle considerazioni appena svolte, possiamo ora ad analizzare la distribuzione territoriale delle attività economiche. Nella zona di Novoli possiamo evidenziare come, in termini assoluti, prevalgano le attività legate al commercio, gli alberghi, i ristoranti e i Kibs. In quest'ultima categoria rientrano oltre a tutte le attività connesse all'informatica, anche gli studi professionali e quelli tecnici.

Grafico 2.9
 VARIAZIONE DELLA LOCALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE. 2004-2008
 Unità locali, valori %

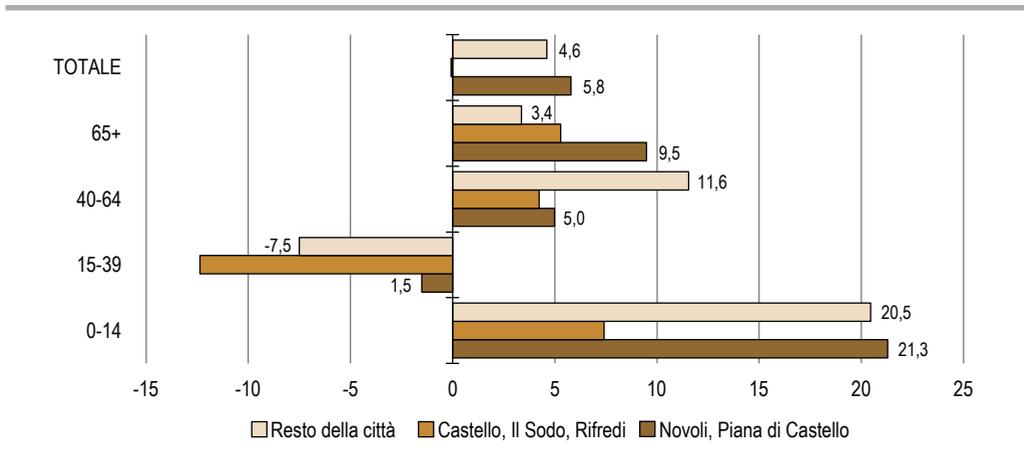


Fonte: elaborazioni su dati Asia

Le tendenze localizzative più recenti (periodo 2004-2008), in parte attribuibili anche l'operazione di riqualificazione dell'area ex Fiat, indicano per l'area di Novoli complessivamente un *turn over* delle attività che vede una crescita delle attività finanziarie e dei Kibs, anche se in entrambi i casi con una dinamica più contenuta rispetto all'area di Rifredi e nel caso dei Kibs anche rispetto al resto della città, oltre ad una ovvia contrazione delle attività manifatturiere e del commercio. Il ricambio di attività messo in luce può essere letto anche come esito delle scelte funzionali operate per la rigenerazione dell'area dismessa. In particolare la categoria attività di intermediazione monetaria e finanziaria, che comprende le banche, può aver beneficiato della imminente inaugurazione della nuova sede della Cassa di Risparmio. La crescita dei Kibs può essere invece attribuita agli studi professionali probabilmente attratti dal trasferimento in quest'area di gran parte delle attività giudiziarie precedentemente localizzate nel centro storico della città. Seguono una tendenza opposta invece le attività commerciali, gli alberghi e i ristoranti, che complessivamente subiscono una contrazione dell'11%. Coerentemente con quanto avviene a livello complessivo per la città, sono le attività commerciali a determinare il saldo negativo di tutta la categoria; quest'ultime diminuiscono del 13%, mentre crescono del 4% gli alberghi e i ristoranti. In sintesi possiamo affermare che, seppur trattandosi

di un bilancio parziale poiché l'operazione di rigenerazione dell'area non può essere considerata conclusa, sotto il profilo della localizzazione delle attività economiche il recupero dell'area ex Fiat ha prodotto un *turn over* di attività che complessivamente non fa registrare un cambiamento significativo del loro numero ma piuttosto un loro sostituzione in favore di quelle finanziarie e dei kibs.

Grafico 2.10
VARIATIONE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE PER FASCE DI ETÀ. 2001-2010
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Comune di Firenze

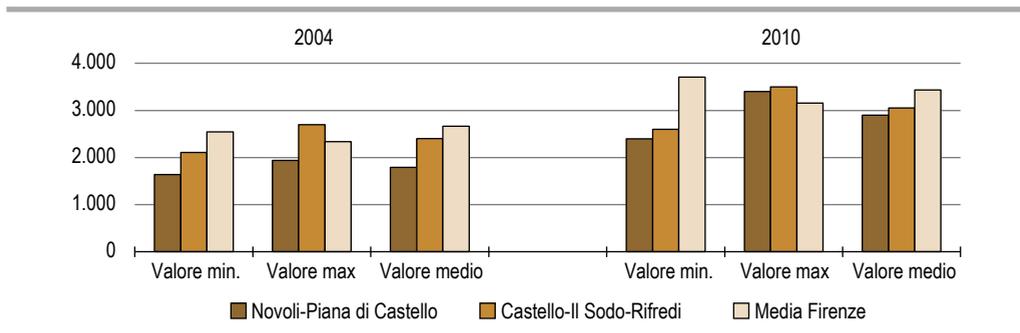
Guardando invece alla distribuzione della popolazione, evidenziamo come nell'ultimo decennio l'area di Novoli sia piuttosto dinamica. La crescita in questa porzione di città è complessivamente superiore al resto della città e all'area di Rifredi dove la popolazione è stabile. Sono cresciute in particolare le fasce di età estreme, ovvero i più giovani in particolare (0-14) ma anche la popolazione più anziana (oltre i 65 anni di età).

Dopo aver guardato alle dinamiche localizzative delle attività economiche e i processi redistributivi della popolazione all'interno della città, proviamo a quantificare la portata riquilibratrice dell'intervento di recupero che ha interessato l'ex area Fiat assumendo come indicatore proxy della dimensione della rigenerazione la variazione dei prezzi delle abitazioni²⁵. Come è già stato anticipato in premessa la valutazione dell'impatto economico di questo intervento viene valutato in termini comparativi. In particolare rispetto ad una zona, quella di Castello-il Sodo-Rifredi che abbiamo visto presenta livelli di qualità urbana simili a quelli dell'area di Novoli. La similitudine evidenziata attraverso gli indici di dotazione precedentemente illustrati, è rafforzata dal livello dei prezzi della residenza che si presentano molto vicini nel 2010. Nel 2004 la differenza dei livelli di prezzo tra le due zone è piuttosto marcata: Novoli presenta dei valori più bassi sia in riferimento a quelli minimi che a quelli massimi e sia rispetto a Rifredi che alla media della città.

Nel 2010 invece, la distanza si riduce considerevolmente e Novoli si avvicina molto ai prezzi della residenza di Rifredi. Infatti l'incremento dei prezzi registrato è di entità molto diversa per le due zone: 62% è la variazione relativa dei valori medi per Novoli e 27% è la corrispondente per Rifredi prossima alla media della città che è pari al 29%.

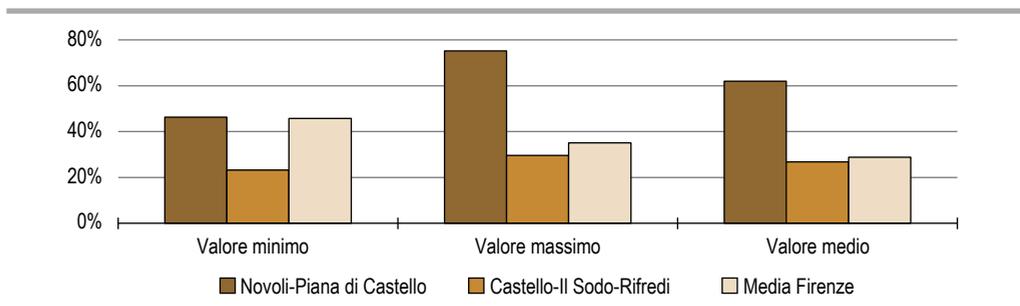
²⁵ All'interno delle tipologie in cui è articolato il database dell'agenzia del territorio, è stata selezionata la categoria 20 che corrisponde alle civili abitazioni.

Grafico 2.11
PREZZI DELLE ABITAZIONI. 2004 E 2010
Valori assoluti



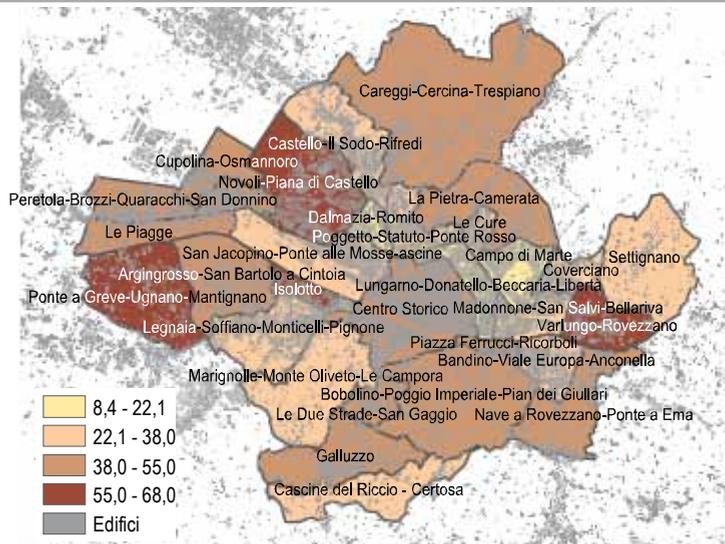
Fonte: elaborazioni su dati OMI

Grafico 2.12
PREZZI DELLE ABITAZIONI. VARIAZIONI 2004 -2010
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati OMI

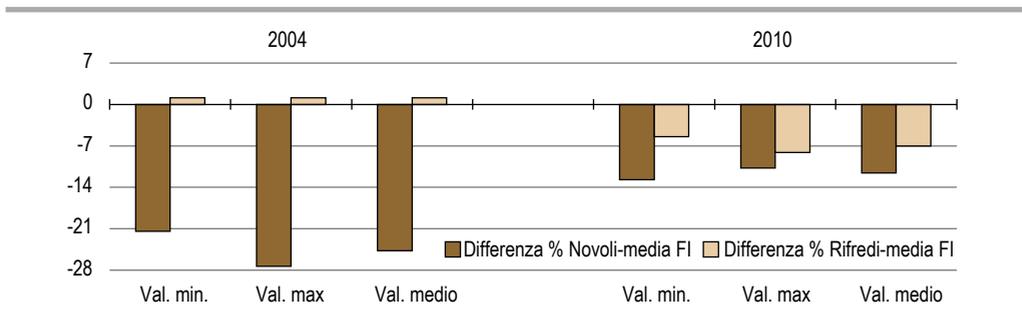
Figura 2.13
VARIAZIONE DEI PREZZI DELLA RESIDENZA NEL COMUNE DI FIRENZE. 2004-2010



Fonte: elaborazioni su dati OMI

Se assumiamo Rifredi come scenario controfattuale rispetto al quale confrontare quello che si è delineato a Novoli in seguito all'intervento di recupero delle aree di dismesse Fiat e Carapelli, dovremmo accertarci che quest'area non sia stata interessata nell'arco temporale preso in esame da importanti interventi di riqualificazione che abbiano potuto produrre riflessi sul mercato immobiliare. Questa verifica è stata svolta sia in modo empirico sia in modo più rigoroso verificando la variazione dei prezzi delle abitazioni rispetto a quelli medi della città. La differenza è piuttosto elevata per l'anno 2004 nel caso di Novoli ovvero poco dopo l'avvio delle operazioni di riconversione dell'area i prezzi delle abitazioni erano decisamente inferiori a quelli della media della città mentre nel 2010, quando gli interventi previsti dal piano di recupero risultano ad un elevato stato di avanzamento, la differenza si riduce notevolmente. Nel caso di Rifredi invece, le differenze con i valori medi della città risultano vicine allo zero nel 2004 ed inferiore al 7% nel 2010.

Grafico 2.14
DIFFERENZA TRA I PREZZI DELLE ABITAZIONI DELLE ZONE DI NOVOLI E RIFREDI CON I VALORI MEDI DELLA CITTÀ
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati OMI

Quanto appena affermato ci consente di attribuire, seppur con una certa approssimazione, la differenza tra la dinamica dei prezzi delle abitazioni registrati nelle due zone all'effetto riqualificazione prodotto dal recupero dell'area dismessa e dalla sua rifunzionalizzazione: il differenziale registrato è pari al 35% e il rapporto tra le variazioni dei prezzi delle due zone è 1,7.

L'approssimazione inclusa in questa affermazione, che porta ad identificare la variazione dei prezzi registrata con gli effetti prodotti dall'intervento di trasformazione dell'area ex industriale, appare accettabile alla luce delle dimensioni e della varietà delle funzioni inserite nell'area che hanno indubbiamente impresso una portata riqualificatrice all'intera zona di Novoli.

2.5

La realizzazione di una nuova infrastruttura puntuale: la nuova stazione ferroviaria di Lastra a Signa

La distribuzione territoriale della popolazione e delle attività economiche ha stabilito col tempo, una relazione sempre più stringente con la distribuzione della rete infrastrutturale anche in seguito alle crescenti esigenze di mobilità espresse dalle persone e dalle merci. Ne consegue che le modifiche sulla rete e in particolare sui livelli di accessibilità dei

territori possono indurre profonde modificazioni sulla loro capacità attrattiva. A tal scopo andremo ad analizzare gli effetti prodotti dalla realizzazione della nuova stazione ferroviaria di Lastra a Signa.

Il comune di Lastra a Signa, inserito nel sistema metropolitano centrale²⁶, fa parte della seconda cintura fiorentina. È collegato al capoluogo attraverso la rete ferroviaria Firenze-Pisa, la Statale 67 e la superstrada Firenze-Pisa-Livorno (Fi-Pi-Li). Il passaggio della linea ferroviaria nel territorio di Lastra ha origine antiche mentre soltanto nel 2006 viene inaugurata la stazione.

Il progetto della nuova stazione ferroviaria è riconducibile a diversi strumenti e atti di pianificazione territoriale e locale; nello schema seguente ne ricordiamo i principali.

Schema 2.15

STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE E DI GOVERNO DEL TERRITORIO UTILIZZATI PER LA NUOVA FERMATA FERROVIARIA

FERMATA FERROVIARIA DI LASTRA A SIGNA

Allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995 e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997

Linee guida per il servizio metropolitano ferroviario
Firenze-Prato-Pistoia

D.M.LL.PP. N. 1169 dell'8/10/1998 G.U. n. 278 del 27/11/1998

PRUSST Riqualficazione urbanistica ed edilizia delle aree limitrofe alle stazioni e fermate delle linee della metropolitana di superficie Firenze-Pistoia, Firenze-Empoli, Firenze-Montevarchi

Strumenti di governo del territorio

Piano Strutturale di Lastra a Signa (approvato in data 21/11/2003)

PASL e programmazione regionale

PASL dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia e Circondario Empolese Valdelsa (2007) e documenti di programmazione delle infrastrutture su ferro della Toscana (2008)

Fonte: elaborazioni in riferimento ai seguenti documenti:

Allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995 e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997, Linee guida per il servizio metropolitano ferroviario Firenze-Prato-Pistoia; PRUSST Riqualficazione urbanistica ed edilizia delle aree limitrofe alle stazioni e fermate delle linee della metropolitana di superficie Firenze-Pistoia, Firenze-Empoli; Firenze-Montevarchi, D.M. LL.PP n. 1169 dell'8.10.1998 G.U. n. 278 del 27.11.1998; Piano Strutturale di Lastra a Signa; PASL dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia e Circondario Empolese Valdese (2007) e documenti di programmazione delle infrastrutture su ferro della Toscana (2008)

2.5.1 La fermata di Lastra a Signa nelle linee guida del servizio ferroviario metropolitano

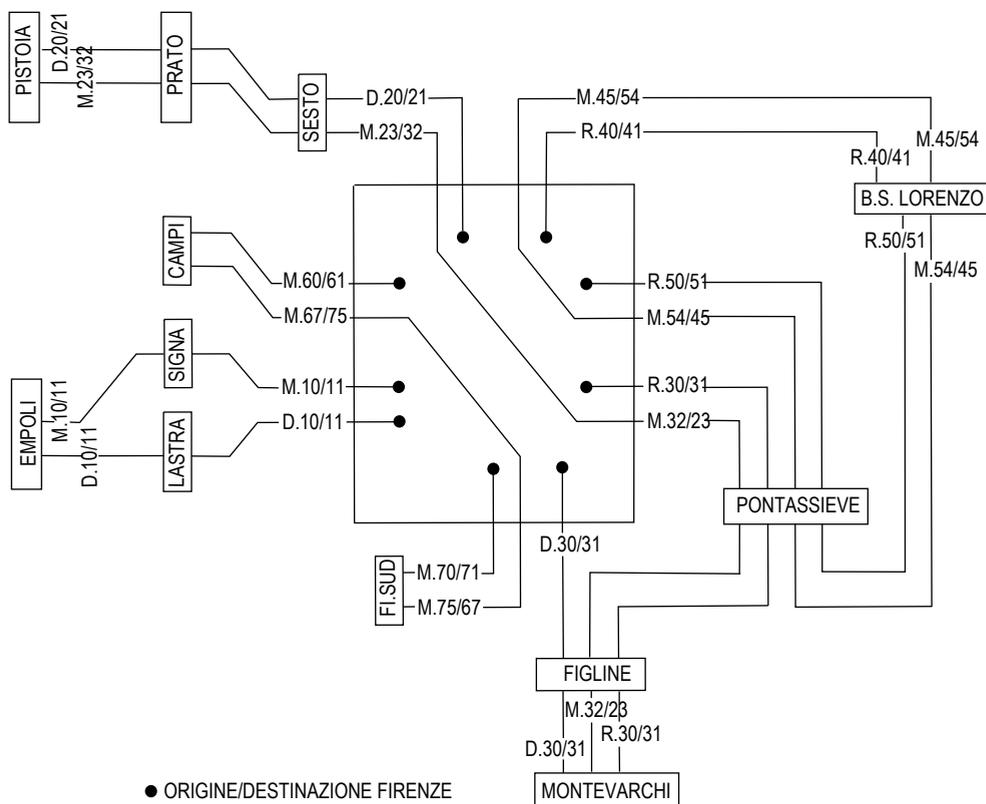
La fermata di Lastra a Signa venne ipotizzata già nel 1998 con l'allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995²⁷ e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997, che riguardava il potenziamento del servizio metropolitano della Toscana centrale. Il documento prevedeva che il servizio ferroviario dell'area venisse implementato dalla realizzazione di un Servizio Ferroviario Metropolitano (S.F.M.) caratterizzato da alte frequenze e da numerose fermate. L'allegato inoltre forniva, all'interno delle linee guida, ulteriori indicazioni sull'articolazione del servizio ferroviario metropolitano. Per la "Linea 1-Empoli-Signa/Lastra-Firenze" si indica che la tratta Firenze-Empoli sia percorsa da due

²⁶ Il concetto di "area metropolitana", inteso come sistema insediativo policentrico è stato introdotto per la prima volta negli anni 1983-1984, a conclusione della prima delle tre fasi della conferenza di area riferita a Firenze Prato Pistoia, la quale successivamente nel 1990 con il D.C.R. n. 212 del 21 Marzo ha condotto alla definizione di un atto di pianificazione territoriale regionale denominato "schema strutturale".

²⁷ Accordo di programma fra il Ministro dei Trasporti, Regione Toscana, FS S.p.A., TAV S.p.A. relativo al quadruplicamento veloce della tratta ferroviaria Bologna Firenze, allo sviluppo del servizio ferroviario regionale e al trasporto merci su ferrovia.

tratte a cui corrispondono due diverse categorie di servizio: per l'itinerario esistente, si prevede che il servizio sia metropolitano (M.10/11)²⁸ con fermate a Carmignano e Signa; mentre per la tratta di progetto prevede un servizio diretto con alcune fermate (D. 10/11)²⁹ tra cui quella di Lastra a Signa.

Schema 2.16
SISTEMA FERROVIARIO METROPOLITANO PROPOSTO DA SFM. 1998



Fonte: elaborazioni su dati delle Ferrovie dello Stato; Accordo integrativo dell'Accordo Quadro stipulato il 27.07.1995 e del Protocollo di Intesa stipulato il 24.04.1997 relativo al potenziamento e sviluppo del servizio metropolitano dell'area della Toscana centrale; Area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia, Linee guida per il servizio metropolitano ferroviario (Allegato 2)

2.5.2 La fermata di Lastra nel progetto strategico del PRUSST

In seguito all'accordo integrativo citato, la fermata ferroviaria di Lastra a Signa venne ripresa dal programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST) che riguardava la riqualificazione urbanistica ed edilizia delle aree limitrofe alle stazioni e le fermate delle linee della metropolitana di superficie Firenze-Pistoia, Firenze-Empoli e Firenze-Monteverchi. Il PRUSST, che appartiene all'ultima generazione

²⁸ M: servizio che effettua tutte le fermate (Allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995 e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997).

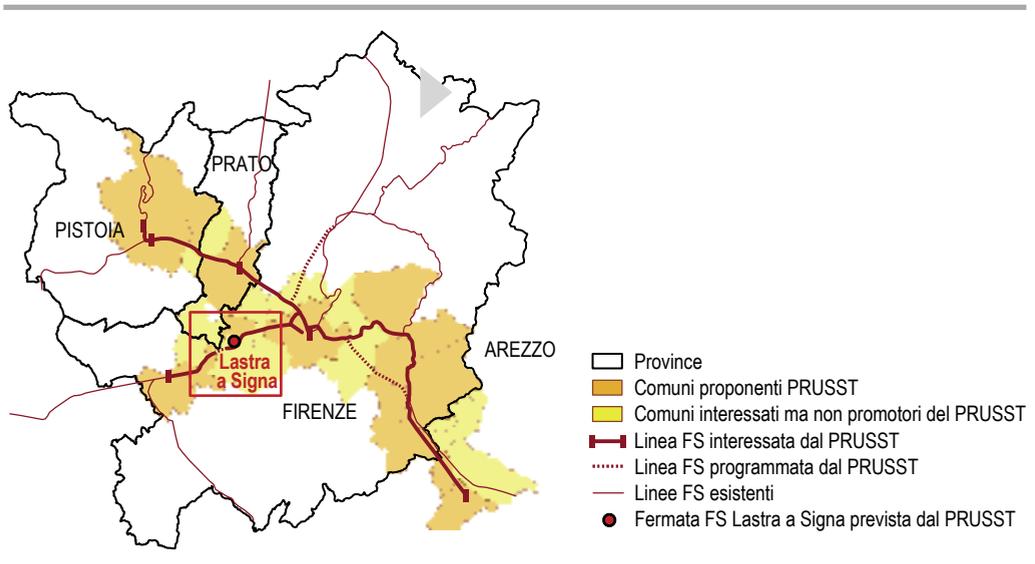
²⁹ D: Diretto che effettua fermata soltanto nelle principali stazioni (Allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995 e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997).

dei programmi complessi³⁰, prevede che l'area metropolitana fiorentina venga strutturata e riorganizzata in forte connessione con la riqualificazione della rete ferroviaria dell'alta Toscana allo scopo di aumentare il livello di attrattività e di competitività della regione. L'obiettivo del programma, era infatti quello di rilanciare l'infrastruttura su ferro, al fine di promuovere e garantire l'aumento del benessere della collettività locale e la competitività economica-territoriale dell'area metropolitana fiorentina.

Per il Valdarno superiore, il programma complesso prevedeva che il raggiungimento di tale intento comportasse la realizzazione della variante Signa-Montelupo e la realizzazione della fermata di Lastra a Signa. In seguito a tali interventi la tratta Empoli-Firenze avrebbe ottenuto, rispetto agli attuali tempi di spostamento, un risparmio di tempo pari a sette minuti.

Dunque il PRUSST confermò le strategie e le linee guida dell'accordo integrativo delle Ferrovie dello Stato. A differenza di questo, però, il programma considerò tale progetto parte integrante dell'intervento di riqualificazione del capoluogo del Comune.

Figura 2.17
PRUSST DELLA LINEA METROPOLITANA DI SUPERFICIE FIRENZE-PRATO-PISTOIA; FIRENZE-EMPOLI,
FIRENZE-MONTEVARCHI



Fonte: elaborazioni su dati del PRUSST della Riqualificazione urbanistica ed edilizia delle aree limitrofe alle stazioni e fermate delle linee della metropolitana di superficie Firenze-Pistoia, Firenze-Empoli; Firenze-Montevarchi, D.M. LL.PP N. 1169 dell'8.10.1998 G.U. n. 278 del 27.11.1998

³⁰ I programmi complessi sono suddivisibili in tre generazioni: la prima, compresa tra 1991-1994, include i Programmi integrati-Pi (ex art. 18 L.203/91) conversione in legge del DL n. 152/91; i Programmi integrati d'intervento-Pii (ex art. 16 L. 179/92, Legge Botta-Ferrarini, "Norme sull'edilizia residenziale pubblica"); i Programmi di recupero urbano-Pre (DM n. 1071/94, "Programmi di recupero urbano). La successiva generazione (1995-1999) comprende, invece, i Programmi Pic Urban I e II (Bando 1994, Com 94/C Guce n. C180/02 del luglio 1994, Guce n. C 200/04 del luglio 1996); i Programmi di riqualificazione urbana-Pru (DM 21.12.94, Programmi di riqualificazione urbana in riferimento ai finanziamenti di cui all'art. 2, comma 2 della L. 179/92 e successive modifiche e integrazioni"); i Contratti di quartiere- Cdq (DM 22.10.97, Bando; L. 449/97 Finanziamenti). La terza ed ultima generazione (1999-2008), include infine i Programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio-Prusst (DM 8.10.98, n. 1189 "Promozione di programmi innovativi in ambito urbano denominati Prusst") e Piani integrati urbani di sviluppo sostenibile-Piuss (strumenti di attuazione dell'Asse V "Valorizzazione delle risorse endogene per lo sviluppo territoriale sostenibile" del POR CreO 2007-2013).

La fermata di Lastra a Signa rimase quindi ambito di intervento delle Ferrovie dello Stato, come previsto già nell'allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 1995 e del Protocollo d'Intesa 1997, che riguardava come è stato ricordato il potenziamento del servizio metropolitano della Toscana centrale.

2.5.3 La fermata di Lastra a Signa secondo il Piano Strutturale

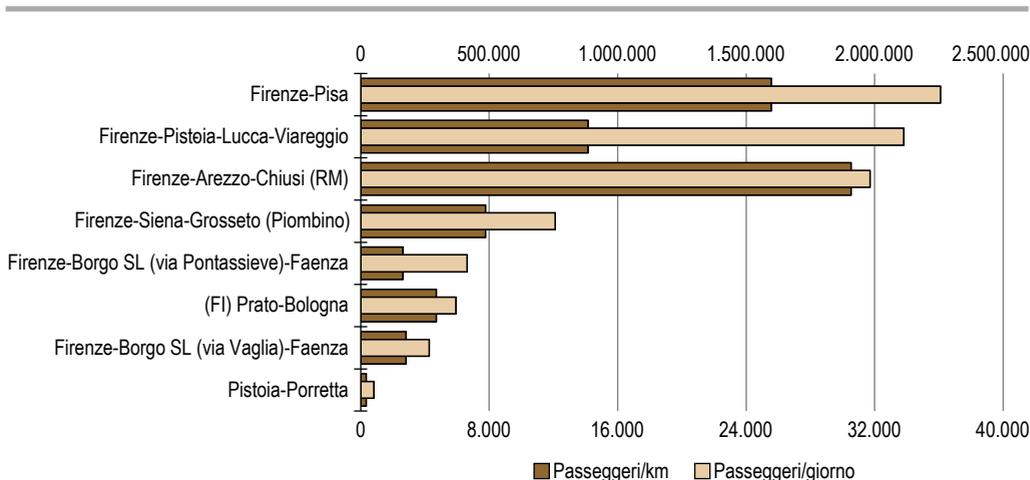
Nel momento in cui è stato redatto il Piano Strutturale (2001)³¹ la fermata di Lastra a Signa non era stata ancora realizzata. Considerata la sua centralità, l'opera venne recepita e inserita tra le strategie del Piano in modo coerente con i contenuti del PRUSST e con le linee guida delle ferrovie dello stato. Il piano oltre a recepire tra i propri contenuti previsionali il progetto della nuova stazione, ha evidenziato le opportunità e le criticità connesse alla realizzazione della fermata. In particolare tra le criticità evidenzia la possibilità di aggravare ulteriormente la zona compresa tra Ponte a Signa e Lastra a Signa, già interessata da intensi flussi di traffico. Tra gli effetti positivi invece vi è il potenziamento del servizio ferroviario e in particolare il coordinamento del trasporto pubblico su ferro con quello su gomma.

2.5.4 La realizzazione della fermata di Lastra a Signa

Come è già stato ricordato, la fermata ferroviaria di Lastra a Signa è entrata in esercizio a partire dal 2006.

Le ragioni che spinsero le Ferrovie dello stato ad attuare la variante ferroviaria Montelupo-Signa e a realizzare la fermata di Lastra a Signa, derivavano dalla necessità di uniformare il tratto Montelupo-Signa alla velocità della linea Firenze-Pisa (160 Km/h). La linea storica, a causa della conformazione dell'ansa del fiume Arno, non permetteva di sostenere velocità superiori agli 80 Km/h.

Grafico 2.18
LINEE CHE INSISTONO SULL'AREA METROPOLITANA PER FREQUENTAZIONE. 2010
Pass/giorno e pass/km nel giorno medio feriale



Fonte: Osservatorio regionale del Trasporto

³¹ Il Piano strutturale è stato adottato con deliberazione di C.C. n. 59 il 02/09/2002 e approvato con deliberazione C.C. n. 72 il 21/11/2003. Lo strumento di pianificazione territoriale è stato rettificato con deliberazione C.C. n. 28 del 26/04/2004. Al PS in seguito sono state riportate altre tre varianti di Piano (2008, 2009, 2010).

Il potenziamento della tratta Firenze-Pisa e la velocizzazione dei collegamenti con Firenze, divennero dunque le argomentazioni prioritarie della realizzazione delle due opere pubbliche.

L'opera è stata realizzata in due fasi: nella prima, conclusa nel 2006 sono state realizzate due banchine, due pensiline, i parcheggi e le rampe di accesso. Nella seconda fase, avviata nel 2010, sono state costruite due torri d'accesso che ospitano i due ascensori³².

2.5.5 Il potenziamento della fermata di Lastra a Signa entro la programmazione regionale ferroviaria

Data la centralità della fermata di Lastra a Signa che deriva in gran parte dal suo essere parte integrante del più importante asse ferroviario della Toscana (Firenze-Pisa-Livorno), la regione ha posto l'intervento anche all'interno dei progetti del PASL³³. All'interno degli strumenti regionali oltre alla previsione della nuova fermata è stato previsto di incrementare i collegamenti ferroviari sia con l'area metropolitana (Empoli-Firenze) che con la zona del Valdarno inferiore (Firenze-Pisa-Livorno).

In particolare i servizi ferroviari previsti che interessano questa tratta sono: il servizio Memorario-Linea mezz'ora attivato nel 2010 che collega Firenze Porta al Prato con Empoli per un tempo di percorrenza di 30 minuti³⁴; il servizio Memorario-Linea veloce (ogni ora) che permette di raggiungere le due città di Firenze e Pisa fermandosi in cinque stazioni (Firenze S.M. Novella, Firenze Rifredi, Lastra a Signa, Empoli, Pontedera, Pisa); la linea lenta Firenze-Pisa che segue il percorso storico lungo l'ansa dell'Arno.

A seguito della realizzazione della fermata è stato inoltre riorganizzato il servizio di trasporto pubblico su strada in modo da potenziare il coordinamento tra il servizio su gomma e quello su ferro.

In seguito all'attivazione del servizio ferroviario, e per mezzo delle azioni di sostegno delle Ferrovie dello Stato e della Regione Toscana, la fermata di Lastra a Signa ha potuto ottenere una serie di effetti positivi in merito:

- al livello di utilizzazione del servizio;
- al potenziamento funzionale della fermata;
- all'attivazione dei trasporti pubblici su gomma al servizio del nodo ferroviario.

Oltre alla popolazione pendolare residente, il bacino di utenza della nuova fermata è costituito dai residenti dei comuni limitrofi, Signa in particolare, dato che la nuova linea garantisce un collegamento più veloce e con maggiore frequenza con il capoluogo regionale³⁵.

La stazione di Signa, tuttavia, non ha perso il suo ruolo funzionale, continua a rivestire un'importanza centrale per la vicina zona industriale di Carmignano (vecchia linea). Come è già stato ricordato, inoltre, parallelamente alla realizzazione della nuova stazione è stata rafforzata l'offerta di trasporto pubblico su gomma favorendo lo scambio intermodale degli spostamenti.

³² Le torri d'accesso non sono ancora utilizzabili. È inoltre prevista anche una rotatoria in sostituzione dell'incrocio tra la SS 67 e la SP 72.

³³ Patto sottoscritto il 27 luglio del 2007 dai comuni dell'Area vasta metropolitana Firenze, Prato, Pistoia e Circondario Empolese Valdese.

³⁴ Firenze Porta al Prato, Le Piagge, San Donnino, Lastra a Signa, Montelupo Fiorentino, Empoli.

³⁵ Offerta ferroviaria dell'area metropolitana: nel 2010 Trenitalia attiva l'offerta Memorario, che interessa la tratta Firenze Porta Romana-Empoli per un tempo di percorrenza di 30 min. Offerta ferroviaria Firenze-Pisa: il collegamento tra le due città avviene con cinque stazioni (Firenze S.M. Novella, Firenze Rifredi, Lastra a Signa, Empoli, Pontedera, Pisa). La fermata di Lastra a Signa fa parte del collegamento veloce tra le due città.

Schema 2.19
RICOSTRUZIONE CRONOLOGICA DELL'INTERVENTO

1998 La fermata di Lastra a Signa venne ipotizzata con l'allegato integrativo dell'Accordo Quadro del 27.07.1995* e del Protocollo d'Intesa del 24.04.1997.
Il programma complesso PRUST dell'area metropolitana Firenze-Prato-Pistoia-Monteverchi prevede la fermata di Lastra a Signa.

1999 Conferenza dei Servizi Nazionale tra Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ferrovie dello Stato, Comune di Lastra a Signa e gli enti pubblici interessati per la realizzazione della variante ferroviaria Signa-Montelupo e la realizzazione della fermata ferroviaria di Lastra a Signa.

2003 Il Piano Strutturale prevede la realizzazione della variante ferroviaria Signa-Montelupo e la fermata ferroviaria di Lastra a Signa.

2005 Completamento e attivazione della variante ferroviaria Signa-Montelupo.

2006 Inaugurazione e attivazione della nuova fermata di Lastra a Signa.
Realizzazione di 2 banchine; 2 pensiline; dei parcheggi e delle rampe di accesso.

2010 Bando di gara per l'appalto sulla seconda fase di costruzione della fermata di Lastra a Signa e avviso di aggiudicazione.

2011 Realizzazione delle torri di accesso.

* Accordo di programma fra il Ministro dei Trasporti, Regione Toscana, FS S.p.A., TAV S.p.A. relativo al quadruplicamento veloce della tratta ferroviaria Bologna Firenze, allo sviluppo del servizio ferroviario regionale e al trasporto merci su ferrovia

2.5.6 *Valutazione degli effetti*

Alcuni effetti riconducibili al potenziamento dei livelli di accessibilità del territorio di Lastra a Signa e quindi alla realizzazione della nuova stazione ferroviaria, sono individuabili già alla scala vasta. Ci si riferisce in particolare ai processi redistributivi della popolazione residente e a quelli di urbanizzazione. A tal scopo, prima di spingere l'analisi alla scala comunale e sub-comunale, proponiamo un inquadramento di Lastra a Signa all'interno dell'area fiorentina con specifico riferimento alle principali dinamiche demografiche, ai processi insediativi e alle dinamiche localizzative delle attività economiche evidenziate nel periodo più recente.

• *Dinamiche demografiche*

Le dinamiche demografiche del periodo 2004-2010 indicano complessivamente per l'area fiorentina una crescita della popolazione residente (3,5%) accompagnata dai fenomeni redistributivi degli abitanti tra capoluogo e la cintura urbana. In particolare le tendenze in atto confermano le traiettorie centrifughe della popolazione che tende a privilegiare i comuni della corona urbana. Nel periodo 2004-2010 sono infatti i comuni della seconda cintura fiorentina, con l'unica eccezione rappresentata da San Casciano Val di Pesa, a conoscere la crescita demografica più rilevante. Crescono in particolare i comuni, come Lastra a Signa, interessati dal passaggio delle linee ferroviarie.

L'area fiorentina mostra dunque gli esiti più maturi dei processi di redistribuzione demografica: vede ampliato il proprio raggio di azione, la sua area di influenza non si risolve entro i comuni confinanti. Cessa infatti la crescita dei comuni della prima corona fiorentina mentre prosegue nella seconda e terza cintura. L'effetto "traboccamento" coinvolge anche le aree intermedie tra Firenze e le altre città della piana dell'Arno.

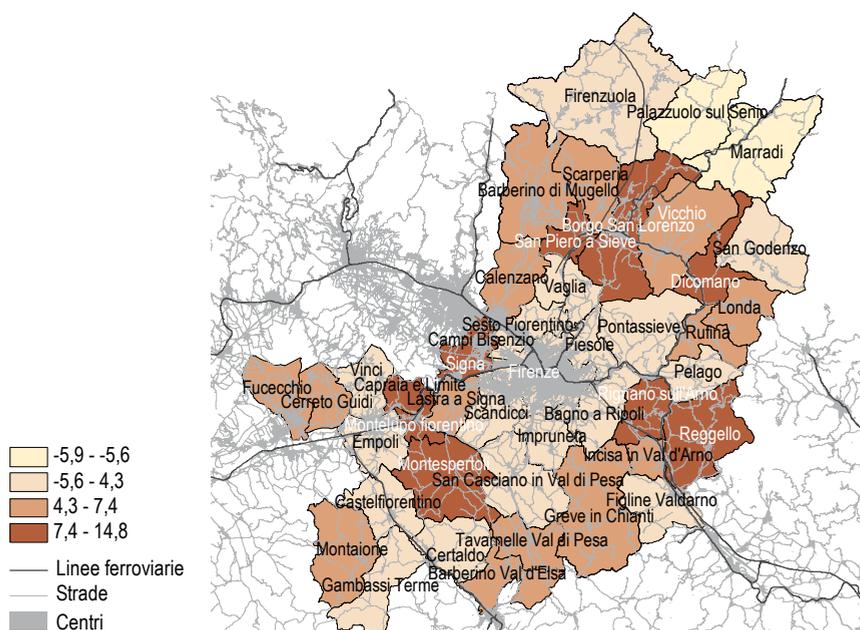
I processi appena richiamati sono l'esito di molteplici fattori tra i quali vale la pena ricordare la difficoltà di accesso al bene casa particolarmente accentuata nel capoluogo e la ricerca di un miglior rapporto qualità/prezzo degli alloggi che spinge la popolazione a risiedere in aree prossime, ma altre rispetto a Firenze. Infatti le preferenze abitative espresse dalla popolazione residente, orientate verso i comuni periferici, riflettono il livello dei prezzi della residenza che, come mostra la figura, decrescono gradualmente al crescere della distanza dal comune capoluogo.

Tabella 2.20
DINAMICHE DEMOGRAFICHE. 2004-2010
Valori assoluti e %

	2004	2010	Variazioni %
Bagno a Ripoli	25.490	25.913	1,7
Calenzano	15.384	16.304	6,0
Campi Bisenzio	38.577	43.224	12,0
Fiesole	14.236	14.264	0,2
Firenze	367.259	368.901	0,4
Lastra a Signa	18.272	19.634	7,5
Scandicci	50.379	50.071	-0,6
Sesto Fiorentino	46.458	47.587	2,4
Signa	16.154	18.213	12,7
Sel Area Fiorentina - q. centrale	592.209	604.111	2,0
Provincia di Firenze	957.949	991.862	3,5

Fonte: ISTAT

Figura 2.21
DINAMICA DELLA POPOLAZIONE. 2004-2010
Variazioni %

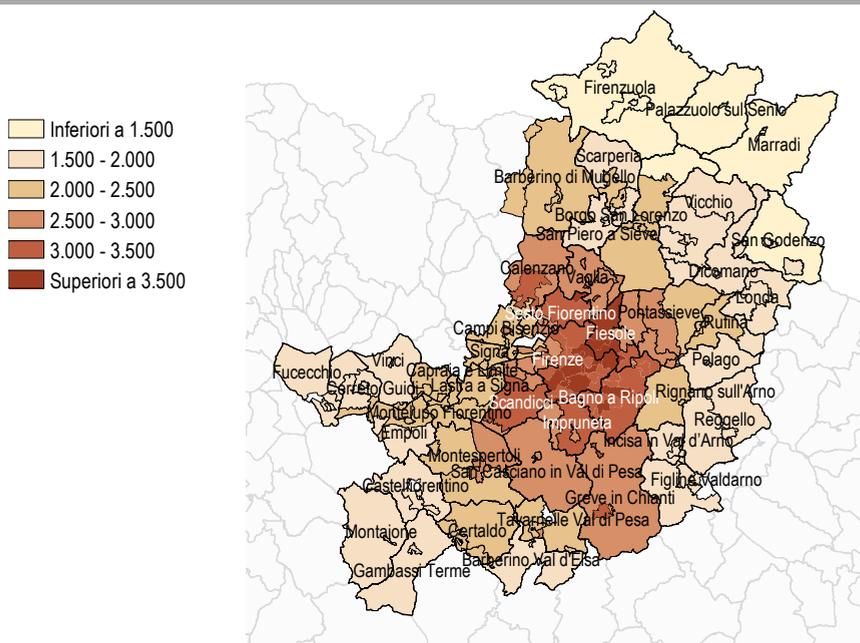


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

La diffusione della mobilità privata e gli alti prezzi dei terreni urbani hanno spinto la popolazione a diffondersi sul territorio. Gli studi di Alonso che, come è noto, indagano la relazione tra mercato dei suoli urbani e localizzazione di residenze e attività produttive³⁶ (Alonso, 1960) mostrano come la localizzazione nelle zone centrali delle città o nei principali centri urbani sia funzione della disponibilità a “pagare” rendite differenziali più elevate; pertanto in queste zone si localizzano le funzioni a maggiore valore aggiunto o nel caso della funzione residenziale, i ceti a reddito medio-alto (*gentrification*).

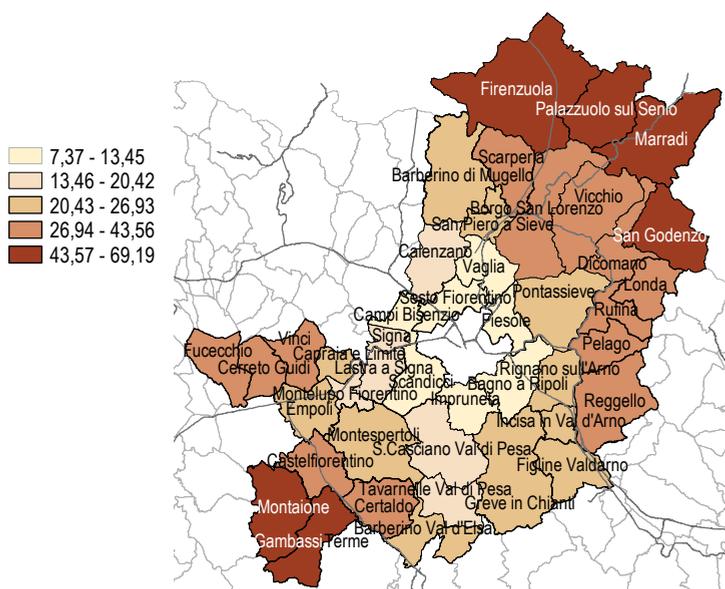
³⁶ Il modello di Alonso, collocabile nei primi anni sessanta, riformula il modello di Von Thunen per il contesto urbano dando vita ad un corpus di teorie che prende il nome di *new urban economics* [cfr. anche Capello, 2004].

Figura 2.22
PREZZI DELLE ABITAZIONI AL M². 2010



Fonte: elaborazioni su dati OMI

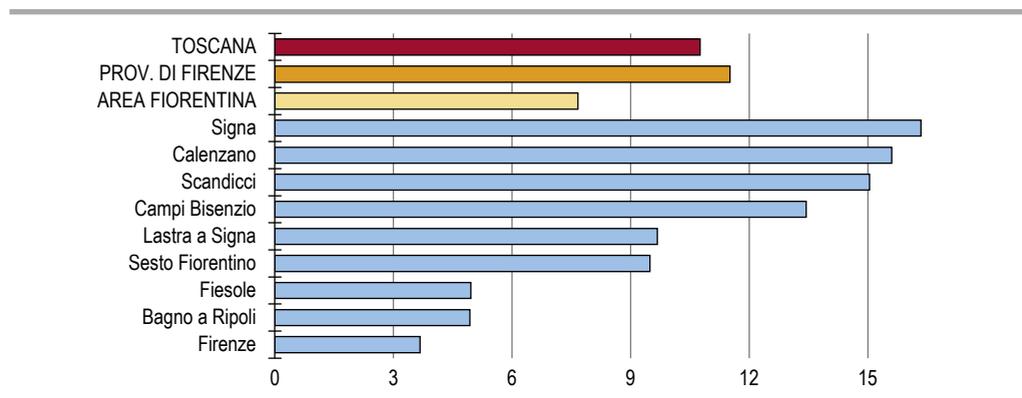
Figura 2.23
TEMPI DI PERCORRENZA DAL COMUNE CAPOLUOGO
Valori in minuti (rete viaria scarica)



Fonte: elaborazioni su dati Regione Toscana

Il confronto tra i prezzi medi delle abitazioni e i tempi di percorrenza dell'area fiorentina rispetto al capoluogo, mette ben in evidenza il rapporto inversamente proporzionale tra le due variabili; all'aumentare dei tempi medi necessari per raggiungere Firenze, corrisponde un costo delle abitazioni relativamente più basso. Da ciò consegue la relazione sempre più stringente tra diffusione della rete infrastrutturale e distribuzione della popolazione sul territorio.

Grafico 2.24
CRESCITA DELLE AREE URBANIZZATE. 1996-2007
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Servizio Geografico regionale

• *Processi insediativi e dinamiche localizzative delle attività economiche*

Le tendenze insediative evidenziate, sono indicate anche dalla crescita delle aree urbanizzate avvenuta nel periodo 1996-2007. In particolare, si evidenzia una crescita più sostenuta degli insediamenti nei comuni posti lungo l'arco che si sviluppa in direzione nord e sud-ovest. Guardando alla distribuzione delle attività economiche, evidenziamo nell'area fiorentina complessivamente una maggiore presenza di attività terziarie in particolare commerciali, compresi gli alberghi e i ristoranti, i Kibs e le attività finanziarie. Uscendo dal capoluogo, la vocazione terziaria dei comuni si fa meno evidente mentre cresce la presenza delle attività manifatturiere.

Tabella 2.25
DISTRIBUZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE. 2008
Unità locali

	Attività finanziarie	Commercio, alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Bagno a Ripoli	2,5	29,4	13,3	15,8	39,0	100,0
Calenzano	1,1	29,5	27,1	9,0	33,3	100,0
Campi Bisenzio	1,8	28,1	22,0	9,8	38,3	100,0
Fiesole	1,9	32,0	9,1	17,8	39,2	100,0
Firenze	2,6	29,6	8,2	24,1	35,4	100,0
Lastra a Signa	1,7	28,0	18,5	11,3	40,5	100,0
Scandicci	2,1	28,1	21,4	10,8	37,6	100,0
Sesto Fiorentino	2,0	32,7	21,5	12,9	30,9	100,0
Signa	1,8	24,6	24,9	7,9	40,7	100,0
Sel Fiorentino-Q. centrale	2,4	29,5	12,3	20,1	35,8	100,0

Fonte: elaborazioni su dati Asia

Lastra a Signa propone i caratteri appena evidenziati e dunque si caratterizza, rispetto al capoluogo e alla media del sistema locale di cui fa parte, per una maggiore presenza di

attività manifatturiere che rappresentano il 18,5% delle attività presenti ed il commercio, con gli alberghi e i ristoranti assumono il peso maggiore (28%). Per contro, sia le attività finanziarie che i Kibs nel territorio di Lastra a Signa hanno avuto una minore diffusione.

Tabella 2.26
DISTRIBUZIONE DELLE ATTIVITÀ ECONOMICHE
Unità locali, variazioni 2004-08

	Attività finanziarie	Commercio, alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Bagno a Ripoli	13,3	-5,9	-2,5	16,1	11,8	4,6
Calenzano	8,7	1,9	0,2	25,6	15,8	7,6
Campi Bisenzio	9,1	-1,2	-6,8	18,1	9,0	3,0
Fiesole	0,0	-1,0	-7,4	1,8	1,4	-0,2
Firenze	16,3	-6,0	-12,5	10,6	6,9	2,0
Lastra a Signa	27,3	3,3	-16,1	13,0	13,4	3,9
Scandicci	7,8	-0,5	-3,6	13,6	6,4	2,8
Sesto Fiorentino	6,6	-4,7	-14,2	12,0	4,1	-2,4
Signa	14,3	1,9	-7,2	7,8	16,5	5,4
Sel Fiorentino-Q. centrale	14,5	-4,6	-9,9	11,2	7,6	2,1

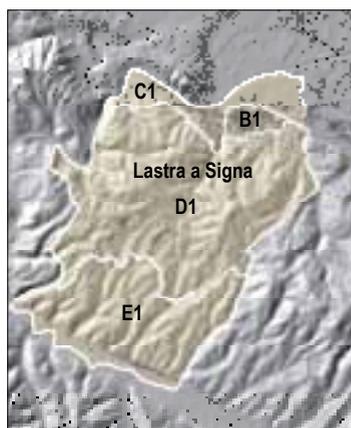
Fonte: elaborazioni su dati Asia

Tuttavia guardando alle recenti tendenze localizzative delle attività economiche vediamo che, anche a Lastra a Signa coerentemente a quanto avviene in tutto il Sel, sono soprattutto le attività finanziarie e i Kibs a aumentare la loro presenza mentre subiscono una contrazione consistente le attività manifatturiere. La progressiva terziarizzazione della base economica dell'intera provincia fiorentina, trova un riscontro non solo nelle tendenze localizzative delle attività del capoluogo ma anche in molti dei comuni della prima e seconda cintura. Resta tuttavia da evidenziare rispetto all'andamento del Sel e del capoluogo, un maggior dinamismo complessivo delle attività localizzate nel comune di Lastra a Signa che in termini di numerosità crescono del 4% confermando le tendenze localizzative centrifughe che abbiamo evidenziato anche per la popolazione residente.

Al fine di analizzare la distribuzione della popolazione e delle attività economiche all'interno del territorio comunale di Lastra a Signa, abbiamo adottato la ripartizione territoriale proposta dall'agenzia del territorio per individuare le zone dove i prezzi delle abitazioni sono omogenei. Le porzioni territoriali individuate con questo criterio sono complessivamente quattro.

Figura 2.27
LE ZONE OMI DEL COMUNE DI LASTRA A SIGNA

Zona	Descrizione zona
B1	Centrale
C1	Ponte a Signa - Porto di Mezzo
D1	Malmantile - Marliano - La Luna
E1	Carceri - Ginestra Fiorentina



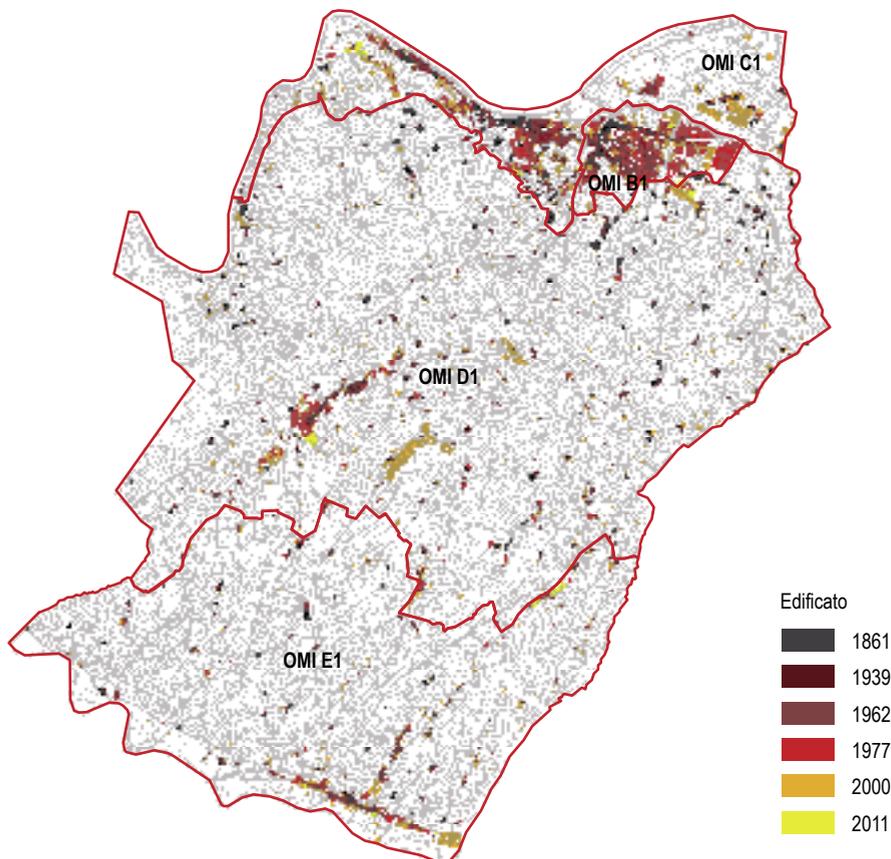
Il comune di Lastra, conta complessivamente poco meno di 20.000 abitanti la maggior parte dei quali risiede nella zona collinare D1 di Malmantile, Marliano, La Luna caratterizzata da una maggiore estensione territoriale e da una densità relativamente bassa. Le zone ad urbanizzazione più intensiva sono localizzate nella parte nord interessata dal passaggio dei principali assi infrastrutturali ed in particolare l'area centrale che presenta livelli di densità piuttosto elevati (oltre 3.800 abitanti per Km²).

Tabella 2.28
POPOLAZIONE RESIDENTE, ABITAZIONI E FAMIGLIE. 2011

	Popolazione	Abitazioni	Famiglie	Sup. terr. in Km ²	Densità
Zona OMI B1	4.588	2.007	1.859	1,2	3.823
Zona OMI C1	5.269	2.304	2.135	4,3	1.225
Zona OMI D1	7.509	3.284	3.043	24,8	303
Zona OMI E1	2.463	1.077	998	12,7	194
TOTALE COMPLESSIVO	19.829	8.672	8.035	43,0	461

Fonte: elaborazioni su dati Anagrafe 2011, Archivio catasto e stime IRPET

Figura 2.29
CRESCITA DELLE AREE URBANIZZATE. 1861-2011



Fonte: elaborazioni su dati Comune di Lastra a Signa

La zona centrale, pur essendo la meno estesa, ospita anche il numero maggiore di attività economiche. In particolare in questa porzione territoriale prevalgono le attività finanziarie, le attività commerciali (compresi gli alberghi e i ristoranti) e i Kibs. Le attività manifatturiere sono invece prevalentemente localizzate nella zona di Ponte a Signa-Porto di Mezzo (C1). Più esigua la presenza delle attività nelle altre porzioni del territorio comunale, dove prevalgono gli esercizi commerciali.

Tabella 2.30
UNITÀ LOCALI PER ZONE OMI NEL COMUNE DI LASTRA A SIGNA. 2008
Valori assoluti

Zone OMI	Attività finanziarie	Commercio, alberghi, ristoranti	di cui commercio	di cui alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Zona OMI B1	12	177	155	22	83	83	90	622
Zona OMI C1	7	121	108	13	130	43	68	490
Zona OMI D1	4	102	92	10	41	42	41	332
Zona OMI E1	3	59	50	9	47	20	14	202
Comune	26	459	405	54	301	188	213	1.646

Fonte: elaborazioni su dati Asia

Tabella 2.31
VARIAZIONE DELLE UNITÀ LOCALI PER ZONE OMI NEL COMUNE DI LASTRA A SIGNA. 2004-2008
Valori %

Zone Omi	Attività finanziarie	Commercio, alberghi, ristoranti	di cui commercio	di cui alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Zona OMI B1	66,4	-2,5	-6,2	34,2	-39,7	60,8	14,7	1,1
Zona OMI C1	-16,8	-3,5	-1,7	-15,7	21,4	-21,1	11,6	5,8
Zona OMI D1	11,0	14,2	10,0	72,8	-37,7	33,1	10,8	3,8
Zona OMI E1	149,7	22,5	15,4	86,7	-2,4	-30,3	19,0	8,8
Comune	27,3	3,3	0,7	27,3	-16,1	13,0	13,4	3,9

Fonte: elaborazioni su dati Asia

Una volta descritto il profilo del territorio di Lastra a Signa dal punto di vista demografico e insediativo, passiamo ora ad analizzare quelle variabili che rendono conto dei riflessi, qualora prodotti, dalla realizzazione del nuovo nodo infrastrutturale. Ci si riferisce in particolare all'andamento e alla distribuzione delle attività economiche e alla dinamica dei prezzi delle abitazioni. Come è già stato ricordato, la struttura delle reti di infrastrutture di trasporto e le forme di organizzazione urbana e territoriale si influenzano reciprocamente in maniera crescente. Ne consegue che la realizzazione di nuovi collegamenti o di nuovi nodi infrastrutturali possa guidare le scelte localizzative di popolazione e attività. A tal scopo proponiamo le più recenti dinamiche che hanno interessato le unità locali nelle diverse porzioni territoriali del comune e la variazione dei prezzi delle abitazioni come indicatore dell'andamento delle preferenze abitative espresse dalla popolazione residente.

Le variazioni delle attività economiche avvenute nel periodo 2004-2008 indicano complessivamente per il comune di Lastra a Signa un certo dinamismo che corrisponde ad una crescita del 4%. La crescita è distribuita in modo abbastanza differenziato: la zona più dinamica è la zona E1 (Carceri-La Ginestra) che comunque resta ad un livello più basso delle altre. Crescono anche le attività della zona C1 (Ponte a Signa-Porto di Mezzo), dove l'aumento è dovuto al settore manifatturiero. Nell'area centrale invece crescono in modo rilevante i kibs e le attività finanziarie. In aumento anche gli alberghi e i ristoranti mentre diminuiscono sia gli esercizi commerciali che le imprese manifatturiere che privilegiano per la loro localizzazione l'area posta più a nord di Ponte a Signa e Porto di Mezzo. Complessivamente, l'area centrale sotto il

profilo della localizzazione delle attività economiche appare meno dinamica rispetto alle altre zone.

Guardando invece alla variazione dei prezzi della residenza vediamo come sia proprio l'area centrale nel periodo 2004-2010 ad aver avuto l'aumento più consistente. Mediamente in questa zona i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 53%.

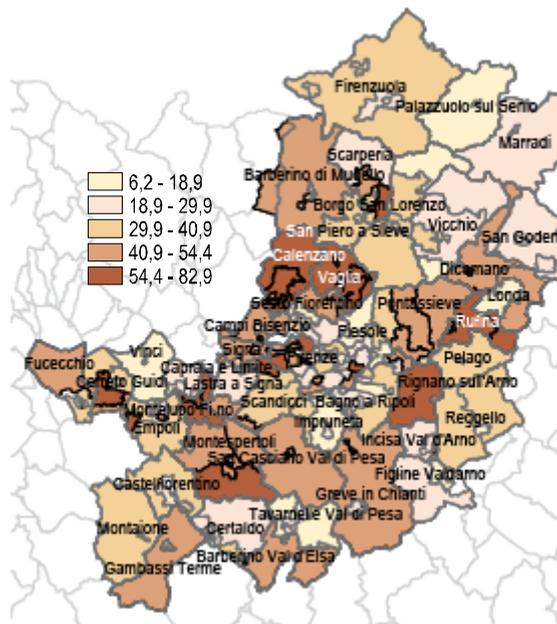
Tabella 2.32
VARIAZIONE DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI A LASTRA A SIGNA. 2004-2010

Descrizione zona	2010			2004-2010		
	Val. min.	Val. max	Val. medio	Val. min.	Val. max	Val. medio
Centrale	2.400	2.900	2.650	57,9	49,5	53,2
Ponte a Signa-Porto di Mezzo	2.000	2.700	2.350	31,6	39,2	35,8
Malmantile-Marliano-La Luna	2.000	2.800	2.400	25,8	35,9	31,5
Carcheri-Ginestra Fiorentina	1.800	2.600	2.200	33,3	58,5	47,2

Fonte: elaborazioni su dati Asia

In conclusione possiamo evidenziare come gli interventi sull'accessibilità, in particolare quelli rivolti a potenziare le connessioni con i centri principali dei sistemi insediativi, giochino un ruolo fondamentale nel guidare i processi redistributivi della popolazione sul territorio. Tale effetto assume particolare evidenza nelle aree più periferiche che godono di un vantaggio relativo in termini di costo delle abitazioni. Meno evidente appare la relazione con le scelte localizzative delle attività economiche che appaiono debitorie dei più generali processi di riconversione comuni a molte realtà territoriali. Tuttavia, è possibile attribuire almeno una parte dei processi di *turn over* delle attività evidenziati per l'area centrale del comune al processo di riqualificazione che si è innescato in conseguenza della realizzazione della nuova stazione ferroviaria leggibile anche attraverso le variazioni dei prezzi delle abitazioni.

Figura 2.33
VARIAZIONE % DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI. 2004-2010



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia del Territorio

Nell'ultimo ventennio l'Amministrazione di Cascina ha messo in atto molteplici politiche e progetti volti a rilanciare la competitività economica, sociale e territoriale del Comune potenziando i motori dello sviluppo alternativi al settore del mobile, entrato in crisi dagli inizi degli anni '80. Tra le strategie della "nuova Cascina" vi è anche il progetto della riqualificazione del centro storico del Capoluogo³⁷. Uno degli obiettivi strategici riguarda proprio il ripristino dell'immagine e dell'attrattività del centro.

L'evoluzione dello scenario normativo regionale (norme per il governo del territorio L.R.T 5/95, L.R.T 1/05, norme per il commercio 28/05 e relativo regolamento n.15/r del 2009) e nazionale (L. 380/2001 e il Codice dei Beni Culturali 42/2004 e modifiche) che si è andato delineando a partire dagli anni novanta ha favorito la messa a punto di strategie urbanistiche, economiche, sociali e territoriali finalizzate a riqualificare il nucleo storico perseguendo una visione multisettoriale.

Secondo questa prospettiva sono stati revisionati gli strumenti di governo del territorio e sono stati identificati nuovi strumenti urbanistici e programmi per dare operatività alle azioni di riqualificazione del centro storico del capoluogo.

Gli strumenti utilizzati a tal scopo sono:

1. Piano particolareggiato del centro storico del 2006, in variante a quello del 1984;
2. Piano Urbano del Traffico (PUT), in attuazione al Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) 2003;
3. Centro Commerciale Naturale (CCN) di Cascina;
4. Piano Integrato Urbano di Sviluppo Sostenibile (PIUSS) - Fondi strutturali, POR Creo/Fesr 2007 - 2013 - Asse V.

2.6.1 *La riqualificazione del centro storico di Cascina secondo gli strumenti di pianificazione territoriale e i relativi atti di governo*

La riqualificazione del centro venne affrontata già dal Piano Particolareggiato di iniziativa pubblica approvato nel 1984 che mirava a tutelare e a recuperare il patrimonio edilizio attraverso la ricostituzione degli aspetti fisico-strutturali dell'edificato storico. Il Piano particolareggiato, venne redatto secondo le disposizioni della L. 457/78 (norme per l'edilizia residenziale) e della L.R.T. 59/80 (norme per gli interventi per il recupero del patrimonio edilizio esistente) le quali disciplinavano il recupero del patrimonio edilizio in riferimento al degrado fisico. Il Piano attuativo operò prioritariamente in direzione del recupero puntuale degli edifici senza perseguire una visione d'insieme e integrata per il rilancio complessivo della zona.

Il tema della riqualificazione dell'area storica venne successivamente ripreso dal Piano Strutturale approvato nel 1998, che demandava l'individuazione dettagliata degli interventi al Regolamento Urbanistico (approvato nel 2000 e portato in variante nel 2005) e successivamente al Piano Particolareggiato (approvato nel 2005) in revisione del piano attuativo del 1984.

Per il centro storico, il PS prevedeva la pedonalizzazione del corso principale (Corso Matteotti) e la riqualificazione di alcuni spazi a verde (parcheggio di Piazza Gramsci), oltre alla conservazione e al restauro del centro.

³⁷ Oltre a promuovere la riqualificazione del centro storico, la Pubblica Amministrazione ha attuato altri progetti strategici, quali la costruzione del Politecnologico di Navacchio, la realizzazione del teatro del Politeama oltre ad aver attivato un una convenzione quadro con il Comune di Pisa per la realizzare le future aree produttive della località Ospedaletto.

La variante del Regolamento Urbanistico (2005), oltre a disciplinare in modo dettagliato gli interventi ammissibili nel Capoluogo focalizza l'attenzione sulla destinazione d'uso delle aree storiche. Lo strumento urbanistico, infatti, prevedeva per il centro una funzione prevalentemente residenziale e alcune destinazioni d'uso con essa compatibili (attività commerciali e artigianali *in primis*). Il RU demanda la puntuale regolamentazione degli interventi previsti al successivo Piano Particolareggiato, previsto in variante a quello del 1984. La revisione della disciplina di Piano nasce dall'esigenza di riallineare le previsioni di piano alle mutate esigenze. In particolare lo strumento in vigore era esclusivamente rivolto agli aspetti edilizi e non prevedeva strategie di riqualificazione estese a tutta l'area del centro determinando effetti negativi sulla capacità attrattiva del centro in termini di localizzazione delle attività economiche e della popolazione residente.

Pertanto il piano particolareggiato ha assunto i seguenti obiettivi da perseguire:

- il ripristino dell'identità locale e culturale del centro storico;
- il riconoscimento del perimetro delle mura e della "città murata";
- il rilancio della residenza e della qualità della vita entro le mura;
- la promozione delle attività economiche attraverso il centro commerciale naturale (CCN), con il sostegno alle attività artigianali specializzate nel settore del legno.

A partire dalle finalità indicate, il piano individua quattro gruppi di azioni progettuali, per le quali prevede specifici interventi. Le azioni previste riguardano:

1. la revisione del sistema delle regole concernenti: gli interventi edilizi, l'incentivazione e investimenti alla residenza, la permanenza e il nuovo inserimento delle attività produttive, commerciali e artigianali e le attività culturali e turistico-ricettive;
2. il progetto delle mura;
3. il progetto degli spazi pubblici;
4. la valorizzazione di singoli edifici interni alla città murata e il ripristino di specifici ambiti degradati.

Il primo gruppo progettuale è stato sostanziato dai seguenti punti:

- aumento delle unità edilizie: entro le unità edilizie di intervento il Piano Particolareggiato ha previsto e regolarizzato l'aumento delle unità immobiliari, coerenti con le divisioni catastali. Per i nuovi interventi lo strumento urbanistico individua un minimo di 40 mq di SUL per abitazione (il Piano non dichiara quante unità immobiliari nuove sono state previste);
- mutamento della destinazione d'uso degli edifici: la disciplina delle funzioni è stata normata in riferimento alla compatibilità tipologica dell'edificio e alla compatibilità della struttura urbana del luogo. Considerati tali parametri, il Piano ha regolato le funzioni del centro secondo usi residenziali; culturali, religiosi, scolastici e sociali; commerciali, con strutture di vicinato; turistico-ricettive e di ristoro; direzionali e di servizio; artigianali;
- aumento degli interventi di ristrutturazione edilizia: il piano ha aumentato la possibilità di effettuare interventi di ristrutturazione edilizia, al fine di incrementare la superficie residenziale degli alloggi esistenti (il Piano non dimensiona questo tipo di intervento);
- promozione degli interventi di ristrutturazione urbana interni ed esterni alle mura: il piano offre la possibilità di intervenire entro il perimetro murario attraverso azioni di ristrutturazione urbanistica volte a riprogettare il tessuto edilizio esistente secondo i criteri delle tipologie edilizie storiche del centro.
- promozione degli interventi di "ripristino urbanistico": oltre alla ristrutturazione urbana, il Piano per il centro storico, ha disciplinato una seconda tipologia di "ristrutturazione urbana", ossia un tipo di intervento volto a "reintegrare specifici organismi edilizi nel

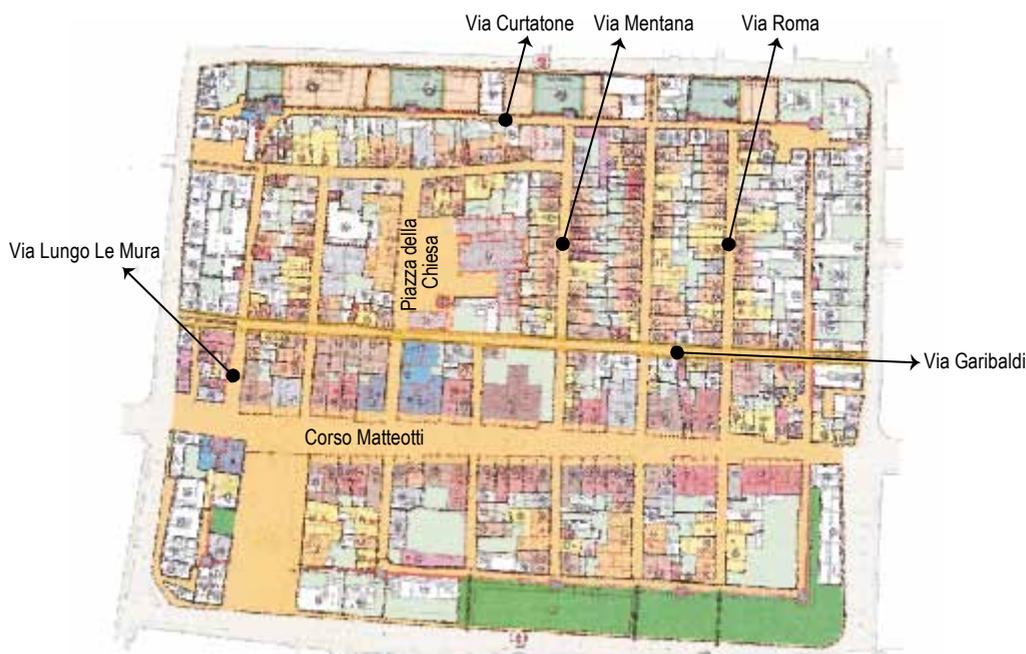
contesto edificato circostante con la ricostruzione dei caratteri propri della tipologia di appartenenza (...)»³⁸.

Il secondo punto ha riguardato, invece, il progetto delle mura già previsto dal Precedente Piano del 1984. Il limite che si registrava ancora nei primi anni 2000 concerneva infatti la mancata riconoscibilità del circuito murario, elemento fondamentale per il valore storico di Cascina. L'idea di fondo che il "nuovo" strumento particolareggiato riproponeva, e che era già contenuta almeno in parte nel piano dell'84, era quindi quella di liberare l'antica fascia verde compresa tra le mura e la via di circoscrizione.

Le azioni progettuali sono state organizzate secondo queste categorie di intervento:

1. acquisizione di aree a seguito del trasferimento di attività produttive o dell'abbandono delle stesse per obsolescenza delle strutture;
2. organizzazione di progetti di recupero per parti con l'obiettivo di liberare la fascia lungo le mura e il sistema delle torri;
3. sistemazioni a verde della parte sud e di altre liberate o ripristinate, con l'eventuale realizzazione di un parcheggio interrato, utile anche per il funzionamento del teatro, in modo da riorganizzare il sistema della sosta;
4. restauro e valorizzazione con possibilità di visita dei manufatti storici del sistema difensivo e delle mura;
5. sistemazione della via lungo le mura con pavimentazione omogenea, da attrezzare come percorso pedonale e ciclabile.

Figura 2.34
PIANO PARTICOLAREGGIATO DEL CENTRO STORICO. 2005



Fonte: Comune di Cascina

³⁸ Comune di Cascina, Piano Particolareggiato per il centro storico, relazione generale, Quadro Conoscitivo, pag. 26 (2004).

Come la sistemazione del circuito murario, anche il progetto degli spazi pubblici (terza azione progettuale) è frutto di un disegno complessivo. La finalità del Piano, è stata infatti quella di definire una rete degli spazi pubblici, dentro e fuori porta, promuovendo al contempo la riconoscibilità del sistema difensivo³⁹.

La variante al Piano particolareggiato, prevede infine la valorizzazione dei singoli edifici interni alla città murata e il ripristino di specifici ambiti degradati.

2.6.2 La riqualificazione del centro storico di Cascina secondo il Piano Urbano del Traffico

Anche dal Piano Urbano del Traffico (approvato nel 2006), in attuazione al Piano Generale del Traffico Urbano (PGTU) del 2003 ha previsto una serie di interventi in direzione della riqualificazione del centro storico. Il Piano Urbano del Traffico ha previsto una programmazione temporale degli interventi distinguendo quelli da attuare in tempi brevi da quelli da attuare nel medio periodo (Tab. 2.35).

Tabella 2.35
INTERVENTI PREVISTI DAL PIANO URBANO DEL TRAFFICO

INTERVENTI DI BREVE PERIODO		INTERVENTI DI MEDIO PERIODO
INTERNI AL CENTRO STORICO	<p>Esterni centro storico</p> <p>Interventi intorno alle mura e interventi per la zona Sud-ovest</p> <p><i>Quadrante centrale (Via Pascoli-Pace-Michelangelo)</i></p> <p>■ INTERVENTI REGOLAMENTARI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Modifiche sulla circolazione intorno alle mura. 2. Regolamentazione e riduzione della sosta intorno alle mura attraverso la rotazione degli stalli (disco orario con durata 60 -90 min), al fine di: <ul style="list-style-type: none"> - ridurre la quantità di veicoli intorno le mura; - dare risposta al fabbisogno di sosta ai residenti del centro; - dare risposta al fabbisogno di sosta intorno all'anello viario; - tutelare l'accessibilità del centro storico. <p>■ INTERVENTI STRUTTURALI</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Riconversione a parcheggio (circa 30 stalli) regolamentata a "disco orario", nell'area al vertice tra l'intersezione di Via Pascoli/Pace, adibita al 2005 a verde pubblico. 2. Ampliamento del parcheggio di Piazza Gramsci. <p><i>Quadrante Sud-ovest (Asse Viale N. Sauro, Via Tosco Romagnola, Via Comaschi, Via Cei)</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Modifica dello schema di circolazione, al fine di: <ul style="list-style-type: none"> - migliorare le condizioni di esercizio dell'intersezione di Via N. Sauro-Tosco Romagnola; - ridefinire le modalità di accesso al Parcheggio di Piazza Cavallini. L'azione è finalizzata a instradare il traffico lungo l'itinerario Cei/Stazione/Nicolta/ Parcheggio Cavallini; - realizzare la pista ciclo-pedonale nel tratto di Via Cei. 	<p>Esterni centro storico</p> <p>Interventi del PUT correlati alle previsioni del RU</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Realizzazione di nuovi parcheggi fuori strada adiacenti al Centro Storico localizzati nelle seguenti aree: <ul style="list-style-type: none"> - area ex ferroviaria adiacente la stazione (sud-ovest); - ex campo sportivo "Tettora"; - area ubicata tra Via N.Sauro e Terracini (nord-ovest). 2. Attuazione del "Piano di Riqualificazione e valorizzazione del Capoluogo". 3. Regolamentazione della sosta per controllare/ridurre il traffico veicolare nell'area urbana centrale, ma soddisfare anche la domanda di sosta di lunga durata 4. Realizzazione di due nuovi collegamenti viari, finalizzati a consentire un raccordo dei nuclei di urbanizzazione previsti lungo l'asse di via Galilei con la TR ad est e la SP 31 ad ovest, alternativo al transito del semianello Pascoli/Pace/Michelangelo

Fonte: Piano urbano del traffico

³⁹ Entro le mura sono stati previsti i seguenti spazi pubblici da pavimentare e sistemare: piazza della Chiesa; Corso Matteotti; via Garibaldi e via Mentana; via Curtatone e delle altre vie a pettine; via lungo le mura. Fuori le mura, invece sono stati indicati i seguenti interventi: pavimentazione e sistemazione delle mura; sistemazione degli attraversamenti esterni alle mura; pavimentazione e sistemazione della zona adiacente alla porta fiorentina e pisana; e sistemazione del marciapiede esterno sul bordo del centro storico.

Gli obiettivi del piano riguardano prioritariamente la riduzione del traffico motorizzato del centro storico e l'aumento/regolazione dell'accessibilità. Per il primo obiettivo il PUT ha previsto l'interdizione della circolazione dei mezzi motorizzati all'interno del centro, delimitando la ZTL. Per la seconda finalità, invece, lo strumento ha prospettato azioni "di regolamentazione e di riorganizzazione della sosta veicolare anche tramite la realizzazione di nuovi parcheggi; di revisione dello schema di circolazione; di promozione della viabilità ciclabile e pedonale"⁴⁰.

2.6.3 *Gli interventi sul centro storico previsti dal PIUSS*

Il Comune di Cascina fa parte dei 17 comuni vincitori del bando regionale dei progetti PIUSS del marzo 2009. Come è noto, questo strumento fa parte dei programmi complessi cofinanziati da fondi strutturali comunitari (POR Creo/Fesr 2007-2013-Asse V) e finalizzati a promuovere la competitività e l'occupazione territoriale. In sostanza, i PIUSS sono costituiti da progetti pubblici e privati volti ad intervenire nella promozione dello sviluppo socio-economico, urbanistico-territoriale e culturale-ambientale di un territorio. I PIUSS sono, quindi, strumenti della programmazione regionale indirizzati a risolvere le criticità socio-economiche dei diversi territori.

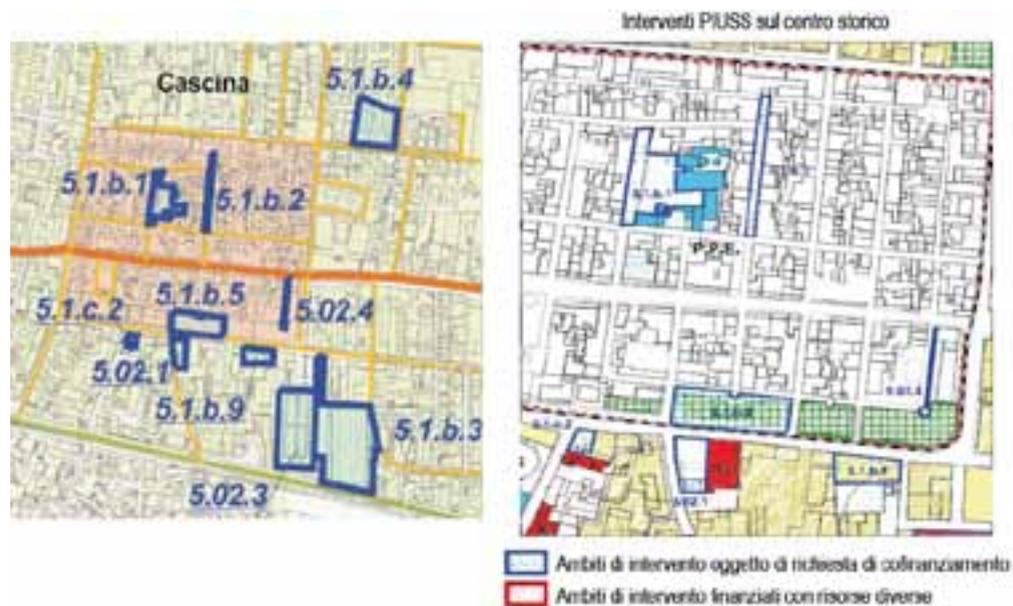
Il PIUSS di Cascina, denominato "Cascina s'impegna per P.R.I.M.A.", è costituito complessivamente da 26 progetti di cui 4 interessano il centro storico e 6 le aree ad esso contigue (cfr. masterplan PIUSS). In particolare i progetti riguardano:

- la realizzazione del Centro Commerciale Naturale (CCN) e la riqualificazione degli spazi pubblici di via Palestro e piazza della Chiesa del Centro storico (5.1.b.1);
- la realizzazione del CCN e la riqualificazione degli spazi pubblici di Via Mentana Cascina Centro storico (5.1.b.2);
- la realizzazione dell'area Mercatale e il parcheggio multipiano in Piazza Gramsci (5.1.b.5);
- il restauro della torre angolare e cinta muraria 1°, 2° e 3° lotto funzionale (5.02.4);
- il centro per l'attività di contrasto al disagio (5.1.c.2);
- il restauro del teatro Bellotti Bon di Cascina (5.02.1);
- la riqualificazione degli spazi pubblici e della cinta muraria (5.1.b.9);
- il restauro del cimitero monumentale I, II, III lotto (5.02.3);
- il recupero ex Tettora, area Mercatale (5.1.b.3);
- l'area a verde e parcheggio di Via Allende - Via la Malfa (5.1.b.4).

Gli interventi previsti dal PIUSS si pongono in forte coerenza con quelli previsti dal piano particolareggiato e dal piano urbano del traffico: la pavimentazione di via Mentana, di piazza della Chiesa, la riqualificazione della cinta muraria e la realizzazione del parcheggio di Piazza Gramsci, sono infatti interventi previsti anche dagli altri piani. Il PIUSS prevede inoltre alcuni interventi localizzati fuori dal centro storico anch'essi funzionali alla riqualificazione dell'area centrale: il restauro del teatro Bellotti Bon, la realizzazione della struttura pubblica per il contrasto al disagio sociale e la riqualificazione degli spazi pubblici dell'area sud del centro storico. Il disegno complessivo di riqualificazione previsto dal PIUSS, consta dunque nella realizzazione di una rete di luoghi e di servizi pubblici localizzati sia dentro che fuori le mura (come ad esempio gli interventi dell'area Ex Tettora e il parcheggio sull'incrocio tra Via Allende e la Via la Malfa) e al cui funzionamento sistemico è affidato il rilancio competitivo dell'area centrale.

⁴⁰ Comune di Cascina, *Piano Urbano del Traffico* (PUT), "Relazione tecnica", pag. 2.

Figura 2.36
MASTERPLAN PIUSS CASCINA



Fonte: ufficio S.I.T. Servizio Urbanistica, Comune di Cascina

Di seguito si riporta la tabella sintetica degli interventi previsti, delle relative spese e del contributo ottenuto.

Tabella 2.37
INTERVENTI DEL PIUSS

Ambito	Titolo operazione	Spese ammissibili verificate	Contributo verificato
5.1.b.1	CCN - Riqualificazione spazi pubblici Via Palestro e Piazza della Chiesa centro storico	1.464.000,00	878.400,00
5.1.b.2	CCN - Riqualificazione spazi pubblici Via Mentana Cascina centro storico	732.000,00	439.200,00
5.1.b.5	Realizzazione area mercatale e parcheggio multipiano Piazza Gramsci	1.887.220,00	1.132.332,00
5.02.4	Restauro torre angolare e cinta muraria 1°, 2° e 3° lotto funzionale	490.000,00	294.000,00
5.1.c.2	Il centro per l'attività di contrasto al disagio	0	0
5.02.1	Restauro Teatro Bellotti Bon	1.860.735,00	1.116.441,00
5.1.b.9	CCN - Riqualificazione spazi pubblici cinta muraria	96.278,00	57.766,00
5.02.3	Il restauro del cimitero monumentale I, II, III lotto	0	0
5.1.b.3	Recupero ex tettoia-area mercatale	887.629,00	529.351,00
5.1.b.4	Area a verde e parcheggio Via Allende - Via La Malfa	0	0
	TOTALE	7.417.862,00	4.447.490,00

Fonte: Allegato D, POR "Competitività regionale e occupazione" FESR 2007-2013 PIUSS - Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile

2.6.4 *Il Centro Commerciale Naturale di Cascina per la riqualificazione del centro storico*
L'Amministrazione di Cascina si è fatta promotore di un accordo di programma (2003) con i comuni di Buti, Calci, S. Giuliano Terme, Vecchiano e Vicopisano per istituire i Centri Commerciali Naturali, allo scopo di rivitalizzare gli esercizi del centro storico. Negli ultimi trent'anni infatti il commercio ha visto gradualmente ridimensionato il proprio ruolo di fattore che contribuisce alla vita urbana del centro storico seguendo le tendenze periurbane espresse dalle preferenze abitative. L'istituzione nel 2007 del centro commerciale naturale è avvenuta anche grazie a finanziamenti regionali stanziati per realizzare interventi a sostegno delle attività commerciale e produttive del Comune.

Tabella 2.38
COSTI DI REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL CENTRO STORICO DI CASCINA

Intervento	UTOE - OMI	Strumento urbanistico	Previsto	Consuntivo	Saldo
Parcheggio di Via Allende e Via la Malfa	Utoe 4 - B1	PIUSS	519.000,00 €	519.000,00 €	0 €
Recupero dell'area ex campo sportivo "Tettora" per la realizzazione a parcheggio	Utoe 4 - B1	Piano Urbano del Traffico e PIUSS	970.000,00 €	921.230,66 €	48.769,34 €
Sistemazione di Via Curtatone e Montanara	Utoe 4 - B1	Piano Particolareggiato	79.900,00 €	79.900,00 €	0 €
Realizzazione parcheggio in Via Comaschi presso Servizio Civile	Utoe 4 - B1	Piano Urbano del Traffico	100.000,00 €	77.628,97 €	22.371,03 €
Riordino e manutenzione straordinaria di Piazza Gramsci e tratto nord di Via Comaschi	Utoe 4 - B1	Piano Urbano del Traffico	Dato non disponibile	104.286,26 €	Dato non disponibile
Rifacimento pavimentazione del Corso Matteotti (primo stralcio)	Utoe 4 - B1	Piano Particolareggiato	*890.678,34 €	890.551,80 €	126,54 €
Sistemazione della pavimentazione del Corso Matteotti (secondo stralcio, parte finale lato ovest)	Utoe 4 - B1	Piano Particolareggiato	100.000,00 €	86.588,60 €	13.411,40 €
Ristrutturazione dell'area urbana denominata "Piazza Martiri della Libertà"	Utoe 4 - B1	Piano Particolareggiato Piano Urbano Traffico	807.466,75 €	807.466,75 €	0 €
Sistemazione stradale di Via Curiel	Utoe 4 - B1	Piano Particolareggiato	160.500,00 €	160.498,09 €	1,91 €

Fonte: elaborazioni su dati Comune di Cascina, Lavori Pubblici, certificato di regolare esecuzione dell'opera

Tabella 2.39
TEMPI DI REALIZZAZIONE DEGLI INTERVENTI PUBBLICI NEL CENTRO STORICO DI CASCINA

	UTOE OMI	Strumento urbanistico di riferimento	Approvazione progetto esecutivo	Aggiudicazione definitiva	Stipula contratto	Effettivo inizio lavori	Termine contrattuale per ultimazione lavori	Ultimazione effettiva
Parcheggio di Via Allende e Via la Malfa	Utoe 4 B1	PIUSS	14/10/2010	16/02/2011	24/03/2011	06/04/2011	02/09/2011	09/01/2012
Recupero dell'area ex campo sportivo "Tettora" per la realizzazione a parcheggio	Utoe 4 B1	Piano Urbano del Traffico - PIUSS	08/05/2008	07/10/2008	30/10/2008	01/12/2008	27/09/2009	10/11/2010
Sistemazione di Via Curtatone e Montanara	Utoe 4 B1	Piano Particolareggiato	09/04/2009	08/10/2009	22/10/2009	02/02/2010	03/03/2010	03/03/2010
Realizzazione parcheggio in Via Comaschi presso Servizio Civile	Utoe 4 B1	Piano Urbano del Traffico	18/12/2007	10/04/2008	03/06/2008	21/07/2008	04/09/2008	17/06/2009
Riordino e manutenzione straordinaria di Piazza Gramsci e tratto nord di Via Comaschi	Utoe 4 B1	Piano Urbano del Traffico	15/11/2007	Dato non disponibile	15/04/2008	10/12/2007	13/01/2008	20/02/2008
Rifacimento pavimentazione del Corso Matteotti (primo stralcio)	Utoe 4 B1	Piano particolareggiato	17/08/2005	27/07/2006	06/10/2006	30/10/2006	25/09/2007	20/07/2007
Sistemazione della Pavimentazione del Corso Matteotti (secondo stralcio, parte finale lato ovest)	Utoe 4 B1	Piano Particolareggiato	23/01/2007	14/03/2007	03/04/2007	16/04/2007	25/05/2007	25/05/2007
Ristrutturazione dell'area urbana denominata "Piazza Martiri della Libertà"	Utoe 4 B1	Piano Particolareggiato Piano Urbano Traffico	20/12/2004	02/05/2005	14/06/2005	29/06/2005	27/07/2006	05/07/2006
Sistemazione stradale di Via Curiel	Utoe 4 B1	Piano Particolareggiato	07/10/2004	02/12/2004	22/03/2005	11/04/2005	08/10/2005	30/09/2005

Fonte: elaborazioni su dati Comune di Cascina, Lavori Pubblici, certificato di regolare esecuzione dell'opera

Tabella 2.40
STATO DI AVANZAMENTO DEI PROGETTI DEL CENTRO STORICO DI CASCINA (MAGGIO 2012)

Intervento	Strumento/programma urbanistico di riferimento	Stato di avanzamento	Note
CCN - riqualificazione spazi pubblici via Palestro e Piazza della Chiesa Centro Storico	PIUSS	Il progetto definitivo è stato approvato; deve prendere avvio la fase di progettazione esecutiva.	In origine l'intervento prevedeva il cofinanziamento all'interno del progetto PIUSS. Ad oggi tuttavia non risultano stanziati le necessarie risorse. A tal scopo il Comune ha contratto un finanziamento.
CCN - riqualificazione spazi pubblici via Mentana Cascina Centro Storico	PIUSS	Il progetto non è ancora stato attuato; si configura pertanto come un intervento in previsione.	Il progetto è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS.
Realizzazione area Mercatale e parcheggio multipiano Piazza Gramsci	PIUSS	Il progetto del parcheggio multipiano non vedrà l'attuazione.	Originariamente l'intervento è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS.
Restauro Torre angolare e cinta muraria 1°, 2° e 3° lotto funzionale	PIUSS	È in corso la progettazione dell'opera.	L'intervento rientra tra le opere triennali dei lavori pubblici. Il restauro è finanziato dai privati.
Centro per l'attività di contrasto al disagio	PIUSS	-----	Il finanziamento dell'opera non è stato ammesso tra gli interventi del PIUSS, poiché tutte le integrazioni richieste non sono state presentate.
Restauro Teatro Bellotti Bon	PIUSS	È in corso la progettazione dell'opera.	L'intervento rientra tra le opere triennali dei lavori pubblici. Per il restauro del Teatro Bellotti Bon è stato stanziato 1 milione di euro; le risorse sono private. Il progetto è stato ammesso, con condizioni prescrittive, tra i finanziamenti del PIUSS.
CCN - riqualificazione spazi pubblici cinta muraria	PIUSS	Il progetto non è stato attuato; si configura pertanto come un intervento in previsione.	Il progetto è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS.
Restauro del cimitero monumentale I, II, III lotto	PIUSS	Il progetto non è stato attuato; si configura pertanto come un intervento in previsione.	L'intervento riguarda il restauro della parte interna del cimitero. Il restauro della struttura è finanziato dal Comune ed inserito nell'elenco annuale del 2012. Il progetto non è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS.
Recupero ex - Tettora Area Mercatale	PIUSS	Il recupero ex - Tettora non è stato realizzato.	Il progetto è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS. Per quanto riguarda la destinazione d'uso della zona, si ricorda che l'area in esame, è stata adibita, da qualche anno, a parcheggio pubblico, in attuazione del Piano Urbano del Traffico.
Area a verde e parcheggio Via Allende - Via la Malfa	PIUSS	Il progetto è stato realizzato.	Il progetto non è stato ammesso tra le opere da cofinanziare nel programma PIUSS.
Pavimentazione e sistemazione Corso Matteotti	Piano Particolareggiato	Il progetto è stato realizzato.	Non è stato redatto alcun progetto della pavimentazione e sistemazione di Via Garibaldi.
Pavimentazione e sistemazione Via Garibaldi	Piano Particolareggiato	Il progetto è stato realizzato.	
Pavimentazione e sistemazione Via Curtatone e le altre vie a pettine	Piano Particolareggiato	L'intervento di via Curtatone non è stato realizzato. È stata realizzata, invece, la pavimentazione e sistemazione di via Curtatone (una delle vie limitrofe a via Curtatone)	
Sistemazione degli attraversamenti esterni alle mura	Piano Particolareggiato	Il progetto non è stato realizzato.	Il Comune ha predisposto un bando per poter reperire le risorse economiche necessarie.
Pavimentazione e sistemazione della zona adiacente alla porta fiorentina e pisana; e sistemazione del marciapiede esterno sul bordo del centro storico	Piano Particolareggiato	Il progetto non è stato realizzato.	Il Comune ha predisposto un bando per poter reperire le risorse economiche necessarie.
Pedonalizzazione delle Piazze dei Caduti	Piano urbano del Traffico	L'opera della pedonalizzazione della Piazza dei Caduti è stata realizzata.	

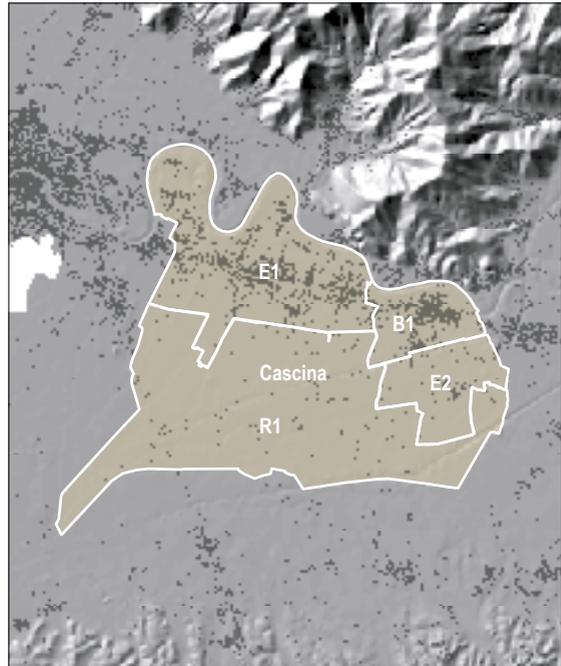
Fonte: elaborazioni su fonte dati del Comune di Cascina - settore Lavori Pubblici, e su fonte dell'Allegato 2 A 28-10-2009 - Bollettino ufficiale della Regione Toscana n. 43, PIUSS Cascina si impegna per P.R.I.M.A.

2.6.4 Valutazione degli esiti

La valutazione degli esiti prodotti dalla riqualificazione del centro storico di Cascina verrà effettuata considerando i processi di redistribuzione della popolazione all'interno dei confini comunali con specifico riferimento alla ripartizione dei residenti tra il capoluogo e il resto del territorio, la localizzazione delle attività economiche e la variazione del costo delle abitazioni. Le unità territoriali di riferimento che verranno assunte per l'analisi di tutte le variabili indicate sono anche in questo caso le zone OMI.

Figura 2.41
LE ZONE OMI DEL COMUNE DI CASCINA

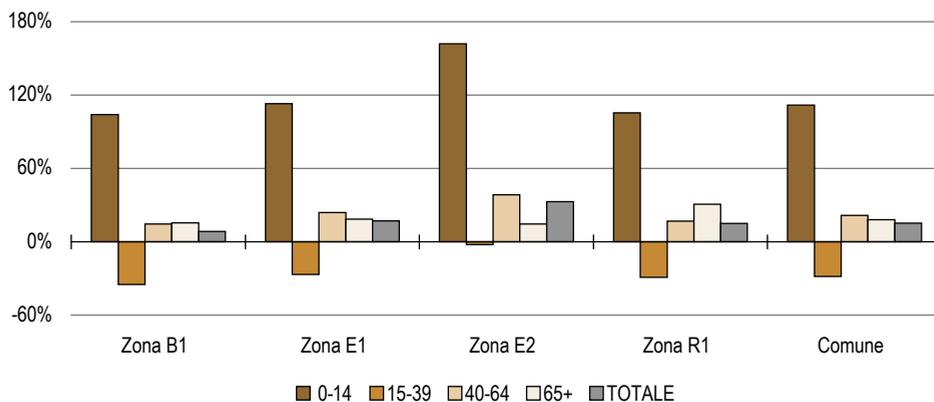
ZONA	DESCRIZIONE_ZONA
B1	Capoluogo
E1	Marciana, S.Benedetto, S.Frediano, Visignano, S.Prospero, S.Giorgio, Zambra, Badia, S.Sisto, Musigliano, Ripoli, Titignano
E2	Latignano, Arnaccio, S.to Stefano a Macerata
R1	Zona di pianura



Il territorio di Cascina è complessivamente ripartito in 4 zone; il centro storico ricade nella zona B1 denominata capoluogo.

Guardando in prima istanza ai processi di redistribuzione della popolazione all'interno di confini giurisdizionali avvenuti nel decennio 2001-2010, vediamo come a fronte di una crescita complessiva della popolazione comunale del 15%, all'interno del comune le tendenze sono concordi nel segno ma di entità diversificata. La zona che cresce maggiormente è quella denominata Latignano, Arnaccio, S.to Stefano mentre è proprio l'area che include il centro storico a registrare la crescita più contenuta. Pertanto, anche se la tendenza è positiva anche nelle aree più centrali, le preferenze abitative continuano a orientarsi verso le aree periurbane o extra-urbane. La popolazione cresce in particolare nella fascia di età più bassa (da 0 a 14 anni), mentre diminuisce sensibilmente nella fascia dai 15 ai 39 anni e decresce soprattutto nella zona del capoluogo. In crescita ovunque invece la popolazione nelle fasce di età superiore ai 40 anni. La popolazione con età superiore ai 65 anni di età, esprime una netta preferenza abitativa nei confronti della zona di pianura facendo registrare una crescita del 30%.

Grafico 2.42
 VARIAZIONE DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE NELLE DIVERSE ZONE DEL COMUNE. 2001-2010
 Valori %



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e comune di Cascina

• *I processi insediativi*

Analizzando la crescita insediativa vediamo come sia la zona E1, ovvero la porzione territoriale lungo l'asse di collegamento con il capoluogo provinciale, ad essere stata interessata maggiormente dai processi di urbanizzazione: nel periodo 2001-2009 in questa porzione territoriale l'aumento della superficie urbanizzata è stato pari al 47%. Piuttosto dinamica anche la zona che include il capoluogo mentre più defilate rispetto a questi processi le zone E2 e R1.

Tabella 2.43
 VARIAZIONE DELLA SUPERFICIE EDIFICATA DAL 1950 AL 2009 PER OMI
 Valori in m² e %

OMI	1950	1970	2001	2009	Variazioni 1950-1970	Variazioni 1970-2001	Variazioni 2001-2009
B1	251.386	357.673	645.242	797.846	42,3	80,4	23,7
E1	331.250	533.960	910.549	1.338.091	61,2	70,5	47,0
E2	4.163.023	4.163.023	4.217.742	4.245.214	0,0	1,3	0,7
R1	27.871	28.510	113.103	113.103	2,3	296,7	0,0
Superficie totale per OMI (m ²)	4.773.530	5.083.166	5.886.636	6.494.254	6,5	15,8	10,3

Fonte: Floro V. (2009), *Crescita e diffusione urbana nella piana di Cascina. Proposte per una riqualificazione dell'area*, Tesi di laurea, Università degli studi di Firenze, Facoltà di architettura, Corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale, a.a. 2008-09, rel. Natali C.

• *Lo stato di attuazione del RU 2000-2005*

Quanto evidenziato in termini di variazione della superficie edificata, trova una forte corrispondenza con le previsioni di crescita indicate dagli strumenti di pianificazione territoriale ed in particolare dai relativi atti di governo del territorio.

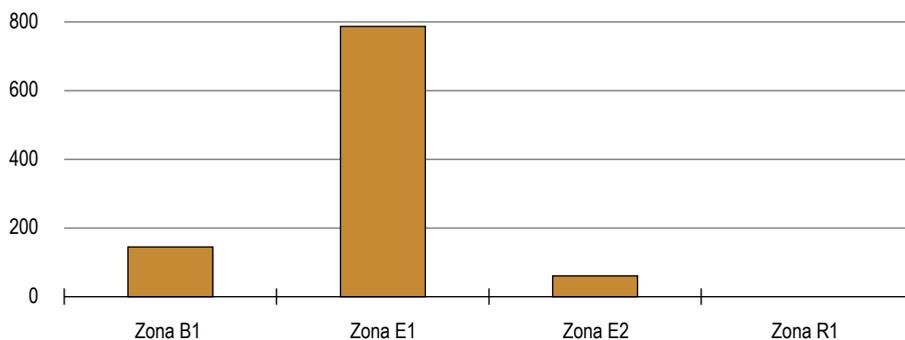
Complessivamente nel quinquennio di riferimento del RU 2000-2005, sono stati realizzati 991 alloggi, di questi 315 sono esito di interventi di completamento residenziale (zone B) mentre i restanti 676 alloggi previsti, sono stati realizzati in nuove aree di espansione (zone C). L'area maggiormente interessata dall'aumento dell'offerta di abitazioni è la zona E1.

Tabella 2.44
 INTERVENTI DI COMPLETAMENTO E DI ESPANSIONE URBANISTICA REALIZZATI NEL QUINQUENNIO 2000-2005
 Riepilogo del dimensionamento delle singole U.T.O.E.

OMI	UTOE	Località	Aree di completamento realizzati	Aree di nuovo impianto realizzati
B1	4	Cascina	9	100
	8	Marciana	5	30
E1	1	S. Casciano	1	0
	2	Laiano	6	0
	3	Zambra	13	14
	9	S. Frediano a 7°	28	175
	10	S. Anna	14	40
	11	S. Giorgio	19	0
	12	S. Lorenzo a P.	17	0
	13	Casciavola	15	38
	14	S. Prospero	24	0
	15	Navacchio	12	12
	16	Visignano	14	24
	17	S. Lorenzo a C.	32	104
	18	Titignano	10	78
	19	Badia Montione	11	0
	20	Pettori	27	34
E2	21	Musigliano	8	0
	22	S. Sisto	9	0
	23	Ripoli	8	0
E2	5	Latignano	15	15
	6	Pardossi	12	0
R1	7	Via di Corte	6	12
	24	S. Stefano a M.	0	0
TOTALE			315	676

Fonte: Variante al Regolamento Urbanistico

Grafico 2.45
 NUOVE ABITAZIONI REALIZZATE NEL PERIODO 2000-2005 NELLE ZONE OMI
 Valori assoluti



Fonte: elaborazioni su dati Variante al Regolamento Urbanistico

• *Le previsioni della variante al RU 2005-2010*

La variante al RU prevede sia per gli interventi di completamento che per quelli di espansione delle possibilità edificatorie più contenute rispetto a quanto realizzato nel quinquennio precedente. Anche la variante comunque privilegia la porzione nord del comune per localizzare gli interventi di realizzazione dei nuovi alloggi.

Tabella 2.46
DIMENSIONAMENTO DELLA VARIANTE AL RU 2005-2010

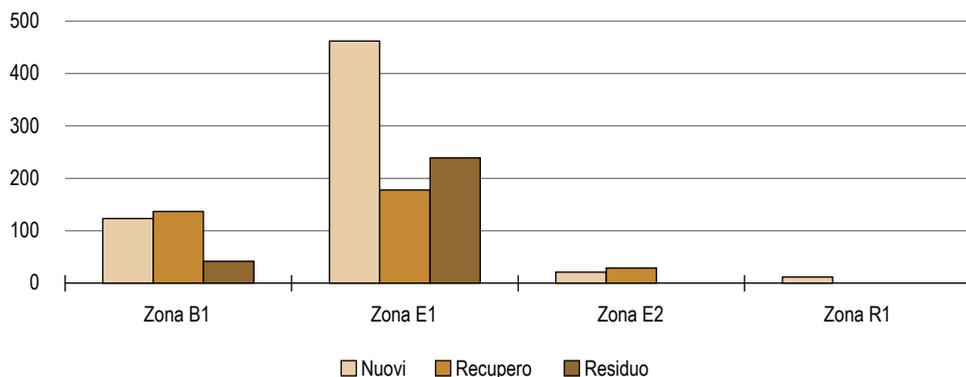
OMI	UTOE	Località	Aree di completamento		Aree di nuovo impianto		Residuo	Interventi di recupero
			Realizzati	Da realizzare	Realizzati	Da realizzare		
B1	4	Cascina	9	26	100	93	42	129
	8	Marciana	5	4	30	0	0	8
E1	1	S. Casciano	1	4	0	0	0	2
	2	Laiano	6	14	0	8	0	4
	3	Zambra	13	6	14	23	0	10
	9	S. Frediano a 7°	28	16	175	13	166	5
	10	S. Anna	14	8	40	0	0	11
	11	S. Giorgio	19	0	0	0	0	11
	12	S. Lorenzo a P.	17	3	0	65	16	9
	13	Casciavola	15	25	38	52	0	30
	14	S. Prospero	24	0	0	0	0	2
	15	Navacchio	12	13	12	45	0	5
	16	Visignano	14	11	24	66	0	11
	17	S. Lorenzo a C.	32	8	104	2	57	20
	18	Titignano	10	0	78	6	0	3
	19	Badia Montione	11	11	0	0	0	14
	20	Pettori	27	10	34	0	0	14
21	Musigliano	8	13	0	0	0	7	
22	S. Sisto	9	8	0	0	0	15	
23	Ripoli	8	3	0	29	0	5	
E2	5	Latignano	15	3	15	18	0	25
	6	Pardossi	12	0	0	0	0	4
	7	Via di Corte	6	0	12	0	0	0
R1	24	S. Stefano a M.	0	12	0	0	0	0
	TOTALE		315	198	676	420	281	344

Fonte: elaborazioni su dati Variante al Regolamento Urbanistico

Le potenzialità di sviluppo più consistenti previste infatti, sia con riferimento agli interventi di nuova edificazione che a quelli di recupero, sono localizzate nelle zone B1 ed E1 che costituiscono la porzione settentrionale del territorio comunale.

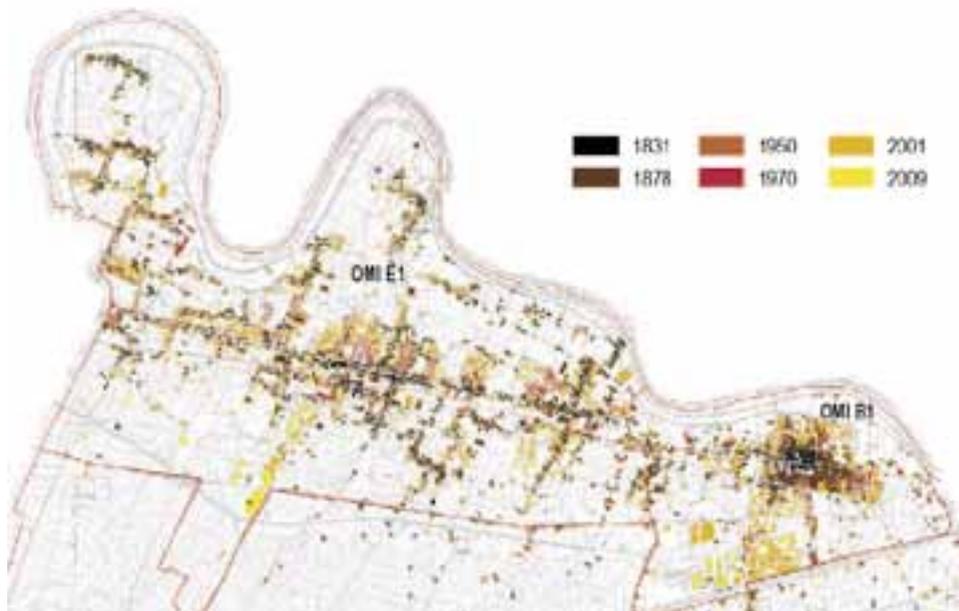
Prendendo invece in esame la distribuzione territoriale delle unità locali evidenziamo una maggiore presenza delle attività economiche nella zona E1 (Marciana, S.Benedetto, S.Frediano, Visignano, S. Prospero, S. Giorgio, Zambra, Badia, S.Sisto, Musigliano, Ripoli, Titignano), seguita dal capoluogo dove è maggiore la concentrazione. In questa porzione del territorio comunale prevalgono le attività commerciali (inclusi gli alberghi e i ristoranti), le attività manifatturiere e i Kibs.

Grafico 2.47
 NUOVI ALLOGGI, ABITAZIONI DA RECUPERARE E PREVISIONI RESIDUE DEL PDF PREVISTI
 DALLA VARIANTE AL RU NELLE ZONE OMI
 Valori assoluti



Fonte: elaborazioni su dati Variante al Regolamento Urbanistico

Figura 2.48
 CRESCITA DELL'EDIFICATO 1830-2009



Fonte: Floro V. (2009), *Crescita e diffusione urbana nella piana di Cascina. Proposte per una riqualificazione dell'area*, Tesi di laurea, Università degli studi di Firenze, Facoltà di architettura, Corso di Laurea in Urbanistica e Pianificazione Territoriale e Ambientale, a.a. 2008-09, rel. Natali C.

Tabella 2.49
 UNITÀ LOCALI PER ZONE OMI NEL COMUNE DI CASCINA. 2008
 Valori assoluti

Zone Omi	Attività finanziarie	Commercio, alberghi, ristoranti	di cui commercio	di cui alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Zona OMI B1	31	366	329	38	204	218	443	1.260
Zona OMI E1	37	530	474	57	139	234	758	1.700
Zona OMI E2	2	33	31	1	14	10	66	126
Zona OMI R1	0	22	19	2	7	3	39	70
Comune	71	951	853	98	364	465	1.306	3.157

Fonte: elaborazioni su dati Asia

Le tendenze localizzative più recenti indicano complessivamente una crescita delle attività economiche (5%) che coinvolge tutte le porzioni territoriali del comune e riguarda in particolare i Kibs e le attività finanziarie. I primi crescono sia nella zona B1 che nella zona E1, mentre la crescita delle attività finanziarie riguarda esclusivamente la zona E1. Nell'area del capoluogo, che ricordiamo include l'area del centro storico, crescono anche gli alberghi e i ristoranti mentre diminuiscono le attività commerciali che privilegiano localizzazione più periferiche (zona E2 e R1).

Dunque la riqualificazione dell'area centrale ha contribuito al *turn over* delle attività senza tuttavia imprimere a quest'area un particolare dinamismo sotto il profilo della localizzazione delle unità locali, almeno non ancora registrabile. In particolare oltre a far crescere la presenza di Kibs e a ridurre la presenza di quelle manifatturiere, l'area del capoluogo ed il centro storico in particolare, hanno aumentato l'offerta di alberghi e ristoranti cresciuti più che altrove.

Oltre ai mutamenti prodotti nella distribuzione della popolazione e delle attività economiche, un aspetto di interesse riguarda la valorizzazione economica prodotta dall'intervento sul patrimonio immobiliare. L'entità della crescita dei valori immobiliari offre infatti una misura della portata riqualificatrice dell'intervento.

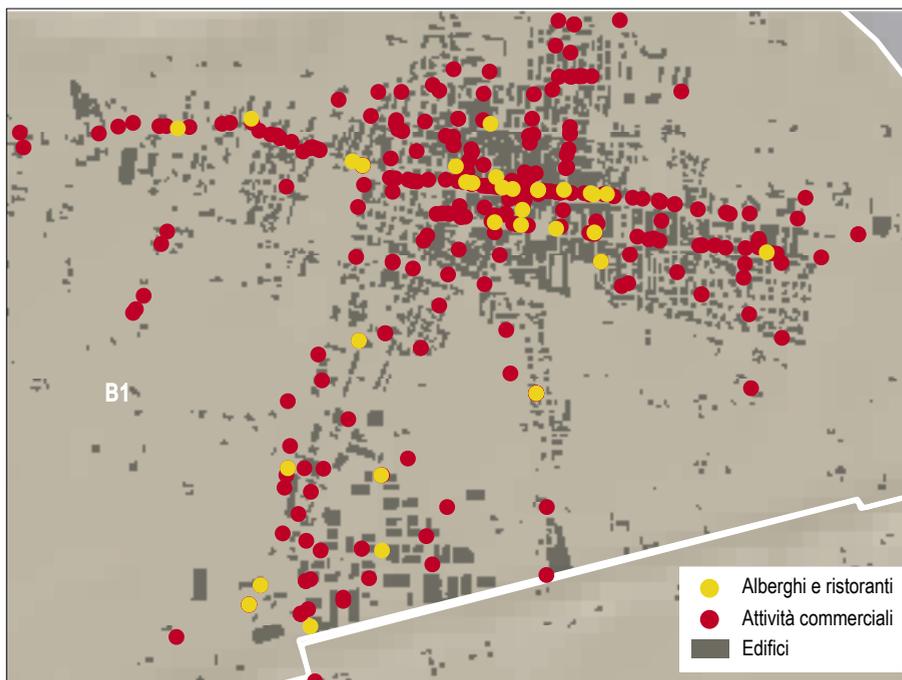
Guardando al livello dei prezzi, l'area del capoluogo (zona B1) presenta dei valori sia massimi che minimi pressoché analoghi a quelli dell'area E1. Le altre due zone, che a loro volta presentano un costo al m² delle abitazioni tra loro molto simili, si collocano ad un livello inferiore.

Tabella 2.50
 UNITÀ LOCALI PER ZONE OMI NEL COMUNE DI CASCINA. VARIAZIONI 2004-08
 Valori %

Zone Omi	Attività finanziarie	Commercio, alberghi, ristoranti	di cui commercio	di cui alberghi e ristoranti	Manifatturiero	Kibs	Altro	TOTALI
Zona OMI B1	-1,1	-2,0	-3,8	17,1	-9,5	24,7	4,3	2,9
Zona OMI E1	27,4	-1,8	-3,2	12,3	-21,9	23,6	14,2	6,1
Zona OMI E2	0,0	10,9	14,7	-45,0	-37,9	10,9	33,7	11,6
Zona OMI R1	0,0	21,7	23,4	10,0	-21,2	0,0	2,1	6,3
Comune	16,4	-1,0	-2,4	12,6	-16,3	24,7	11,1	5,0

Fonte: elaborazioni su dati Asia

Figura 2.51
 LOCALIZZAZIONE DELLE ATTIVITÀ COMMERCIALI, DEGLI ALBERGHI E DEI RISTORANTI NELLA ZONA CENTRALE. 2008



Fonte: elaborazioni su dati Asia

Tabella 2.52
 PREZZI DELLA ABITAZIONI. 2010
 Euro al m²

Zone Omi	Valmin	Valmax	Vmedio
Zona OMI B1	1.600	2.200	1.900
Zona OMI E1	1.600	2.300	1.950
Zona OMI E2	1.300	1.900	1.600
Zona OMI R1	1.300	1.900	1.600
MEDIA	1.500	2.103	1.817

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia del territorio

Tabella 2.53
 PREZZI DELLA ABITAZIONI. VARIAZIONI 2004-2010
 Valori %

Zone Omi	Valmin	Valmax	Vmedio
Zona OMI B1	52,4	44,7	47,9
Zona OMI E1	45,5	42,9	43,9
Zona OMI E2	46,1	50,8	48,8
Zona OMI R1	54,8	55,7	55,3
MEDIA	49,5	48,0	48,6

Fonte: elaborazioni su dati Agenzia del territorio

La dinamica più recente (periodo 2004-2010) mostra una crescita del prezzo delle abitazioni abbastanza diversificata. La riqualificazione del centro storico non sembra aver prodotto un sensibile aumento dei prezzi nella zona a cui appartiene; la crescita più marcata si registra infatti per la porzione territoriale meridionale del comune ovvero quella che coincide con le zone R1 ed E2 che partivano da un livello dei prezzi più basso.

In conclusione, gli effetti attribuibili al complesso di interventi di rigenerazione del centro storico di Cascina seppur apprezzabili in termini di innalzamento della qualità urbana in seguito sia al recupero degli edifici, alla riqualificazione degli spazi pubblici e alla pedonalizzazione delle porzioni più centrali, non trovano una chiara evidenza né in termini di cambiamenti di localizzazione delle attività economiche, con l'unica esclusione costituita dall'aumento degli alberghi, dei ristoranti e dei Kibs né nella variazione dei prezzi della residenza. Ciò è da attribuire, con tutta probabilità, alle dimensioni complessive dell'intervento che non raggiunge la massa critica necessaria per innescare dinamiche significative sulle variabili economiche analizzate.

3. **LAND VALUE CAPTURE**

Le ricerche empiriche concordano nel riconoscere un aumento della rendita differenziale ed assoluta in seguito alla realizzazione di opere pubbliche, in misura tale da generare un vantaggio netto per la collettività. In particolare esistono studi che si sono concentrati sulla stima dell'impatto delle infrastrutture o interventi pubblici sui valori immobiliari (Mitchell e Vickers 2003, Camagni 2004)⁴¹.

L'incremento della rendita differenziale viene misurato attraverso indicatori che concernono i criteri dell'accessibilità, della qualità urbana e ambientale e delle sinergie commerciali che l'opera pubblica è in grado di generare, i quali vengono monetizzati attraverso appositi modelli econometrici. Tale vantaggio si concretizza in termini monetari con un incremento nel valore della terra e degli immobili che si trovano in prossimità dell'intervento di valorizzazione, quindi con un beneficio a favore dei proprietari degli immobili stessi.

Proprio in questo senso, assume rilevanza l'individuazione di strumenti per redistribuire tale beneficio dai privati a favore della collettività, o meglio, a vantaggio dell'operatore pubblico che di fatto è l'attore al quale spetta l'onere economico della costruzione della città pubblica e della dotazione dei relativi servizi pubblici.

L'indagine di tali strumenti assume particolare importanza nei paesi a sviluppo avanzato, riguardo il finanziamento di opere pubbliche quali abitazioni di edilizia sociale o agevolata, infrastrutture di trasporto o interventi migliorativi della qualità ambientale o architettonica, per almeno tre motivi: perché la crisi fiscale dello Stato ha reso più problematico per quest'ultimo farsi carico di tutte le anticipazioni necessarie alla realizzazione di opere pubbliche, perché alcuni strumenti tradizionali di recupero dei *capital gain* sono di fatto caduti in disuso (emblematico è il caso dei contributi di miglioria specifica e dell'INVIM in Italia) e perché la recente bolla immobiliare, che ha visto crescere fortemente i prezzi immobiliari a fronte di costi della produzione edilizia sostanzialmente stabili, ha reso di nuovo d'attualità il tema della ripartizione tra pubblico e privato della rendita urbana (Camagni 2008).

3.1 **Investimenti pubblici e risorse private**

Il passaggio da un paradigma forte ad uno debole di *policy* ha interessato anche il settore delle politiche di governo del territorio. In sostanza, dalla rigida e sinottica pianificazione urbanistica i decisori hanno progressivamente mutato il modo di adottare le decisioni per approdare a quello che viene chiamato governo del territorio e che

⁴¹ Lo studio di Mitchell e Vickers ha carattere retrospettivo, dato che indaga gli effetti di incremento immobiliare della realizzazione della linea metropolitana JLE terminata nel 1999, mentre lo studio di Camagni è una stima ex ante dell'impatto economico dell'interramento della linea ferroviaria nel Comune di Trento, il quale non ha avuto seguito concreto, pur rimanendo come progetto all'interno dello strumento urbanistico comunale.

implica il coinvolgimento di una pluralità di attori portatori di interessi nell'adozione delle scelte di pianificazione urbanistica.

Tra le ragioni di questa evoluzione possiamo individuare la crisi della finanza pubblica e la conseguente contrazione della spesa, a seguito della quale risulta sempre più necessario individuare forme di finanziamento innovative che contemplino il coinvolgimento di privati per la produzione dei beni pubblici. Un altro fattore del cambiamento risiede nel consolidamento della *multilevel governance*, segno di un nuovo contesto istituzionale nel quale le autorità europee da un lato e i governi locali dall'altro hanno incrementato poteri e competenze.

Gli strumenti di *land value capture* rispondono a tale mutamento e trovano giustificazione teorica dal fatto di imporre un contributo economico a carico di coloro che beneficiano di un intervento pubblico sotto forma di incremento dei valori immobiliari o commerciali. Più precisamente, le autorità pubbliche intervengono per recuperare almeno parte del plusvalore generato da esternalità positive a favore di sottoinsiemi della collettività, i quali non contribuiscono direttamente al finanziamento dei beni pubblici. Al principio di esternalità è collegato quello del beneficio, secondo il quale coloro che beneficiano in maniera indiretta dell'opera pubblica attraverso incrementi di valore "non guadagnato" sono chiamati a farsi carico di almeno parte dei costi sostenuti per la realizzazione della stessa.

I tipi di strumenti adottabili per recuperare parte di questo plusvalore possono consistere nei classici sistemi di imposizione tributaria facenti leva sul principio di autorità, oppure su innovativi meccanismi basati sulla negoziazione e su accordi formalizzati tra attori pubblici e privati. I sistemi più sofisticati richiedono però la disponibilità di molte competenze tecniche e informazioni per la determinazione degli impatti dell'intervento pubblico e per la ripartizione di essi tra i diversi beneficiari. Alcune esperienze rimaste inattuata sono la testimonianza di tali difficoltà, ciononostante il metodo rimane interessante e si presta ad ulteriori sviluppi.

In generale, gli accordi formalizzati tra pubblico e privato, che coinvolgono l'autorità pubblica e il soggetto costruttore, sembrano in grado di rispondere in maniera più efficace e più efficiente alla necessità di recupero dei costi rispetto agli strumenti applicati nei confronti dei proprietari immobiliari che vedono incrementare il valore dei loro patrimoni in seguito alla realizzazione di opere pubbliche. In quest'ultimo caso, oltre al problema tecnico legato alla stima del beneficio, emerge un problema di equità, per il fatto che il prelievo fiscale avviene su un incremento di valore presunto e di fatto non concretamente incassato dal proprietario dell'immobile, come invece avviene normalmente in seguito ad un atto di compravendita, di successione o di donazione. Alcuni autori (Mitchell e Vickers 2003) ritengono che lo sforzo per calcolare il valore di ogni singola particella per ogni singolo progetto di investimento pubblico sia di gran lunga maggiore del gettito ottenibile.

- *L'evoluzione del contesto: da un paradigma di policy forte ad uno debole*

Gli strumenti maggiormente utilizzati per recuperare parte dei plusvalori generati dalla trasformazione della città pubblica comprendono una prima tipologia basata sui classici sistemi di riscossione tributaria che fanno leva sul principio di autorità, cui appartengono le esazioni standardizzate sull'uso del suolo come gli oneri di urbanizzazione italiani, e una seconda tipologia di nuovi strumenti a carattere dialogico che fanno leva su accordi formalizzati tra i *policy makers*, soprattutto locali, e gli attori privati interessati allo sviluppo urbanistico di un'area. Negli ultimi anni è stato soprattutto quest'ultimo tipo

di meccanismo ad avere una notevole diffusione anche nelle politiche di governo del territorio, con il passaggio alla cosiddetta urbanistica negoziata.

Più in generale, la crescente frammentazione istituzionale, causata dalla moltiplicazione dei livelli territoriali di governo e dalla proliferazione di istituzioni dotate di specializzazioni settoriali o funzionali, associata alla crescente incertezza che circonda il contenuto delle scelte pubbliche, ha portato i decisori a modificare il proprio comportamento e ad includere nel processo di formazione delle scelte gli attori rilevanti, vale a dire coloro che hanno una posta in gioco nella politica pubblica. In sostanza, per governare la frammentazione e l'incertezza è avvenuto uno spostamento verso quella che viene chiamata, a ragione, una vera e propria "contrattualizzazione" delle politiche pubbliche (Bobbio 2006).

La contrattualizzazione delle politiche è strettamente legata ad un nuovo modo di governare a cui sempre più spesso viene fatto riferimento utilizzando il concetto di *governance*. Lo slittamento da un paradigma forte di *policy* collegato al concetto di *government* ad un paradigma debole, definito per l'appunto attraverso il termine *governance*, si è verificato sulla spinta della crisi finanziaria del vecchio sistema di *welfare*, dell'emergere di nuovi attori pubblici (*in primis* l'unione Europea), della crescita di una domanda di maggior partecipazione da parte delle comunità locali. Nella realtà non esiste separazione netta tra i due modelli, che tendono anzi a sovrapporsi, ma nella loro impostazione teorica le caratteristiche appaiono talvolta opposte, come illustra sinteticamente la tabella 3.1.

Se il passaggio dal tradizionale meccanismo di *government* a quello di *governance* è stato l'elemento di cambiamento che ha interessato tutti gli ambiti delle politiche pubbliche negli ultimi decenni, nel caso di quelle territoriali esso si è sostanziato nel passaggio dalla pianificazione urbanistica, strettamente controllata dal decisore pubblico, al governo del territorio, più aperto all'apporto di risorse finanziarie e progettuali dei privati.

Tabella 3.1
LE CARATTERISTICHE DI GOVERNMENT E GOVERNANCE IN MERITO AD ALCUNE DIMENSIONI

	GOVERNMENT	GOVERNANCE
Attori	Organizzazioni pubbliche	Network pubblico-privato
Risorse degli attori	Autorità	Coalizione
Relazioni interne	Gerarchia	Scambio
Strumento decisionale	Voto	Negoziazione/Deliberazione
Regola di decisione	Maggioranza	Unanimità
Sedi	Formali accentrate	Informali decentrate
Flusso	Discreto	Continuo
Output	Legge	Contratto/Patto
Stile decisionale	Sinottico	Interattivo
Direzione	Top-Down	Bottom-Up
Controllo	Enforcement	Self-Enforcing
Logica	Dominio	Accordo
Sistema di interazione	A geometria costante (procedimento)	A geometria variabile (processo)

Fonte: Belligni 2005

Gli strumenti di cattura del valore quali metodi di finanziamento innovativi hanno trovato applicazione e successo proprio negli ambiti in cui gli attori privati sono stati inclusi nei processi decisionali per la costruzione della città pubblica e sono stati resi compartecipi al finanziamento della stessa.

- *La cattura dei plusvalori fondiari e i relativi strumenti*

Quando parliamo di “cattura del valore” o *land value capture* ci si riferisce “a tutti gli strumenti, sviluppati in ambito internazionale e solo recentemente profilati in ambito nazionale, che mirano a monetizzare i vantaggi indiretti generati per specifici sottoinsiemi della collettività generalmente localizzati entro l’area di influenza dell’infrastruttura” (Milotti e Patumi 2008). La monetizzazione di tali vantaggi si situa a valle dell’incremento di valore della terra, degli immobili o delle attività economiche in seguito ad un intervento pubblico, ad un “*community effort*” (DeWolff 2007) che incrementa l’efficienza di una città o di un territorio e che aumenta la qualità della vita dei cittadini o le capacità remunerative di un’attività economica.

Oltre agli strumenti per monetizzare tali vantaggi, assumono rilevanza quelli per catturarli effettivamente. Tali strumenti possono consistere in tributi, atti regolativi, negoziati, contratti o qualsiasi altro intervento pubblico che mira a catturare, per l’appunto, almeno parte del plusvalore generato. Tale plusvalore ha la caratteristica fondamentale di essere “*unearned*” (SGS 2007), vale a dire “non guadagnato”, ossia derivante da una rendita.

Il meccanismo del *land value capture* trova dunque giustificazione proprio nello scarto tra creazione della rendita, che è produzione collettiva di valore, per la maggior parte determinata dalle politiche pubbliche che trasformano il territorio e dal comportamento aggregato dei cittadini, e appropriazione della stessa, che è un fatto individuale e può concernere anche soggetti che non hanno contribuito in alcun modo al suo accrescimento (Tocci 2011).

Trattandosi di un approccio in via di consolidamento, non sempre vi è uniformità nella classificazione degli strumenti utilizzati e utilizzabili per il recupero del plusvalore fondiario, che possono avere natura fiscale o negoziale.

I contributi più ricchi vengono dalla letteratura sui trasporti e da quella sulla pianificazione urbanistica.

Per far fronte al problema della continua diminuzione delle risorse pubbliche destinabili alla costruzione di nuove infrastrutture di trasporto e alla manutenzione di quelle esistenti, il sistema di finanziamento del settore dei trasporti si è progressivamente spostato dalla fiscalità generale alla tassazione degli utenti, in quanto diretti beneficiari dell’investimento. Il modello del *land value capture* riprende sostanzialmente la stessa logica (chi beneficia paga) applicandola al valore immobiliare invece che al diretto utilizzo dei beni e servizi. La giustificazione logica nel caso di investimenti in infrastrutture di trasporto deriva dunque dal fatto che i beneficiari non sono soltanto gli utenti diretti, ma anche proprietari immobiliari e costruttori che ottengono notevoli vantaggi di localizzazione⁴². È semplice comprendere come tale tipo di ragionamento possa essere facilmente esteso ad altre categorie di investimento pubblico che abbiano un riflesso sul valore dei terreni e degli immobili situati in una certa localizzazione, quali la realizzazione di altri tipi di infrastrutture, ma anche semplicemente le scelte di valorizzazione urbanistica o di salvaguardia ambientale.

Una recente classificazione dei metodi di *value capture* (Iacono *et al.* 2009) tende a distinguere due categorie di strumenti, quelli tesi a catturare l’incremento di valore delle proprietà immobiliari (*capital gain*) e quelli tesi invece a catturare il vantaggio derivante dai diritti di edificazione (*planning gain*), cui si potrebbe aggiungere

⁴² Nella letteratura sui trasporti statunitense, tale categoria di beneficiari viene indicata con il termine di “*restricted non-user beneficiaries*” per distinguerla sia dagli utilizzatori diretti del bene, sia dalla generalità della collettività. Si tratta di soggetti che beneficiano di esternalità localizzate (cfr. Zhao e Levinson 2012).

un'ulteriore categoria relativa agli strumenti tesi a recuperare l'incremento nel volume di affari delle attività commerciali (*sales gain*). Incrociando con la natura dello strumento, fiscale o negoziale, si ottiene la classificazione riportata nella tabella 3.2.

È possibile notare che nella maggior parte dei casi si tratta di strumenti fiscali applicati in modalità innovativa, mentre solo nel caso di interventi di pianificazione e quindi in presenza di uno o più costruttori è possibile ricorrere anche a strumenti non fiscali, spesso frutto della negoziazione tra gli attori pubblici e privati. Tra gli strumenti fiscali, i più applicati a carico dei proprietari immobiliari sono quelli del *tax increment financing*, un'imposta ordinaria sulla proprietà immobiliare che provoca un incremento di gettito grazie all'accresciuto valore degli immobili, e quello degli *special district*, cioè dell'applicazione di un'addizionale alla tassazione immobiliare in alcune aree delimitate, il cui gettito è vincolato al finanziamento di un particolare intervento. Nel caso di interventi di sviluppo immobiliare, gli strumenti utilizzabili si moltiplicano, perché alla semplice tassazione del *developer* con oneri concessori si affiancano altre modalità, che mirano a negoziare la ripartizione tra pubblico e privato del vantaggio di edificazione. Tra le più utilizzate si ricorda il *joint development* che unisce progetti a diversa redditività in modo che l'intervento a maggior ritorno economico sussidi quello meno redditizio, con una strategia di internalizzazione delle esternalità (Camagni 1999); ma anche il *benefit sharing*, che implica accordi tra pubblico e privato circa la ripartizione dell'incremento di valore connesso alla trasformazione urbanistica o, nel contesto italiano, i recenti meccanismi di compensazione e premialità connessi alla perequazione urbanistica.

Tabella 3.2
UNA POSSIBILE CLASSIFICAZIONE DEGLI STRUMENTI DI VALUE CAPTURE

BENEFICIARIO	BENEFICIO	STRUMENTO DI CATTURA DEL BENEFICIO	
		FISCALE	NON FISCALE
Proprietari terrieri e immobiliari	Incremento del valore fondiario e immobiliare	Imposta ordinaria sul valore immobiliare Addizionale all'imposta ordinaria sul valore immobiliare o imposta di scopo su base immobiliare	
Costruttori	Valore dei diritti di edificazione	Contributo di costruzione diverso da quello necessario a ricoprire i costi aggiuntivi di infrastrutturazione	Esazioni negoziate Realizzazione congiunta di interventi a diversa profittabilità Perequazione urbanistica
Attività commerciali	Effetto moltiplicativo sull'attività economica	Imposta ordinaria sul volume di affari Addizionale all'imposta ordinaria sul volume di affari	

Fonte: elaborazioni su fonti varie

Gli obiettivi fondamentali della perequazione urbanistica sono due: a) garantire una maggiore equità di trattamento tra i diversi proprietari fondiari, indipendentemente dalle scelte di pianificazione, b) recuperare maggiori risorse dai privati per finanziare i servizi pubblici della città (Stanghellini 2010). Obiettivi e strumenti della perequazione urbanistica non sono totalmente innovativi rispetto alla prassi urbanistica nazionale. Infatti, anche nei casi di urbanistica negoziata sono previste misure di compensazione e cessione obbligatoria di aree pubbliche da parte del privato. Tuttavia, con il nuovo istituto l'approccio dovrebbe divenire più strutturato, dato che le condizioni di trasformabilità dei suoli vengono definite *ex ante* all'interno

del piano strutturale per essere poi specificate in sede di pianificazione operativa mediante una negoziazione trasparente tra più soggetti interessati che realizzano un'asta virtuale dei diritti di edificazione o di trasformazione su progetti alternativi (Camagni 1999). Il vero aspetto critico della perequazione urbanistica, una volta risolti i problemi applicativi, è quello di aver bisogno di trasformazione del suolo aggiuntiva, mentre l'imposizione fiscale sullo *stock* esistente appare di contro più adatta a contesti già fortemente urbanizzati.

Al di là delle differenze tra i singoli strumenti, tutti quelli citati sono accomunati dalla necessità di trovare nuove modalità di finanziamento delle infrastrutture urbane, accollando costi maggiori ai privati in applicazione del principio del beneficio. Secondo Curti (2006) è esperienza comune a molti paesi il tendenziale spostamento da quattro modalità tradizionali a quattro più innovative nei metodi di finanziamento delle opere pubbliche urbane nella fase di espansione urbana: a) dall'acquisizione coattiva, tramite esproprio, delle aree necessarie ai servizi pubblici all'introduzione di meccanismi di perequazione urbanistica, b) dalla riscossione di oneri urbanizzativi di tipo parametrico a quella di oneri differenziati a seconda dei contesti e proporzionati agli impatti, di breve e lungo periodo, dei diversi progetti sui costi urbani, c) dalla negoziazione estemporanea, caso per caso, di compensazioni degli interventi di trasformazione autorizzati, verso esazioni concordate in base ad un protocollo valutativo uniforme, e) da contributi di miglioria riscossi *ex-post* in base a decisioni prese autonomamente dalla PA, alla costruzione di distretti di prelievo fiscale concertati *ex-ante* con la popolazione locale. In generale, infine, è da aspettarsi un progressivo spostamento dal prelievo sullo sviluppo urbanistico a quello sullo stock immobiliare esistente ed, eventualmente, una differenziazione del prelievo anche su quest'ultimo tramite l'applicazione di *split-rate property tax*, ovvero aliquote differenziate dell'imposizione immobiliare tese a scoraggiare, rendendole più costose, scelte residenziali collettivamente meno desiderabili (*sprawl* suburbano, abitazioni monofamiliari) (OECD 2010).

3.2

Esperienze internazionali

- *Una breve rassegna di alcune pratiche di Land Value Capture in Italia, Regno Unito, Paesi Bassi, Spagna e Australia*

Attualmente il ricorso a strumenti di cattura del valore è piuttosto limitato e le principali esperienze sono rintracciabili negli Stati Uniti, paese nel quale tali strumenti si sono sviluppati prima rispetto all'Europa e sono stati tradotti in istituti specifici, fra i quali troviamo gli *assessment districts*, gli *impact fees* e il *tax increment financing* (Milotti e Patumi 2008).

Preso atto che in Italia la letteratura sugli aspetti concernenti l'implementazione concreta del metodo di cattura del valore è scarsa ed incompleta (Senn 2007), di seguito si presenta un approfondimento sui principali strumenti idonei al finanziamento della città pubblica adottati nel nostro e in altri paesi come il Regno Unito, l'Olanda, la Spagna e l'Australia, con particolare riguardo a quelli che permettono la cattura del plusvalore fondiario.

• *Il contesto*

Fino al 1972 in Italia esisteva uno strumento di imposizione fiscale sui plusvalori fondiari derivanti dalla realizzazione di opere pubbliche e dall'introduzione di servizi pubblici: i contributi di miglioria, istituiti dal Testo Unico sulla Finanza Locale del 1931 e rimodulati dalla L.246/1963. Tale strumento è stato soppresso e sostituito per un breve periodo dall'Imposta comunale sull'incremento degli immobili (INVIM, DPR 63/1972), la quale colpiva però un incremento generalizzato e generico di valore di tutti gli immobili urbani, come fosse una sorta di imposta sull'inflazione.

Una volta rinunciato a questi strumenti e con una finanza di progetto che non è mai realmente decollata, si è avuto come risultato un rallentamento considerevole negli investimenti pubblici infrastrutturali urbani, a danno prima di tutto della mobilità pubblica e con conseguenze negative sulla qualità urbana in generale (Camagni 1999). Secondo Tocci (2011) i contributi di miglioria, introdotti negli anni '60 e originariamente pensati per acquisire parte della rendita agricola, potrebbero essere reintrodotti e riadattati per la cattura della rendita immobiliare, quando questa si accresce in seguito alla realizzazione di infrastrutture. Tuttavia, sarebbe necessario il funzionamento efficiente del catasto, il quale al momento non rappresenta affatto i valori fondiari generando un livellamento verso il basso del prelievo fiscale sui patrimoni.

Anche il canale dei contributi di costruzione appare molto debole, vuoi per il modo in cui tali contributi sono calcolati, vuoi perché è venuto meno il loro vincolo di reinvestimento in infrastrutture urbane⁴³.

In una ricerca comparata (Camagni 2008) tra un Programma Integrato di Intervento a Milano e simili programmi negoziali fra pubblico e privato a Monaco di Baviera è emersa una sostanziale sottotassazione nel caso italiano. Infatti, a Milano, nonostante la negoziazione abbia consentito di flessibilizzare e accelerare i processi di trasformazione, l'entità del gettito derivante dagli oneri di legge e dalle opere aggiuntive è arrivata a circa il 10% del totale del valore di mercato dell'intervento, vale a dire circa un terzo rispetto a quanto sono stati costretti a contribuire i privati nel caso tedesco (Camagni 2008).

Sembra dunque essenziale in Italia una nuova legislazione urbanistica nazionale e nuove regole sulla tassazione delle rendite e dei plusvalori immobiliari, così da rendere l'entità del gettito corrisposto dai costruttori effettivamente in grado di coprire i costi per la costruzione e la manutenzione della città pubblica. Inoltre, appare un campo aperto al miglioramento delle pratiche negoziali da parte dei comuni, i quali spesso risultano inerti o incapaci di difendere adeguatamente l'interesse pubblico dinanzi a opere di trasformazione o ristrutturazione urbana.

• *Il progetto Quadrilatero*

Il principale caso di applicazione concreta di strumenti per la cattura del valore in Italia riguarda la realizzazione dell'infrastruttura viaria tra Umbria e Marche, chiamata «Progetto Quadrilatero». L'intervento prevede il completamento e l'adeguamento di due arterie principali, vale a dire la Foligno-Civitanova Marche (strada statale 77), la

⁴³ In seguito all'approvazione della Legge Finanziaria 2005 (L. n. 311 del 30 dicembre 2004), di quella del 2007 (L. n. 296 del 27 dicembre 2006) e del 2008 (L. n. 244 del 24 dicembre 2007) è stata introdotta la possibilità per gli enti locali di destinare il 75% dell'ammontare degli oneri di urbanizzazione per finanziare la propria spesa corrente per il 2005 e nella misura del 50% per il periodo 2006-2010, creando una distorsione nella finalità che sta dietro a questo strumento fiscale e generando un meccanismo di incentivazione al consumo di suolo al fine di ottenere benefici economici nel breve periodo (Sumirasci 2010).

Perugia-Ancona (strade statali 76 e 318), la Pedemontana Fabriano-Muccia-Sfercia e altre direttrici, al fine di migliorare l'accessibilità delle aree interne nelle regioni interessate e individuare nuovi insediamenti industriali e aree produttive lungo gli assi viari (Milotti e Patumi 2008, 68). L'intervento si basa dunque sul finanziamento incrociato di progetti a diversa redditività e costituisce pertanto un esempio di *joint development* o internalizzazione delle esternalità.

Per la realizzazione del progetto è stata costituita la Società Pubblica di Progetto chiamata Quadrilatero Marche Umbria Spa, controllata con quota di maggioranza da ANAS e partecipata da Regione Marche, Regione Umbria, Provincia di Macerata, Provincia di Perugia e Camera di Commercio di Macerata⁴⁴.

Il progetto presenta tre principali innovazioni di processo. Più precisamente, dal punto di vista decisionale è stato introdotto quale strumento di pianificazione territoriale il Piano di Area Vasta (PAV), in grado di associare alla realizzazione infrastrutturale anche lo sviluppo economico del territorio di riferimento. In secondo luogo, sul versante della progettazione, è prevista la realizzazione delle Aree Leader, vale a dire poli logistici, agroalimentari, industriali o turistico-alberghieri interconnessi agli assi viari, sia sotto l'aspetto finanziario che funzionale. Infine, per quanto riguarda il processo attuativo, sono state introdotte novità per il finanziamento dell'opera, attraverso la predisposizione di strumenti per la cattura del valore, i quali vanno ad integrare le tradizionali fonti di finanziamento pubblico (Vaghi e Milotti 2009).

Il caso assume particolare rilevanza alla luce della sua replicabilità. Infatti, gli strumenti di cattura del valore sono disciplinati dal D.Lgs. 189/2005 e concernono:

- a) Contributi derivanti dai Comuni;
- b) Contributi provenienti dalle Camere di Commercio;
- c) Ricavi derivanti dalle concessioni per l'insediamento di attività nelle Aree Leader.

In base ad Accordi di Programma, i Comuni verseranno alla Quadrilatero Spa l'ICI, poi IMU, e quota parte degli oneri di urbanizzazione secondaria e del contributo del costo di costruzione relativi alle nuove aree industriali e produttive localizzate in prossimità dell'infrastruttura, secondo quanto previsto dal PAV. Il gettito di fonte ICI/IMU sarà dovuta per tutto il periodo della concessione, mentre il gettito delle altre due fonti verrà corrisposto una tantum, al momento in cui le aree diverranno produttive. Quindi, questo meccanismo garantisce che l'esborso da parte dei Comuni avvenga a valle di un effettivo introito. Il principale rischio collegato a questa forma di finanziamento è il fattore tempo, dato che possono esserci incertezze sui termini dell'effettiva implementazione dei progetti di sviluppo produttivo.

Il secondo tipo di contribuzione deriva dalle Camere di Commercio. In particolare, grazie alla L. 580/93 è possibile applicare un aumento della tassa di iscrizione camerale nella misura del 20% per tutti gli iscritti, qualora tale incremento sia finalizzato a cofinanziare iniziative in grado di migliorare le performance economiche della circoscrizione territoriale di competenza. Tale aumento cattura parte dei benefici che ricadono su tutto il sistema produttivo afferente all'area di intervento infrastrutturale. Come per i Comuni, anche le Camere di Commercio, sulla base di quanto pattuito con Quadrilatero Spa tramite Accordo di Programma, devono trasferire alla Società il gettito ottenuto dall'incremento della tassa camerale solamente dopo averlo riscosso. Il rischio legato a questo tipo di contribuzione è minore rispetto a quello dei Comuni, dato che la quota legata all'incasso della tassa riferita alle imprese esistenti è di sicura riscossione.

⁴⁴ Questo assetto societario è presente dal 2007. Infatti, al momento della sua costituzione nel 2003, Quadrilatero S.p.A. era una società di scopo controllata da ANAS S.p.A. e partecipata per la restante quota da Sviluppo Italia S.p.A.

Quindi, in questo caso è assicurato un livello minimo di contribuzione indipendente dallo sviluppo generato in seguito alla realizzazione dell'opera.

Il terzo strumento di finanziamento fa aggio sui canoni di concessione che saranno pagati dalle attività produttive insediate nelle aree di sviluppo, a favore di Quadrilatero Spa. La durata delle concessioni sarà trentennale e il rischio maggiore per questo tipo di finanziamento è l'incertezza sulla realizzazione delle aree non ancora approvate dal CIPE⁴⁵ e quella legata alla risposta positiva o meno del mercato.

Delle tre fonti di cofinanziamento sopra esposte, solamente quella relativa all'ICI/IMU e agli oneri di urbanizzazione proveniente dai Comuni cattura il valore immobiliare vero e proprio, dato che in quest'ultimo caso viene monetizzata la rendita fondiaria dei progetti di trasformazione urbanistica correlati all'opera. Infatti, il coinvolgimento dei privati attraverso le Aree Leader può essere definito quale meccanismo di cattura del valore commerciale, dato che monetizza le rendite commerciali generate dalle nuove attività correlate all'opera (tramite i canoni da concessioni). Infine, il contributo delle Camere di Commercio può essere considerato in senso lato uno strumento di cattura del valore commerciale, ma può anche essere classificato, in linea teorica, come imposta di scopo (Milotti e Patumi 2008). Tutti e tre gli strumenti rientrano però tra le tecniche di cattura del valore usate anche in altri contesti.

- *Il (non realizzato) interrimento della ferrovia a Trento*

Il tema del recupero alla collettività del valore immobiliare generato dagli interventi pubblici sul territorio può essere declinato sotto due aspetti: quello dell'individuazione degli strumenti ideali alla cattura e quello degli strumenti in grado di quantificare il plusvalore generato. Il caso di Trento riguarda questo secondo punto di vista.

Il progetto di interrimento della ferrovia nel Comune di Trento aveva prodotto nel 2004 uno studio di valutazione ex ante per quantificare l'impatto economico sulle aree adiacenti all'intervento e sul territorio di Trento nel suo complesso (Camagni *et al.* 2004). Nonostante il progetto di interrimento non abbia poi avuto seguito e sia rimasto solamente nello strumento urbanistico comunale⁴⁶, lo studio dimostra l'interesse da parte dei decisori pubblici di indagare e valutare gli impatti economici di un intervento infrastrutturale, dal punto di vista dell'incremento della rendita differenziale e assoluta nella città.

Il metodo utilizzato risulta originale e si compone di quattro passaggi. In primo luogo sono stati identificati alcuni precisi vantaggi rilevanti, o meglio, l'effetto di accessibilità, l'effetto qualità urbana, l'effetto qualità ambientale ed infine quello delle sinergie commerciali.

Nel secondo passaggio della ricerca è stato quantificato il valore effettivamente attribuito dal mercato alle caratteristiche di accessibilità, qualità urbana, ambientale e alle sinergie, mediante la metodologia dei prezzi edonici. Quest'ultima ha permesso successivamente di associare un valore monetario alle variazioni previste per ogni caratteristica, in ogni area, legate alla realizzazione dell'opera pubblica.

Il terzo passaggio ha individuato le sub aree omogenee per caratteristiche, ha calcolato le volumetrie e le superfici delle aree immobiliari esistenti e di quelle previste, differenziando tra i diversi tipi di attività private (residenze, attività commerciali e uffici).

⁴⁵ Al 2009 il CIPE non aveva approvato i progetti di quattordici delle ventidue aree di sviluppo previste.

⁴⁶ Attualmente per gli amministratori locali risulta più pregnante il progetto dell'alta capacità per la ferrovia del Brennero e le ipotesi di *by-pass* delle città di fondovalle, tra le quali anche Trento.

Infine, quale ultimo passaggio, è stato calcolato l'incremento della rendita differenziale e di quella assoluta e le conclusioni del rapporto di ricerca evidenziano la potenzialità del progetto di interramento, in grado di generare un beneficio netto per la collettività, sia in termini economici che di utilità sociale (Camagni *et al.* 2004).

REGNO UNITO

- *Il contesto*

Nel Regno Unito il sistema di pianificazione definito nel *Town and Country Planning Act* del 1947 ha goduto di un ampio consenso istituzionale durante tutto il trentennio successivo al secondo dopoguerra. Secondo questo documento la pianificazione territoriale era di competenza del governo locale, il quale aveva il mandato di redigere un piano di sviluppo, definito *Development Plan*, relativamente alla propria giurisdizione e di rilasciare le concessioni edilizie per le nuove edificazioni o per i cambiamenti nelle destinazioni d'uso. In tale contesto il governo centrale aveva la responsabilità nell'emanazione delle leggi di settore, nella definizione delle linee guida e nel vaglio dei ricorsi presentati dai soggetti privati contro il mancato rilascio della concessione edilizia da parte delle autorità locali.

In un primo periodo, gran parte dell'edificazione era realizzata dal decisore pubblico oppure da privati su aree acquisite dal governo locale o centrale. In seguito è avvenuto il mutamento di questo quadro con sempre maggiori interventi realizzati dal settore privato e con il governo centrale e locale che si sono progressivamente defilati dalla realizzazione diretta degli interventi abitativi e industriali, mantenendo la responsabilità di garantire l'infrastrutturazione delle aree.

Il consenso istituzionale verso tale modello di pianificazione è venuto meno negli anni '80 in seguito alla politica adottata dai governi conservatori guidati da Margaret Thatcher. Infatti, a partire dal 1979 i governi locali sono stati progressivamente assoggettati al governo centrale ed è stato messo in atto lo smantellamento dei governi metropolitani, di quelli regionali e il ridimensionamento del ruolo e dei compiti del *Local Development Plan*, a favore della centralizzazione nel governo nazionale delle politiche di rigenerazione urbana, con programmi volti a favorire il ritorno degli investimenti privati in un'ottica di sviluppo immobiliare (Davies 1999). Proprio negli anni '80, quando sono stati operati rilevanti tagli ai trasferimenti a favore dei governi locali, hanno preso campo le pratiche di *planning gain*, vale a dire la contrattazione diretta tra decisore pubblico e operatori immobiliari per ottenere contributi finanziari od opere di interesse collettivo in seguito al rilascio della concessione edilizia. A partire dagli anni '90, poi, si sono consolidate le pratiche di negoziazione tra pubblico e privato in campo urbanistico e sono stati rivalutati e potenziati i *Development Plan*, non più sottoposti all'approvazione del governo centrale ma adottati direttamente dall'amministrazione locale.

Oggi nel Regno Unito il principale strumento per il recupero a favore della collettività del plusvalore generato da interventi pubblici è il *Planning Agreement*, vale a dire un vero e proprio contratto privato legalmente vincolante sottoscritto in seguito ad un processo negoziale tra il soggetto privato costruttore e l'autorità locale competente in tema di pianificazione. Il contenuto dei *Planning Agreements* può avere una connotazione "negativa", laddove essi prevedano una restrizione nel comportamento del privato, oppure una connotazione "positiva", nel caso in cui

quest'ultimo sia obbligato a pagare una contribuzione o a realizzare in prima persona un'opera pubblica. La possibilità di operare accordi con i privati, a dir la verità, è formalmente permessa dalla normativa urbanistica inglese fin dal lontano 1932, tuttavia tale pratica è cresciuta di portata a partire dall'inizio degli anni '90 e oggi gli accordi di pianificazione (*planning obligations*) permettono la realizzazione di alloggi a prezzi accessibili nei siti oggetto di investimento immobiliare privato (SGS 2007). I *Planning Agreements* hanno dunque rappresentato una formidabile risposta alla riduzione dei trasferimenti agli enti locali operata nel Regno Unito durante la metà degli anni '90. Tale forma di contribuzione è divenuta una pratica abituale per gli interventi di grandi dimensioni nelle municipalità caratterizzate da un intenso sviluppo edilizio e da un mercato immobiliare vitale. Tuttavia, il successo della negoziazione è largamente dipendente dalla coerenza rispetto alle politiche di sviluppo espresse dal *Development Plan*, il piano di sviluppo redatto da ogni ente locale.

- *La Jubilee Line Extension*

L'estensione della *Jubilee Line* della metropolitana di Londra rappresenta un caso nel quale è stato perseguito, con scarso successo, il metodo della *developer contribution*. In sostanza, l'opera prevedeva l'estensione della linea da *Green Park* fino a *Standford*, attraversando l'area a sud-est di Londra. Inizialmente una parte del tracciato doveva essere finanziato per una percentuale attorno al 25% dalla *Olympia & York*, una grande società di costruzioni canadese che ha lavorato, tra le altre cose, alla realizzazione di imponenti blocchi di uffici presso *Canary Wharf* a Londra e presso il *World Financial Center* a New York. Tuttavia, la caduta del mercato immobiliare che ha portato all'amministrazione controllata della società e al subentro di un consorzio di dodici banche ha ridimensionato molto la strategia di finanziamento misto e la quota del privato è stata infine negoziata per un valore di poco superiore al 10% rispetto al totale dell'intervento (Camagni 1999).

La *Jubilee Line Extension* è stata aperta al pubblico nel 1999 ed è stata oggetto di un importante studio a carattere retrospettivo mirante a quantificare l'incremento del valore fondiario verificatosi a seguito del compimento dell'opera (Mitchell e Vickers 2003). Secondo tale studio, infatti, l'incremento di valore generato dalla JLE è stato di gran lunga superiore ai costi di investimento complessivamente sostenuti per la sua realizzazione, soprattutto se si includono gli effetti secondari legati ad investimenti in altre infrastrutture pubbliche o commerciali nell'area di realizzazione della linea metropolitana. Nello specifico, a fronte di un costo di 3,5 miliardi di sterline, il plusvalore immobiliare generato è stato stimato in 9,5 miliardi⁴⁷.

La ricerca non individua strumenti idonei a catturare tale plusvalore, ma ha quale oggetto la sua monetizzazione. Gli autori evidenziano chiaramente la tensione in termini di equità tra il far pagare un tributo per il finanziamento dell'infrastruttura a coloro che ne beneficiano direttamente, nonostante le dinamiche di mercato siano assai complesse e il plusvalore sia influenzato anche da fattori secondari, e l'esigenza di far in qualche modo pagare lo sforzo pubblico di investimento anche a coloro che beneficiano di un incremento "non guadagnato" della rendita fondiaria.

⁴⁷ Gli studiosi hanno adottato quale semplificazione che gli immobili considerati avessero tutti una destinazione residenziale, quindi non valutando l'incremento di quelli ad uso commerciale.

- *Il contesto*

Fino ai primi anni '90 i governi locali in Olanda hanno avuto un ruolo primario nello sviluppo urbano e immobiliare, secondo quella che è stata chiamata la *active land development strategy* (DeWolff 2007). In sostanza, le aree che sarebbero state oggetto di sviluppo immobiliare venivano comprate qualche anno prima dal governo locale, che si impegnava nella realizzazione di strade, parchi e altri servizi pubblici, e poi gran parte dei terreni così acquisiti venivano venduti alle *housing associations* per la realizzazione di edilizia sociale o agevolata. Questo sistema ha permesso di tutelare in maniera diretta e concreta l'interesse pubblico e il diritto alla casa, infatti, spesso oltre il 70% delle abitazioni realizzate erano a canone o prezzo sociale.

Tale modalità di governo del territorio per lungo tempo ha ridotto ai minimi termini la speculazione immobiliare e gli stessi proprietari dei terreni che secondo la pianificazione rientravano nelle aree soggette ad intervento pubblico, potevano contare sul fatto che le municipalità avrebbero pagato un prezzo pari a quello di mercato, secondo quanto stabilito nell'*Expropriation Act* (UN-HABITAT e GLTN 2010, 32).

La situazione è mutata notevolmente a partire dai primi anni '90. Da questo momento, infatti, il prezzo delle abitazioni è cominciato a salire e i privati hanno iniziato a vedere con maggior interesse la possibilità di investimento nello sviluppo urbanistico. Una delle ragioni di questa variazione è stato il cambiamento della politica sulla casa da parte del governo centrale, il quale è intervenuto limitando notevolmente la realizzazione di edilizia sociale. In sostanza, i nuovi immobili dovevano essere realizzati secondo la logica di mercato e i costruttori hanno risposto favorevolmente a questo cambiamento, dato che, accanto all'incremento del valore delle abitazioni, le possibilità di profitto erano garantite anche dal minor rischio, rispetto al passato, di possedere terreni nei quali sarebbe stata realizzata edilizia sociale che avrebbe impedito ulteriori progetti di sviluppo da parte dei proprietari.

Proprio in seguito a questa modificazione nel governo dello sviluppo urbanistico assume rilevanza il tema del recupero del plusvalore immobiliare anche in Olanda. Solo con la proposta contenuta nel *Land Development Act (Grondexploitatiewet)*, un emendamento al nuovo *Spatial Planning Act (Wet ruimtelijke ordening)* del 2008, si è iniziato a parlare di vero e proprio *land value capturing* (DeWolff 2007).

Gli strumenti fino ad allora adottati prevedevano al massimo il principio di recupero dei costi, che poteva avvenire in due modi, per via negoziale attraverso un *Land Development Agreement (Exploitatieovereenkomst)* oppure in via coercitiva, applicando una tassa per il recupero dei costi (*baatbelasting*). Il primo tipo di strumento consta in un partenariato pubblico-privato per via contrattuale tra governo locale e costruttore privato sul progetto di sviluppo urbanistico di una determinata zona, mentre il secondo è un tributo previsto per i casi nei quali il costruttore privato intervenga in un'area già dotata delle infrastrutture e dei servizi necessari.

Con l'introduzione del *Land Development Act* viene mantenuta la dicotomia tra strumenti volontari e coercitivi, ma viene allargata la possibilità di perseguire anche la cattura dei plusvalori.

La possibilità di recupero dei costi attraverso processi negoziali viene ampliata, cosicché le autorità pubbliche possono contrattare contribuzioni finanziarie con privati non solo per coprire i costi di infrastrutturazione dell'area soggetta all'intervento, ma anche per contribuzioni che saranno utilizzate per la realizzazione di interventi pubblici

in altri luoghi. In tal caso sussiste una limitazione all'entità del contributo negoziato, infatti quest'ultimo deve corrispondere a quanto approvato nel Piano Strategico (*Structuurvisie*), anche se può superare la somma necessaria al mero recupero dei costi.

Oltre alla possibilità di negoziato volontario, il *Land Development Act* rafforza le possibilità di costringere il privato ad una contribuzione attraverso la minaccia di non concedere il permesso a costruire. Questo tipo di contribuzione finanziaria di carattere coercitivo si basa su una ben precisa tipologia di costi che possono essere recuperati e che vengono selezionati da parte della municipalità sulla base dell'entità e del tipo di valorizzazione generata dall'intervento (DeWolff 2007).

In conclusione, anche nel caso del sistema di pianificazione olandese, l'apertura all'iniziativa privata ha comportato una crescita di importanza degli strumenti, negoziali o coercitivi, finalizzati a porre anche a carico di quest'ultimo i costi di infrastrutturazione delle aree interessate dallo sviluppo urbanistico. L'emendamento allo *Spatial Planning Act* introdotto nel 2008 ha allargato le potenzialità di questi due canali, rafforzando la posizione delle autorità locali nei negoziati ed estendendo la possibilità di recuperare parte dei plusvalori immobiliari in maniera coercitiva.

- *La blue city (o blauwestad) di Groninga*

Le modifiche introdotte negli strumenti normativi sono ancora troppo recenti per poter aver già trovato concreta applicazione, tuttavia, la loro approvazione ha stimolato il ripensamento all'interno di alcuni interventi già previsti, la cui difficoltà principale era quella del finanziamento delle infrastrutture collettive.

Il metodo più utilizzato, nelle urbanizzazioni di grandi dimensioni che interessano spesso una pluralità di amministrazioni locali (il cosiddetto *regional area development*) è quello del sussidio incrociato fra progetti o *joint development*. In sostanza lo sviluppo residenziale e terziario è combinato con quello delle infrastrutture pubbliche e della conservazione degli spazi naturali e agricoli. Un esempio di questo tipo di progetto è rappresentato dalla *blue city* nei pressi di Groninga, un'area pensata per promuovere lo sviluppo regionale attraverso lo sviluppo di un ambiente attrattivo per la residenza e il lavoro grazie alla presenza di amenità ambientali (un lago e ampi spazi verdi) e di servizi. La provincia di Groninga, nel Nord del paese, è un'area ricca di spazi verdi aperti, specialmente se confrontata con la conurbazione della Randstad e con un'economia più debole. La maggior parte del suolo ha destinazione agricola e, con il crescente abbandono di tale attività, gran parte di esso è inutilizzato. L'idea della costruzione di *blue city* è nata dunque nei primi anni '90 con lo scopo primario di rilanciare l'economia dell'area, sfruttando il richiamo esercitato dalle amenità naturali sulle scelte di localizzazione residenziale. A tale scopo è stata prevista la rinuncia di una parte del suolo agricolo per la realizzazione di un grande lago. L'intera area si estende su 1.500 ettari, di cui 840 occupati dall'acqua, 500 da spazi naturali e 160 da lotti edificabili, di circa 1.000 m² ciascuno. Il progetto è stato definitivamente approvato nel 2004 ed è stato istituito un partenariato pubblico-privato, in cui i soggetti pubblici sono costituiti dalla Provincia e dalle tre municipalità coinvolte, mentre la parte privata è rappresentata da tre *developers* riuniti in consorzio. Il progetto è stato successivamente ampliato dagli enti locali, prevedendo una strategia di miglioramento della qualità della vita anche nei preesistenti borghi attorno a *blue city*, grazie al miglioramento dei collegamenti anche tramite lo sfruttamento delle vie d'acqua. Quest'ultima operazione, in seguito anche alla modifica della normativa, potrebbe dunque aprire la possibilità di utilizzo di altri strumenti di *value capture*. Tuttavia, la crisi del mercato immobiliare ha

reso più difficile la realizzazione del progetto, frenando la vendita delle abitazioni che rappresentava la parte più redditizia dell'intervento.

SPAGNA

- *Il contesto*

Il recupero dei plusvalori immobiliari in Spagna avviene attraverso due meccanismi, vale a dire una tassa sui profitti derivanti dallo sviluppo della città privata e l'obbligo di realizzazione, da parte degli sviluppatori, di una quota di edilizia sociale pari al 30% dei volumi totali per ogni progetto.

L'esperienza spagnola, come quella di altri paesi mediterranei, è caratterizzata da scarti notevoli tra le previsioni di legge e le realizzazioni pratiche. La prima legge che ha disciplinato in maniera completa il sistema di pianificazione urbanistica spagnolo è stata la *Ley sobre Regimen del Suelo y Ordenacion Urbana*, risalente al 1956, il cui dettato è stato però ampiamente derogato nella fase di sviluppo urbanistico impetuoso degli anni '60. La legislazione alla fine degli anni '70 ha cercato di porre rimedio alle mancanze del precedente testo normativo e ha introdotto una sorta di tassa sul plusvalore, stabilendo l'obbligo di destinare alla collettività il 10% dei profitti ottenuti da progetti di sviluppo urbanistico. Anche la costruzione di edilizia sociale è vista come un meccanismo per ridistribuire il plusvalore fondiario a favore della collettività. Fino alla metà degli anni '90, il meccanismo implementato ha dato risultati soddisfacenti, consentendo la realizzazione di infrastrutture e servizi pubblici necessari allo sviluppo cittadino, mentre dalla metà degli anni '90 il meccanismo ha continuato a funzionare grazie alla progressiva apertura alle risorse del settore privato e alla dinamica particolarmente crescente sperimentata dal mercato immobiliare (Calavita et alii 2010).

Il passaggio dal governo di destra a quello di sinistra nel 2004 ha prodotto un cambiamento nella politica di governo del territorio, sfociata nella Legge 8/2007. L'interrogativo posto dai tecnici è se tale legge sia l'ennesimo tentativo di perfezionamento del sistema vigente, oppure il tentativo di instaurare un nuovo paradigma di riferimento.

Gli obiettivi dichiarati della nuova legge sul governo del territorio sono quelli di garantire una dotazione sufficiente di edilizia sociale, di accrescere l'efficienza nel mercato immobiliare, combattendo la speculazione, di implementare uno sviluppo urbanistico sostenibile, e di garantire la trasparenza del processo decisionale, aprendolo alla partecipazione di tutti gli attori portatori di interessi. Nello specifico sul tema del recupero del plusvalore immobiliare, la L.8/2007 prevede l'obbligo di destinazione a edilizia sociale del 30% del totale delle aree destinate a sviluppo residenziale dagli strumenti di pianificazione, come pure la flessibilità della quota di profitto da recuperare a carico degli sviluppatori (da una percentuale minima del 5% fino ad arrivare al 15% e al 20% in casi eccezionali), al fine di cogliere meglio l'incremento di valore effettivo. Anche le risorse così recuperate sono poi in gran parte destinate alla realizzazione di edilizia sociale.

Alcune regioni hanno introdotto quote di edilizia da destinare a fasce sociali deboli già prima del 2007, ad esempio nei Paesi Baschi è prevista dal 1994, nella regione di Madrid dal 1997, in quella di Castiglia e Leon dal 1999 e in Catalogna dal 2002. Inoltre, la quota del 30% prevista dalla Legge 8/2007 è da considerarsi quale quota minima, dato che in regioni come quella basca è prevista una percentuale superiore.

Il modello di pianificazione territoriale spagnolo si contraddistingue dunque per l'attenzione rivolta alla realizzazione di edilizia residenziale da destinare alle fasce sociali più deboli, da realizzarsi all'interno di progetti di sviluppo molto redditivi per l'investitore privato. Per tale motivo la realizzazione dell'offerta di edilizia sociale (VPO - *Vivienda de Proteccion Oficial*) risente degli andamenti del mercato e, soprattutto, è legata all'espansione dell'urbanizzazione.

- *L'edilizia sociale in Catalogna*

La Legge 8/2007 è intervenuta in un settore, quello delle politiche abitative, nel quale alcune regioni spagnole avevano assunto decisioni già da alcuni anni. La Catalogna con i suoi 7,3 milioni di abitanti è la regione più popolosa della Spagna e qui il problema abitativo ha assunto caratteri rilevanti a partire dalla seconda metà degli anni '90, a seguito di un progressivo incremento dei prezzi che ha drasticamente ridotto l'accessibilità alla casa per i redditi medio-bassi.

La Catalogna ha adottato politiche abitative fin dal 2002, anticipando quanto in seguito previsto dalla Legge 8/2007. Inizialmente la quota di espansione residenziale da destinare a scopo sociale era del 20%, poi portata al 30% nel 2004. Nel 2007 un ulteriore cambiamento ha previsto l'applicazione di tale meccanismo di recupero del plusvalore, inizialmente applicato solo nelle aree di nuova edificazione, anche nelle aree già urbanizzate oggetto di progetti di ristrutturazione, nella misura del 20% sul totale dell'area edificabile.

Lo sforzo per l'implementazione dell'offerta di *social housing* in Catalogna trova conferma nel *Planes Directores Urbanos de Las Areas Residenciales Estrategicas de Cataluna* del 2007. Il programma individua tre diverse strategie a seconda del soggetto proprietario di ogni area: a) nel caso in cui l'area sia proprietà di operatori pubblici non si evidenziano particolari problemi di implementazione; b) nel caso in cui l'area sia di proprietà di un costruttore, le autorità pubbliche si riservano di vigilare attentamente affinché venga garantita la realizzazione della quota di edilizia pubblica; c) nel caso in cui l'area appartenga a molti proprietari privati, è previsto che lo sviluppo venga regolato e implementato da un Consorzio Urbanistico costituito e guidato dalla regione e dalla città presso la quale è localizzato l'intervento. Il Consorzio riveste il ruolo di vera e propria "agenzia per lo sviluppo". Due ulteriori novità introdotte dal programma sono l'incremento dell'aliquota della tassa sul plusvalore dal 10% al 15% dei profitti e l'innalzamento, fino al 50% del totale, della quota di abitazioni da destinare a edilizia sociale nel caso di nuova urbanizzazione (Calavita et alii 2010).

AUSTRALIA

- *Il contesto*

L'analisi dei meccanismi di cattura del valore implementati in Australia risulta interessante anche perché offre l'opportunità di guardare ad un contesto non europeo, seppur con forti influenze anglosassoni. Si tratta, peraltro, di un paese nel quale la cattura dei plusvalori fondiari ha raggiunto un livello di analisi teorica e di applicazione pratica molto avanzate.

L'Australia dal punto di vista dell'ordinamento istituzionale è una federazione tra Stati, quindi per l'analisi dei meccanismi di recupero del plusvalore si è deciso di analizzare in primo luogo il livello statale e in seguito quello locale.

Gli strumenti attraverso i quali gli Stati australiani possono catturare almeno parte del plusvalore immobiliare sono i seguenti:

- *Land Tax*;
- *Development Corporations and Land Banking*;
- *Special Betterment Capture Legislation*.

Per *land tax* si intende una generica tassazione delle proprietà immobiliari. In alcuni Stati tale prelievo è escluso per le abitazioni principali e per alcune attività produttive, mentre in altri è prevista la possibilità di introdurre una *land tax* aggiuntiva quando una proprietà viene ceduta nell'ambito di un processo di sviluppo. Ad esempio, nello Stato di Victoria fino a poco tempo fa ogni proprietà venduta a uno sviluppatore o soggetta a un cambiamento di destinazione d'uso era soggetta a una *land tax* del 5%. Tale regime risultava piuttosto macchinoso da gestire, soprattutto considerato il modesto gettito in gioco, quindi nel *Victorian Budget* del 2007 è stato abolito.

Il meccanismo delle società di sviluppo (*development corporation*), costituite su una base legislativa comune a tutti gli Stati facenti parte del sistema federale australiano, si basa su una strategia simile a quella olandese, nella quale i governi locali attuano una *active land development strategy*. In sostanza, le società di sviluppo sono usate per acquistare e raggruppare le aree soggette ad un futuro sviluppo edilizio, utilizzando uno speciale fondo messo a disposizione da parte della federazione. Tale meccanismo permette al governo statale di incamerare il plusvalore generato dallo sviluppo dell'area.

Un esempio di utilizzo di tale metodo si trova ancora una volta nella legislazione dello Stato di Victoria. Il *VicUrban Act*, vale a dire l'atto che disciplina l'omonima società di sviluppo urbano dello Stato di Victoria, stabilisce che le aree facenti parte di un progetto di sviluppo o che sono soggette ad un cambio di destinazione d'uso possano essere incorporate all'interno di un *Declared Project*. Attraverso tale atto viene bloccato il prezzo delle particelle oggetto del progetto di sviluppo o di rizonizzazione. A questo punto la *VicUrban* può procedere ad una negoziazione coi proprietari delle aree al fine di acquisire le particelle in questione, oppure può decidere di acquisirle per esproprio. In quest'ultimo caso il *VicUrban Act* stabilisce che qualsiasi incremento di valore delle aree non sia nella disponibilità del privato proprietario della terra, ma venga incamerato dallo stato. Infatti, l'ammontare dell'indennità di compensazione per l'esproprio non copre l'aumento di valore della terra derivante dal fatto di essere oggetto di intervento da parte della società di sviluppo. In sostanza, attraverso la società di sviluppo il governo statale può acquisire i terreni che saranno fatti confluire nel *Declared Project*, per poi in un secondo momento rivenderli agli investitori interessati ai progetti di sviluppo in esso previsti. Quindi, il plusvalore che deriva dalla differenza tra il prezzo di acquisto della terra da parte della società di sviluppo e quello al quale viene venduta agli investitori, viene acquisito dal governo. Le società di sviluppo sono molto utilizzate anche dagli altri Stati della federazione.

La *Special Betterment Capture Legislation*, ovvero una normativa volta a recuperare il valore creato dalle migliorie realizzate dal soggetto pubblico, è invece diffusa nello Stato del New South Wales e in quello dell'Australian Capital Territory. In realtà, nel South Wales essa è stata introdotta per la prima volta nel 1945, ma nella pratica non è mai stata implementata ed è stata formalmente abolita nei primi anni '70 a seguito di pressioni politiche contrarie. Oggi questo tipo di tributo viene dunque effettivamente applicato solo *nell'Australian Capital Territory*.

Oltre a questi strumenti, gli Stati possono catturare i plusvalori attraverso il sistema di pianificazione, in sostanza agendo sul sussidio incrociato di progetti a diversa

profitabilità o sulla richiesta di contributi di infrastrutturazione. Nella maggior parte delle giurisdizioni australiane la pianificazione è sotto la competenza legislativa dello Stato, tuttavia i governi locali sono coinvolti nella fase di attuazione delle previsioni di piano, quindi le opportunità di *value capture* ottenibili attraverso il sistema di pianificazione in Australia sono suddivise tra gli Stati e i governi locali.

- *La linea ferroviaria New Southern e Paramatta*

Il governo del South Wales aveva preso in esame la possibilità di adottare strumenti di *Land Value Capture* per il finanziamento della linea ferroviaria New Southern di collegamento dell'aeroporto e la linea Parramatta, ma successivamente ha deciso di non proseguire in questa direzione. Infatti, è stato stabilito che il gettito dovesse provenire da un aumento delle imposte locali e di quelle statali sulla proprietà, reso possibile dalla crescita economica e occupazionale dell'area. Tale decisione è legata alla difficoltà di attuare un'imposizione fiscale selettiva per finanziare le infrastrutture di trasporto (SGS 2007, 13).

Fino ad ora abbiamo fatto riferimento a meccanismi di cattura del valore implementati a livello statale, tuttavia sussistono altri metodi legati al sistema di pianificazione a livello locale. Ogni Stato ha una diversa legislazione in materia, ad esempio, nel Queensland formalmente non sono disciplinate forme di cattura del valore, ma nel Piano Regionale 2005-2026 è stata introdotta una *developer contribution* per catturare parte del plusvalore legato alla rizonizzazione di un'area. Questo sistema consente di ottenere gettito per il finanziamento delle infrastrutture pubbliche necessarie per i grandi progetti di sviluppo.

Nello Stato di Victoria non esiste una simile disciplina, tuttavia a livello locale viene lasciato campo aperto a negoziati tra pubblico e privato, in grado di portare nelle casse degli enti locali gettito per il finanziamento delle infrastrutture. A differenza dei due casi precedenti, nello Stato del New South Wales il governo disciplina tali meccanismi, i quali si situano a cavallo tra le *betterment levies* e le tariffazioni d'utenza.

Altri meccanismi presenti a livello locale sono gli *special rates* e i *differential rates*. I primi sono tributi su specifici progetti, il cui gettito è vincolato alla realizzazione di determinate infrastrutture. Tale strumento risponde al principio del beneficio, in quanto le proprietà soggette a tale imposizione sono quelle che beneficiano dell'intervento pubblico. I *differential rates* invece constano in un contributo di miglioria il cui gettito viene destinato al finanziamento degli enti locali, senza che sia vincolato alla realizzazione di opere pubbliche.

3.3

Il finanziamento delle infrastrutture urbane

- *Il partenariato pubblico-privato*

La costante diminuzione delle risorse a disposizione degli enti pubblici per il finanziamento delle infrastrutture e dei servizi ha stimolato la riflessione sugli strumenti alternativi a disposizione degli stessi.

In alcuni casi si tratta semplicemente di rivitalizzare strumenti già previsti in passato e poi non più utilizzati, in altri si tratta di trovare modalità, più o meno innovative, di coinvolgimento degli operatori privati e degli utenti nel finanziamento degli stessi.

Il modello tradizionale di finanziamento delle infrastrutture urbane (e degli investimenti pubblici in generale) è quello basato sul *deficit spending*, in cui lo Stato

anticipa i fondi necessari indebitandosi, tramite la creazione di base monetaria o tramite l'emissione di titoli del debito pubblico, e recupera successivamente le risorse impiegate attraverso il maggior gettito fiscale derivante dallo sviluppo economico e dal conseguente aumento di redditi che sono stati stimolati dall'investimento stesso.

Il circolo virtuoso descritto è andato in crisi alla fine degli anni '70 per l'accumularsi eccessivo del debito pubblico e ha dunque spinto, da un lato a continui tentativi di riduzione della spesa sia nella sua componente corrente che in conto capitale, dall'altro alla ricerca di modalità nuove di finanziamento dei pur necessari interventi. L'analisi del rapporto tra intervento pubblico e territorio è ulteriormente complicata, però, dal fatto che il problema del finanziamento delle infrastrutture di uso collettivo si intreccia strettamente con quello dell'equa ripartizione dei costi e benefici connessi alle scelte di pianificazione urbanistica.

Anche per quest'ultimo aspetto è possibile individuare un modello tradizionale che mirava a tutelare l'interesse collettivo attraverso tre strumenti principali: a) il controllo dell'uso del suolo tramite la redazione del Piano Regolatore Generale e in particolare la tecnica dello *zoning*, per razionalizzare l'allocazione delle funzioni nel territorio; b) la possibilità di far prevalere l'interesse collettivo su quello privato in primo luogo tramite lo strumento dell'esproprio; c) la facoltà di porre a carico del privato parte dei costi di infrastrutturazione del territorio tramite la previsione di autorizzazioni all'edificazione onerose, contributi per le opere di urbanizzazione primarie e secondarie, contributi di miglioria. Come è noto tale sistema è andato in crisi vuoi per l'eccessiva rigidità e lentezza degli strumenti di programmazione, vuoi per la debolezza degli strumenti decisionali in mano al soggetto pubblico.

La soluzione individuata per far fronte alle difficoltà crescenti sia di natura finanziaria che di efficacia e tempestività della pianificazione territoriale è stata quella di una maggiore apertura alle risorse, finanziarie ma anche progettuali, del settore privato (Schema 3.3). Ciò ha accresciuto la necessità di individuare margini di profittabilità dei progetti di intervento, nonché di migliorare l'individuazione dei principali beneficiari degli stessi, al fine di imporre loro una compartecipazione ai costi. La ristrettezza delle risorse, dunque, ha spinto a dare meno peso alla parte di intervento pubblico riconducibile all'interesse collettivo e pertanto di norma finanziata con il gettito proveniente dalla fiscalità generale e a cercare di valorizzare, invece, quella parte di cui beneficiano specifiche categorie sociali o specifiche aree territoriali cui può essere imposta almeno una quota dell'onere di finanziamento in base al principio del beneficio o della controprestazione.

A fini analitici può essere utile scomporre il principio del beneficio in due diverse forme di applicazione pratica: l'idea che chi utilizza un determinato servizio o infrastruttura debba sostenerne in misura più o meno grande i costi che potremmo sintetizzare nello slogan "chi usa paga" e l'idea che chi, pur non essendo utente diretto del bene ne trae un beneficio economico, ad esempio perché la presenza di un'infrastruttura comporta un aumento del valore della sua proprietà immobiliare o del giro di affari della sua attività produttiva, debba "restituire" almeno parte di tale vantaggio alla collettività per il fatto che esso è generato da uno sforzo della collettività stessa ed è pertanto "non guadagnato", bensì frutto di una rendita di posizione⁴⁸.

⁴⁸ Il fondamento filosofico più esplicito di tale strumento ritrova nel *georgismo*, corrente di pensiero risalente all'economista statunitense Henry George (1839-1897) che ritiene l'imposizione fiscale sul valore fondiario più efficiente ed equa rispetto ad altri tipi di prelievo, sostenendo che ogni individuo abbia diritto di appropriarsi di ciò che crea attraverso il proprio lavoro, mentre ogni cosa che si trova in natura, principalmente la terra, appartenga in maniera egualitaria a tutta l'umanità.

Schema 3.3
I TRE MACRO-GRUPPI DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO IN ITALIA

CATEGORIA	STRUMENTO	DESCRIZIONE
FORME DI GESTIONE DEI SERVIZI PUBBLICI	Società miste per la gestione dei servizi urbani (D. Lgs.267/2000)	È la più classica e più antica forma di PPP. I servizi possono essere di vario tipo e influire sul funzionamento della città (si pensi al servizio di trasporto pubblico). Il loro svolgimento può essere affidato, tramite procedure ad evidenza pubblica, a società di capitali private, società miste pubblico-private, società di capitali interamente pubblici.
FORME DI REALIZZAZIONE E GESTIONE DI BENI PUBBLICI	Concessione di Lavori Pubblici (L.1137/1929)	La concessione di LL.PP., introdotta nel 1929 e recentemente modificata dal Codice dei LL.PP. D. Lgs.163/2006, è un istituto con cui la PA delega a un'impresa privata le funzioni di progettazione esecuzione e gestione pluriennale di un'opera pubblica. Il concessionario ottiene il diritto di sfruttare economicamente l'opera.
	<i>Leasing immobiliare</i> (L.179/1992)	L'oggetto del contratto è la concessione dell'uso di un bene costruito da una Società di <i>Leasing</i> su indicazione del committente pubblico, che può riscattare il bene stesso alla fine di un determinato periodo.
	<i>Project Financing</i> (L.415/1998 Merloni)	È una forma di finanziamento di interventi di particolare entità, in cui i finanziatori sono soddisfatti dai ricavi forniti dalla gestione a rimborso dei prestiti erogati e a remunerazione del rischio di impresa. Le opere si definiscono calde, tiepide o fredde a seconda che siano in grado di ripagarsi completamente (autostrade, parcheggi), abbisognino di contributi parziali (scuole, ospedali) o totali (carceri, opere ambientali). Per la realizzazione viene creata una società veicolo autonoma rispetto a quelle che promuovono il progetto, detta Società di Progetto.
	Società di Trasformazione Urbana (L.127/1997)	Si configurano come evoluzione delle società miste pubblico-privato finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche. Sono società di scopo a capitale misto, finalizzate alla trasformazione di un ambito urbano. Esse procedono all'acquisto delle aree, alla progettazione, al finanziamento delle opere, alla commercializzazione dei prodotti edilizi finali.
	Cartolarizzazione (L.410/2001)	Si tratta di un'operazione immobiliare che permette all'ente pubblico di acquisire liquidità, affidando un insieme di immobili di sua proprietà pubblica ad un'apposita società di cartolarizzazione che emette azioni sulla base del patrimonio ricevuto. L'emissione degli strumenti finanziari consente di remunerare il proprietario, mentre i dividendi degli azionisti sono pagati con la gestione e/o alienazione dei beni. Si tratta dunque di un incarico a vendere, che consente di acquisire subito la liquidità e mantenere più tempo per effettuare la vendita.
	Contraente Generale (L.443/2001 L. Obiettivo)	È un'impresa che si obbliga a realizzare una determinata opera assumendo a proprio carico tutto il procedimento, dall'esproprio delle aree, alla progettazione, alla cantierizzazione. Il tutto partendo da un preliminare predisposto dalla PA in regime di opere strategiche.
SpA pubblica di Progetto (L.443/2001 L. Obiettivo)	È una società di capitali senza scopo di lucro, partecipata dai soggetti aggiudicatori e altri soggetti pubblici con poteri di stazione appaltante e di esproprio. A tale società possono essere ceduti beni immobili, proventi di tributi propri, ricavi derivanti da flussi aggiuntivi di oneri di urbanizzazione, imposta sulla proprietà immobiliare derivante dall'intervento, quota di iscrizione alle Camere di Commercio appositamente maggiorata.	
FORME DI GESTIONE OPERATIVA DEL PIANO URBANISTICO	Strumenti urbanistici tradizionali convenzionati (L.1150/1942. e leggi regionali)	Già la legge urbanistica del 1942 prevedeva strumenti operativi di iniziativa privata (piani di lottizzazione) da affiancare a quelli di iniziativa pubblica (piani particolareggiati). In presenza di inefficacia dell'azione pubblica, di fatto la trasformazione urbana è stata guidata dai piani di lottizzazione di iniziativa privata.
	Programmi Integrati di Intervento (L.179/1992 e leggi regionali)	I PII sono interventi promossi da soggetti pubblici o privati finalizzati alla riqualificazione urbana o ambientale di aree in tutto o in parte edificate o anche di nuova edificazione. Si tratta di un modello al confine tra strumenti tradizionali e urbanistica contrattata in quanto, pur essendo stati riconosciuti dalla normativa nazionale e regionale, si applicano tramite contrattazione, spesso in deroga rispetto agli strumenti di pianificazione vigenti. Danno avvio all'introduzione dei Programmi complessi degli anni '90 (PII, PRU, PPU, CQ, PRUSST) che sono di fatto strumenti di governo territoriale, applicati spesso in deroga alla pianificazione vigente, aperti alle risorse finanziarie e progettuali dei privati.
	Strumenti urbanistici negoziali (leggi regionali)	Come altri settori, la pianificazione ha avuto un'evoluzione che l'ha portata dall'applicazione di rigidi schemi impositivi di tipo vincolistico e normativo al recepimento di una pluralità di interessi e alla ricerca di una collaborazione con il settore privato, la cosiddetta urbanistica contrattata. Di fatto, mentre in passato il rapporto pubblico-privato era deciso dall'applicazione di regole standard, nel caso di un rapporto negoziato le parti possono decidere modalità ulteriori rispetto a quelle fissate per legge (perequazione urbanistica, mercati dei diritti edificatori, cessioni bonarie di suoli a standard in cambio di edificabilità, ecc.).

Fonte: elaborazioni da Fiocco 2008

La prima declinazione del principio del beneficio, secondo cui gli utenti devono compartecipare alle spese, ha trovato ampia applicazione in uno degli strumenti ormai consolidati anche nel contesto italiano di apertura al contributo del settore privato nell'offerta infrastrutturale: il *project financing* o finanza di progetto. Come è noto, si tratta di una tecnica di finanziamento di un'opera pubblica in cui si prevede di ricoprire i costi di realizzazione con i flussi di cassa in entrata derivanti dalla gestione dell'opera stessa. Ciò permette il coinvolgimento dei privati non solo nella realizzazione, ma anche nel finanziamento delle opere, che spesso è condizione indispensabile per la loro realizzazione. Tale tecnica ha il vantaggio di ridurre l'ammontare di risorse richieste al soggetto pubblico, spostare l'onere di finanziamento dal totale della collettività agli effettivi utilizzatori del bene, far dipendere la fattibilità dell'intervento non tanto dalla solidità patrimoniale del promotore quanto dalle prospettive di redditività dello stesso. Essa tuttavia può non essere vantaggiosa qualora il promotore pubblico abbia di per sé garanzie finanziarie e di efficienza sufficienti, dato che l'ingresso del privato comporta come costo aggiuntivo del progetto il suo margine di profitto, mentre risulta di fatto impraticabile nel caso di interventi di alta utilità sociale, ma di bassa redditività. La categoria di beni pubblici cui la tecnica del *project financing* si presta meglio è quella dei beni tariffabili a buona profittabilità, tipicamente autostrade, ponti, parcheggi.

La seconda declinazione del principio del beneficio, secondo cui coloro che traggono un vantaggio economico dalla realizzazione di un intervento pubblico in virtù della loro localizzazione territoriale devono restituire parte di tale vantaggio alla collettività sta invece alla base del metodo noto come *land value capture* (cattura del plusvalore fondiario), sul quale però la letteratura e le applicazioni pratiche risultano meno consolidate, in particolar modo nel contesto europeo.

- *La cattura del plusvalore immobiliare per il finanziamento infrastrutturale*

Come già considerato nel capitolo precedente, in senso letterale, per *Land Value Capture* (LVC) si intendono tutti quegli strumenti che servono a recuperare in capo al soggetto pubblico e dunque alla collettività il plusvalore immobiliare creato dall'intervento pubblico, assuma esso la forma di realizzazione o miglioramento di opere pubbliche che di scelte di pianificazione territoriale, quali operazioni di sviluppo o di recupero urbano. Esso viene visto come uno strumento adatto sia a ridistribuire i benefici localizzati degli investimenti pubblici, sia ad abbassare il costo di realizzazione degli interventi, anche se il secondo aspetto sta diventando sempre più importante in una fase di grave scarsità di risorse pubbliche per gli investimenti in contesti in cui il modello tradizionale di intervento pubblico puro, basato sul binomio *tax-funded investment* e *tax-free service*, è andato in crisi. L'ambito in cui il tema è più ricorrente è costituito dalla letteratura economica sui trasporti, nella quale frequenti sono i lavori in cui si mira a stimare gli effetti positivi che gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto hanno sui valori fondiari e immobiliari e si ipotizza di conseguenza la possibilità di recuperare parte di tale plusvalore come fonte di finanziamento degli interventi (cfr. OCSE 2000, Iacono *et al.* 2009, Zhao e Levinson 2012).

Il metodo citato richiede innanzitutto una buona conoscenza e capacità di ricostruzione dei meccanismi economici con cui si crea il valore e si distribuisce ai diversi attori tramite esternalità localizzate.

La creazione di valore si verifica quando un'azione o un investimento pubblico aumenta il valore della terra in una certa localizzazione, accrescendo così il vantaggio posizionale di proprietari, residenti e imprese. La macro-categorie di azioni con cui

si crea valore sono di solito individuate nelle seguenti: a) lo sviluppo urbanistico in genere, che vuol dire attività di espansione dell'edificato, di riqualificazione di aree degradate, di riconversione funzionale di aree già edificate, ecc.; b) il miglioramento della dotazione sociale localizzata, ad esempio tramite aumento dell'offerta di reti materiali o immateriali, di parchi, di scuole, ecc.; c) l'accrescimento dell'accessibilità, tramite il potenziamento delle infrastrutture e dei servizi di trasporto. Più recentemente si è sviluppato il concetto che anche il mantenimento di spazi non costruiti tramite l'apposizione di vincoli all'edificazione possa contribuire a preservare il valore immobiliare, se non ad accrescerlo, in quanto impedisce il degrado legato all'ipersfruttamento del suolo.

Nell'ambito degli interventi citati risultano di particolare interesse i benefici divisibili che possono essere ricondotti in maniera più o meno diretta a singoli individui o gruppi specifici della collettività, ai quali può pertanto essere richiesto un contributo di natura economica.

Un recente lavoro di IRER (Irer-Clas 2007) classifica gli effetti di creazione del valore di un intervento pubblico in quattro categorie, distinguendo tra effetti diretti e indiretti e in base al tipo di beneficiario. Prendendo in esame per semplicità il solo caso di esternalità positive, in primo luogo un investimento pubblico crea un beneficio diretto a favore dei futuri utenti del bene; in secondo luogo esso crea un beneficio indiretto a favore di quella parte di collettività (famiglie e imprese) localizzata nell'area di influenza dell'opera, che vedono aumentare il valore delle rispettive proprietà fondiari e immobiliari; altro effetto indiretto a favore di un sottoinsieme della collettività insediata è rappresentato dagli effetti espansivi per le attività commerciali presenti nell'area di influenza dell'opera, mentre il quarto e ultimo effetto consiste nel beneficio indiretto creato a favore di tutta la collettività in termini di maggiore competitività e maggiore qualità insediativa dell'area nel suo complesso. Le prime tre categorie di benefici hanno il vantaggio di essere divisibili e aprono dunque spazi per l'applicazione del principio della controprestazione; la seconda in particolare si presta all'introduzione di meccanismi di recupero del valore.

Passando ai possibili meccanismi di recupero del valore creato dall'intervento pubblico le indicazioni della letteratura diventano meno chiare e le classificazioni appaiono pertanto molto eterogenee.

Uno studio dell'OCSE molto citato (2000) distingue gli strumenti di LVC in tre gruppi diversi, in base al beneficiario cui viene richiesto di contribuire, che può essere il fornitore stesso dell'infrastruttura grazie al legame fra progetti a diversa redditività (*linkage capture*), il costruttore edile (*developer*) o il proprietario immobiliare⁴⁹.

Nel primo caso, il finanziamento dell'opera pubblica è consentito dal fatto che si permette al costruttore dell'infrastruttura di accrescere i suoi margini di profitto edificando l'area immediatamente adiacente; il meccanismo consiste pertanto nel realizzare un sistema di sussidio incrociato tra progetti a diverso grado di profittabilità,

⁴⁹ Gli studi più rigorosi tendono a distinguere tra strumenti di *land value capture*, la cui finalità è recuperare al bilancio pubblico parte del valore creato dall'intervento pubblico di pianificazione e infrastrutturazione in quanto reddito non guadagnato (*windfall gains*, nella terminologia anglosassone) dalle più tradizionali esazioni sull'uso del suolo, che se intese in senso stretto sono il corrispettivo pagato per i maggiori costi imposti alla collettività (maggiore infrastrutturazione, impatto ambientale, ecc.). Concettualmente il metodo del LVC si avvicina di più agli strumenti di tassazione delle plusvalenze (*betterment levy*, *planning gain tax*) che, molto diffusi negli anni '70, sono caduti in disuso a causa delle difficoltà di applicazione. L'apertura alle risorse private nella realizzazione delle infrastrutture pubbliche e al metodo della contrattazione degli oneri ha teso a mischiare i due aspetti, per cui alcuni studi indicano tra gli strumenti di LVC anche le tariffe di urbanizzazione, siano esse standardizzate o contrattate (*development impact fees*, *negotiated exactions*, *air rights*).

in cui l'intervento più redditizio consente la realizzazione di quello a maggiore valore per la collettività. Si tratta in sostanza di internalizzare nel progetto meno redditizio le esternalità positive che esso genera nell'area. Tale modello, detto del *super-developer* in quanto assegna ad un unico soggetto una grande operazione di trasformazione urbana, è stato utilizzato con successo per il potenziamento della rete ferroviaria in Giappone negli anni '90, contesto in cui il trasporto ferroviario era affidato a società private. Questo tipo di abbinamento tra progetti di potenziamento della rete dei trasporti, valorizzazione immobiliare delle aree poste nelle immediate vicinanze e valorizzazione commerciale degli spazi interni alle stazioni è stato recentemente recepito dal piano di investimenti sull'alta velocità ferroviaria in Italia.

Il secondo caso, quella della contribuzione a carico del costruttore edile, prevede il ricorso a strumenti più tradizionali ampiamente presenti anche nel contesto italiano, anche se non sempre utilizzati in maniera efficace. In sostanza, il soggetto pubblico che concede il permesso di sviluppare l'area può richiedere al costruttore di contribuire alla dotazione di infrastrutture pubbliche *in kind*, ovvero tramite la realizzazione diretta di alcune opere di pubblica utilità, o *in cash*, vale a dire tramite il pagamento di contributi economici che possono essere mirati in una ipotesi minima a coprire i costi di infrastrutturazione, in una massima a coprire questi ultimi e a recuperare parte del cosiddetto *planning gain*, ovvero l'incremento di valore fondiario connesso alla concessione di edificabilità. Un esempio molto noto a livello internazionale anche se ha incontrato molte difficoltà nella realizzazione è quello dell'estensione della linea metropolitana londinese *Jubilee Line* grazie al contributo economico garantito dalla società di costruzioni autorizzata all'edificazione dell'attiguo centro direzionale di *Canary Wharf*. Altro caso citato nella letteratura è quello della costruzione della nuova linea tranviaria di Hiroshima, in cui è stato chiesto allo sviluppatore di contribuire ripartendo il plusvalore con la collettività nella misura del 50% (più esattamente è stato riconosciuto al costruttore il diritto al 40% del plusvalore nel caso di realizzazione di edifici non residenziali, al 60% nel caso di edifici residenziali e del 50% nel caso di altre tipologie).

Il terzo caso è quello del recupero del plusvalore a carico dei proprietari immobiliari locali che si basa su vari tipi di modulazione della tassazione immobiliare.

Lo strumento più utilizzato nel contesto statunitense è quello del TIF (*Tax Increment Financing*)⁵⁰, che prevede di finanziare la realizzazione di un'opera pubblica o un intervento di riqualificazione urbana con il maggior gettito fiscale derivante dalla rivalutazione delle proprietà immobiliari presenti in una certa area. Il metodo richiede pertanto la delimitazione dell'area geografica interessata dall'intervento, la stima dell'incremento di valore fondiario da esso ottenibile, l'aggiornamento frequente del valore della base imponibile e l'introduzione del vincolo di destinazione del maggior gettito, che per i 15-25 anni successivi servirà unicamente al finanziamento dell'intervento in questione. Di solito tale tipo di finanziamento si basa sul prelievo immobiliare (*property tax*), ma in alcuni casi può estendersi alla tassazione del volume di attività delle attività commerciali, come pure alla tassazione delle transazioni immobiliari. È stato ampiamente utilizzato negli Stati Uniti per il recupero di aree degradate, dove viene generalmente considerato uno strumento di facile utilizzo perché non incontra di solito forti resistenze politiche in quanto non comporta un aumento del prelievo fiscale e non impone restrizioni eccessive sul modo di utilizzazione delle risorse (Rolon, 2008).

⁵⁰ Lo stesso strumento è spesso definito VIF, *Value Increment Financing*, nel contesto australiano.

Strumento parzialmente diverso è quello dello *Special Financing District* (o *Special Assessment District*), utilizzato per finanziare il costo delle infrastrutture locali tramite l'imposizione di tasse aggiuntive e finalizzate sulle proprietà beneficiarie. L'idea di fondo è comune allo strumento del TIF, per cui si mira a recuperare l'incremento del valore immobiliare generato in un determinato territorio dall'intervento pubblico, delimitando in primo luogo l'area beneficiaria e in secondo luogo stimando l'entità dell'impatto sui valori immobiliari. La differenza sta nel fatto che in questo caso si procede all'aumento della pressione fiscale tramite l'introduzione di un prelievo aggiuntivo, che di solito assume la forma di un'addizionale alla *property tax* ordinaria, la cui vigenza è temporanea e il cui gettito è strettamente finalizzato al finanziamento dell'intervento. Non di rado tale tipo di intervento provoca l'opposizione della popolazione locale proprio perché assume la forma di una tassazione aggiuntiva. In alcuni casi, però, chiamati di solito *Public Improvement Districts*, sono gli stessi residenti a proporre di autotassarsi per accrescere l'offerta locale di servizi, di solito attinenti al miglioramento della qualità urbana, dei servizi di pulizia, di sicurezza, culturali, ecc. Un esempio internazionale noto di ricorso allo *Special Financing District* è quello della costruzione della Linea Rossa della metropolitana di Los Angeles.

Altro metodo citato in alcuni lavori, che può essere utilizzato soltanto nel caso della realizzazione di infrastrutture di trasporto e sempre gravante sui residenti, in particolare sulle attività commerciali, è quello detto della *transportation utility fee*, che mira cioè ad introdurre una tariffa differenziata proporzionale all'uso atteso della nuova infrastruttura (Zhao e Levinson 2012).

Come già anticipato, il contesto europeo offre numerosi esempi di metodi più tradizionali che si basano però sulla stessa logica, quali le *betterment levies* inglesi, le *Erschliessungsbeiträge* tedesche o le *contribución de valorización* spagnole, che tassano il plusvalore realizzato dai proprietari immobiliari che beneficiano di lottizzazioni, operazioni di recupero o di potenziamento dell'infrastrutturazione. Tale tipo di imposizione è stata presente in passato anche nel contesto italiano con i contributi di miglioria specifica. Una delle obiezioni maggiori mosse in molti contesti al sistema del recupero del *capital gain* immobiliare è che il valore economico creato viene realizzato concretamente solo in caso di vendita o locazione dell'immobile stesso, condizione questa che ha dato luogo a numerosi e lunghi contenziosi, che spesso hanno portato alla rinuncia allo strumento per i costi legali e politici ad esso connessi.

Il lavoro citato traggono dai casi di studio tutta una serie di indicazioni circa aspetti positivi, criticità e condizioni di replicabilità (cfr. Rolon 2008). Al di là delle specificità di ciascun strumento, evidenziate nello schema 3.4, è intuitivo che i metodi di cattura del plusvalore abbiano come condizione essenziale la capacità da parte del soggetto pubblico di misurare correttamente gli impatti economici degli interventi promossi, nonché le aree e i soggetti maggiormente beneficiati, cui segue come seconda condizione di fattibilità la facoltà, riconosciuta in maniera chiara dal quadro normativo vigente, di poter procedere al recupero di tale valore o tramite accordi negoziali con gli operatori privati, nel caso di *developer e superdeveloper*, o tramite la modulazione del prelievo fiscale. Inoltre, tali strumenti appaiono in genere meno necessari laddove siano già previsti meccanismi più automatici di cattura del valore immobiliare, come avviene nel caso di un regime ordinario di *property tax*, applicata a valori di mercato rivalutati in maniera molto frequente.

Schema 3.4
STRUMENTI DI VALUE CAPTURE, IMPATTI E CONDIZIONI DI APPLICABILITÀ

	Meccanismo	Impatto sull'efficienza	Impatto su costi di transazione	Impatto sulla regressività*	Applicabilità	Competenze umane	Altri requisiti
Sussidio incrociato (Linkage capture)	Sussidio incrociato tra progetti ad alta e a bassa profittabilità	Il coordinamento tra uso del suolo e trasporti accresce economie di agglomerazione, resta problema del free-rider per insediamenti già esistenti	Molto basso: la presenza di un solo/pochi grandi operatori consente alti livelli di coordinamento e basso conflitto di interesse tra progetti	Tendenzialmente nullo, potenzialmente potrebbe accrescere la regressività dell'imposizione	Aree a bassa urbanizzazione e progetti di grande scala	Alla specializzazione ed economia dei trasporti e immobiliare, nonché in gestione del rischio finanziario	Disponibilità di suolo
Tassazione del costruttore (One-time developer fees)	Contributo del costruttore all'infrastrutturazione in natura o in moneta	Maggiori economie di agglomerazione, ma problema del free-rider per insediamenti già esistenti, dato che il costo di infrastrutturazione a carico dei nuovi	Medio: la presenza di più soggetti accresce i costi di coordinamento, come pure il potenziale conflitto di interesse	Tendenzialmente nullo, potenzialmente potrebbe accrescere la regressività dell'imposizione	Aree a bassa urbanizzazione e progetti di scala grande e media	Specializzazione in economia immobiliare e gestione del rischio finanziario	Forte coordinamento tra uso del suolo e sistema dei trasporti
Aree a tassazione speciale (Special Assessment District) (anche Downtown Improvement District o Business Improvement District)	Tassazione dei diretti beneficiari dell'intervento, tramite introduzione di un'addizionale alla property tax da applicare al plusvalore	Facilita il raggiungimento della dimensione ottima degli investimenti, attenuando problema del free-rider	Alto: elevati costi amministrativi (delimitazione area, plusvalore e aliquota) e politici (molti soggetti, aumento prelievo)	Accresce la regressività dell'imposizione, a meno che le famiglie a basso reddito non siano escluse	Aree già urbanizzate e progetti di scala grande e media	Competenze tecniche per delimitazione delle aree, previsione incremento di valore, determinazione delle aliquote	Aggiornamento dei registri dei valori immobiliari, capacità di raccolta del gettito fiscale a basso costo
Finanza da maggior gettito fiscale (Tax Increment Financing)	Sussidio incrociato tra diversi soggetti fiscali (il gettito complessivo aumenta per valorizzazione della base imponibile)	Facilita il raggiungimento della dimensione ottima degli investimenti in un solo settore (quello cui il maggior gettito è dedicato per 15-25 anni)	Medio: costi amministrativi elevati (delimitazione area e plusval.), costi politici bassi (molti soggetti, ma non aumenta il prelievo)	Accresce la regressività dell'imposizione	Aree già urbanizzate e progetti di scala grande e media	Competenze tecniche per delimitazione delle aree, previsione incremento di valore	Aggiornamento dei registri dei valori immobiliari, capacità di raccolta del gettito fiscale a basso costo

* Tutti gli interventi che accrescono i valori immobiliari di un'area possono potenzialmente spingere verso la gentrification, come pure aumentare le disponibilità economiche delle famiglie a più basso reddito in caso di vendita dell'immobile.

Fonte: elaborazioni da Rolon 2008

Ulteriori spunti di riflessione sono ricavabili dal citato studio di IRER-CLAS (2007) che distingue gli strumenti potenzialmente utilizzabili per il finanziamento dell'intervento pubblico in base alle modalità con cui il beneficio si distribuisce fra i soggetti della collettività. Tale approccio ammette il ricorso a strumenti di *land value capture* solo in casi molto specifici, ovvero quando i benefici indiretti, ma divisibili dell'intervento pubblico si riflettono sui valori immobiliari e/o sul volume di affari delle attività commerciali localizzate nell'area interessata. Nel caso di benefici principalmente a carico degli utenti, infatti, il meccanismo migliore per il finanziamento viene individuato nelle tariffe a carico degli utilizzatori e nello strumento finanziario del *project financing*, mentre nel caso di benefici indivisibili a carico della collettività il meccanismo da preferire resta quello del ricorso alla fiscalità generale. La condizione essenziale per l'utilizzo di tali strumenti, viene sottolineato con enfasi, è la capacità di misurare con precisione gli impatti dell'infrastruttura sul valore immobiliare e sullo sviluppo economico che non siano già "catturati" da forme esistenti di tassazione. Dopodiché gli strumenti di LVC vengono distinti tra quelli di natura fiscale (*Tax Increment Financing*, *Special Financing District*, ma anche imposizione sul valore immobiliare, sulle attività commerciali, sugli investimenti quando siano specifiche per una data area, nonché tariffe di accaparramento) e quelli di natura non fiscale (varie forme di collaborazione pubblico-privato, dal più tradizionale contributo del costruttore tramite oneri di urbanizzazione alla più recente realizzazione integrata di progetti a diversa redditività tramite le Società di Trasformazione Urbana).

Lo strumento potenzialmente più innovativo per il contesto italiano viene però individuato nell'imposizione di scopo, nota nel mondo anglosassone con il termine di *earmarked tax*, di cui si tratta nel paragrafo successivo.

3.4

Infrastrutture urbane e imposizione di scopo

Per definizione l'imposta di scopo è un prelievo il cui gettito è vincolato al finanziamento di un preciso intervento, spesso al di fuori dei programmi di spesa ordinari. Il vantaggio immediato di questo tipo di imposizione sta nel rendere più evidente il collegamento fra entrata e spesa, accrescendo da un lato la necessità di rendicontazione da parte degli amministratori locali, dall'altro il potere di controllo da parte dei cittadini. Non necessariamente l'imposta di scopo deve tradursi nell'applicazione del principio del beneficio, tuttavia, ragioni connesse all'equità, al consenso e alla fattibilità amministrativa dello strumento spingono fortemente affinché tale principio venga rispettato nella scelta della base imponibile, che deve essere il più possibile connessa al tipo di intervento da finanziare. Il fatto che l'imposizione di scopo sia una misura tipicamente di finanza locale, infine, rende più facile l'applicazione del principio del beneficio.

Al contrario del *project financing*, l'imposizione fiscale mirata è una novità per il nostro paese, mentre è di uso frequente negli Stati Uniti specialmente da parte delle amministrazioni locali. Le due forme principali di tale tipo di imposizione nel contesto italiano sono da individuarsi nell'imposta di scopo vera e propria e nell'imposta di soggiorno o nella sua alternativa imposta di sbarco.

La prima è stata introdotta per la prima volta con la Legge Finanziaria 2007 e poi modificata dal decreto legislativo sulla fiscalità comunale (D. Lgs.23/2011) e successivamente dal decreto sulla semplificazione fiscale (24 aprile 2012) (Scheda 3.5).

È stata prevista per la prima volta nell'ordinamento nazionale dall'art. 1, commi 145-151, della L. 296/2006 Legge Finanziaria per il 2007 e recentemente modificata in base alle indicazioni contenute nel decreto sul federalismo municipale (art.6, D. Lgs. 23/2011), nonché dal decreto sulla semplificazione fiscale (art. 4, co. 1-*quater* D.L. 16/2012). La sua base imponibile è la stessa dell'imposizione patrimoniale sugli immobili.

• *Il dettato della Legge Finanziaria 2007*

Inizialmente, la Legge Finanziaria 2007 ha previsto che, a partire dal 1° gennaio 2007, i comuni possano istituire con proprio regolamento un'imposta di scopo, ancorata alla base imponibile ICI, finalizzata alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche. L'obiettivo dell'innovazione normativa è quello di consentire una maggiore autonomia agli enti locali in merito alle loro decisioni di investimento a condizione però che parte del finanziamento sia a carico dei contribuenti locali. La legge Finanziaria ha previsto anche dei limiti ben precisi per quanto riguarda la tipologia delle opere finanziabili con tale strumento, l'ammontare di spesa finanziabile, nonché la durata massima del prelievo e le condizioni di esigibilità.

Le opere pubbliche finanziabili con l'imposta di scopo sono:

- a) opere per il trasporto pubblico urbano;
- b) opere viarie, con esclusione della manutenzione straordinaria e ordinaria delle opere esistenti;
- c) opere particolarmente significative di arredo urbano e di maggior decoro dei luoghi;
- d) opere di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini;
- e) opere di realizzazione di parcheggi pubblici;
- f) opere di restauro;
- g) opere di conservazione dei beni artistici e architettonici;
- h) opere relative a nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche;
- i) opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica.

Il gettito complessivo dell'imposta non può essere superiore al 30% dell'ammontare della spesa dell'opera pubblica da realizzare.

L'imposta è dovuta, con riferimento alla stessa opera pubblica, per un periodo massimo di 5 anni ed è determinata applicando alla base imponibile dell'imposta comunale sugli immobili un'aliquota nella misura massima dello 0,5 per mille, per cui di fatto l'imposta di scopo assume la forma di un'addizionale sull'imposta locale sulla proprietà immobiliare. Nel caso di mancato inizio dell'opera entro 2 anni dalla data prevista dal progetto esecutivo i comuni sono tenuti al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti entro i due anni successivi.

Il regolamento che istituisce l'imposta determina: a) l'opera pubblica da realizzare, b) l'ammontare della spesa da finanziare, c) l'aliquota dell'imposta, d) l'applicazione di esenzioni, riduzioni, detrazioni, e) le modalità di versamento degli importi dovuti

• *La revisione ex art.6 del Decreto sul Federalismo Fiscale Municipale 2011*

L'art.6 del D.Lgs.23/2011 afferma che con successivo regolamento la disciplina dell'imposta di scopo prevista dalla Legge Finanziaria 2007 dovrà essere modificata al fine di:

- a) ampliare le categorie di opere pubbliche finanziabili;
- b) accrescere la durata massima di applicazione dell'imposta da 5 a 10 anni;
- c) consentire che il gettito dell'imposta finanzi l'intero ammontare della spesa per l'opera pubblica da realizzare.

Resta in ogni caso fermo l'obbligo di restituzione del tributo nel caso di mancato inizio dell'opera entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo.

• *La revisione ex art. 4 del Decreto sulla semplificazione fiscale 2012*

Adeguata la disciplina vigente dell'imposta di scopo al cambiamento della base imponibile di riferimento che ha segnato il passaggio dall'ICI all'IMU, dunque di fatto il tributo destinato alla creazione di nuove infrastrutture locali, qualora dovesse essere introdotto, avrà come base imponibile di riferimento anche le abitazioni di residenza abituale (le cosiddette prime case) e le rendite calcolate con i nuovi moltiplicatori.

Di fatto si tratta di una tassa sulle nuove opere pubbliche locali che, gravando sulla base imponibile di riferimento per la tassazione immobiliare, appare finalizzata in primo luogo a internalizzare i benefici derivanti dell'intervento pubblico che si riflettono in un incremento dei valori immobiliari. Le sue caratteristiche fanno sì che essa possa

essere considerata alternativamente o un'imposta di tipo *pigouviano* applicata nello specifico ad esternalità di tipo positivo invece che negativo⁵¹ o uno strumento di LVC proprio per il fatto di essere applicata nello specifico alla base imponibile immobiliare. Data la base imponibile di riferimento, l'imposizione di scopo riproduce tutte le criticità dell'imposizione sulla proprietà immobiliare in relazione alla modalità di calcolo del valore da sottoporre a tassazione. Nel caso dell'imposta di scopo, inoltre, possono emergere ulteriori problemi applicativi tipici del sistema dello *Special Financing District* statunitense (v. Schema 3.4), che comporta elevati costi amministrativi, nel caso si volesse delimitare con maggiore precisione l'area del beneficio e differenziare di conseguenza il prelievo e, soprattutto, elevati costi politici per il fatto che si aumenta la pressione fiscale agendo su una forma di prelievo di per sé già impopolare. Non a caso, tale tipo di prelievo è stato da più fonti definito l'IMU bis. Di fatto, però, sono pochissimi i comuni in tutt'Italia che l'hanno applicata e tra questi alcuni hanno già deciso di non riproporla per non accrescere eccessivamente la pressione fiscale sui propri residenti (Tab. 3.6).

Tabella 3.6
COMUNI CHE HANNO APPLICATO L'ISCOPE

Comune	Provincia	Aliquota applicata (per mille)	% di spesa finanziata	Anni di vigenza	Anno di istituzione
Bastia Umbra	PG	0,50	30	5	2008
Belluno	BL	0,25	30	3	2007
Castellabate	SA	0,50	30	5	2007
Cinto Caomaggiore	VE	0,50	30	5	2007
Lauro	AV	0,50	24	5	2007
Matelica	MC	0,50	30	5	2007
Melilli	SR	0,50	30	5	2007
Misano Adriatico	RN	0,50	30	5	2007
Morciano di Romagna	RN	0,50	30	5	2007
Morfasso	PC	0,50	5	1	2007
Nocera Terinese	CZ	0,50	30	5	2008
Occhiobello	RO	0,50	17	5	2007
Ponte di Legno	BS	0,50	30	5	2007
Posina	VI	0,50	30	5	2007
Povegliano Veronese	VR	0,50	21	5	2007
Rimini	RN	0,50	30	5	2007
Rivisondoli	AQ	0,40	30	5	2007
Soverato	CZ	0,50	30	2	2007
Temu'	BS	0,50	30	5	2007
Vignola	MO	0,50	30	5	2007

Fonte: MEF

Nel contesto italiano assumono la veste di imposta di scopo per il modo in cui sono state disegnate anche la tassa di soggiorno e la sua alternativa tassa di sbarco. Per entrambe le tipologie di prelievo, infatti, è previsto il collegamento fra la base imponibile da utilizzare (turisti pernottanti ed escursionisti) e il tipo di infrastruttura da finanziare (beni e servizi turistici).

La prima, dopo essere stata affrontata in fase di discussione sulla Legge Finanziaria per il 2007 e poi esclusa dal provvedimento approvato è stata introdotta dal decreto legislativo in materia di fiscalità comunale (art. 4 D.Lgs. 23/2011). La seconda è stata invece introdotta nel decreto legge sulla semplificazione fiscale (art. 4 co. 2-bis del DL

⁵¹ L'uso più noto delle imposte *pigouviane* è quello finalizzato a far pagare i costi di riduzione delle emissioni inquinamento alle imprese o ai soggetti che le provocano. Di solito, quindi, sono a carico o di produzioni o di forme di mobilità altamente impattanti dal punto di vista ambientale.

16/2012 convertito in L. 44/2012) a favore dei comuni delle isole minori in alternativa alla tassa di soggiorno, al fine di cogliere l'aggravio di spesa imputabile al turismo escursionista.

Scheda 3.7
L'IMPOSTA DI SOGGIORNO

Prevista inizialmente nel disegno di Legge Finanziaria per il 2007 e poi esclusa dalla versione approvata in maniera definitiva, è stata istituita dall'art.4 del D.Lgs.23/2011 Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale.

- *Il dettato del disegno di Legge Finanziaria 2007*

A decorrere dal 1° gennaio 2007 i comuni possono deliberare con apposito regolamento l'istituzione di un contributo di soggiorno, operante anche per periodi limitati dell'anno, destinato ad interventi di manutenzione urbana e alla valorizzazione dei centri storici.

Il contributo, stabilito nella misura massima di 5 euro a notte, è dovuto dai soggetti non residenti che prendono alloggio, in via temporanea, in strutture alberghiere, campeggi, villaggi turistici, alloggi agrituristici e altre strutture similari.

Il regolamento che istituisce il contributo determina: a) la misura del contributo in rapporto alla categoria delle strutture ricettive, b) le eventuali riduzioni ed esenzioni in relazione alla categoria e ubicazione della struttura ricettiva, della durata del soggiorno, alle caratteristiche socio-economiche dei soggetti passivi, c) l'eventuale periodo infrannuale di applicazione, d) i termini e le modalità di pagamento.

- *La revisione ex art.4 del Decreto sul Federalismo Fiscale Municipale*

I comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte possono istituire, con deliberazione del consiglio, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a 5 euro per notte di soggiorno.

Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, nonché dei relativi servizi pubblici locali.

L'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

La disciplina generale dell'imposta è da definire tramite l'adozione di un regolamento, tuttavia, i comuni, con proprio regolamento hanno la facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo.

Scheda 3.8
LA TASSA DI SBARCO

- *Il dettato dell'art. 4 co. 2-bis del DL 16/2012 convertito in L.44/2012 (Semplificazione fiscale)*

I comuni che hanno sede giuridica nelle isole minori e i comuni nel cui territorio insistono isole minori possono istituire, in alternativa all'imposta di soggiorno, un'imposta di sbarco, da applicare fino ad un massimo di euro 1,50, da riscuotere, unitamente al prezzo del biglietto, da parte delle compagnie di navigazione che forniscono i collegamenti marittimi di linea.

Il gettito potrà essere utilizzato per finanziare interventi in materia di turismo, beni culturali e ambientali e servizi pubblici locali.

Sono esentati dal pagamento i residenti, i lavoratori e gli studenti pendolari, i componenti del nucleo familiare dei soggetti che pagano l'IMU nel territorio del comune stesso.

Non esistono al momento dati ufficiali sul numero di enti che hanno istituito tali tipi di prelievo, secondo un'indagine condotta dalla UIL, tuttavia, mentre i comuni che avevano deciso di applicare la tassa di soggiorno nel 2011 all'indomani del decreto sul federalismo municipale erano solo 6 (Venezia, Roma, Firenze, Padova, Vieste, Villasimius), nel 2012 essa si sarebbe estesa a circa 480 enti locali (Fonte: Il Sole 24Ore, 6 aprile 2012).

Nonostante il grande fascino esercitato dalle nuove forme di finanziamento delle opere pubbliche, spesso nella realtà si tratta di far ricorso ad una serie molto variegata di strumenti, di cui alcuni tradizionali e alcuni nuovi, il cui numero e la cui efficacia variano al variare del tipo di intervento da finanziare e, soprattutto, della sua dimensione economica. In una ricerca non troppo recente, Camagni e Mutti (1994) evidenziavano un pluralità di possibili fonti di finanziamento cui attingere in un'ipotesi di cooperazione pubblico-privato (Tab. 3.9).

Tabella 3.9
LE POSSIBILI FONTI DI FINANZIAMENTO PER PROGETTI IN PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

SOGGETTO	FINALITÀ	STRUMENTO
Governo centrale o locale	Correzione di esternalità negative, generazione di esternalità positive	Trasferimenti a carico della fiscalità generale
Produttori di esternalità negative	Internalizzazione delle esternalità, modifica dei comportamenti	Imposte di scopo di tipo pigouviano (road e parking pricing)
Beneficiari di esternalità positive localizzative (valore immobiliare)	Recupero del valore creato dall'intervento pubblico	Strumenti di Land Value Capture
Beneficiari di esternalità positive localizzative (giro d'affari)	Recupero del valore creato dall'intervento pubblico	Concessioni, licenze, canoni di locazione
Utenti	Pagamento a fronte dell'uso di un bene o servizio	Tariffe, pedaggi, ecc.

Fonte: elaborazione su Camagni, Mutti 1994

Anche studi internazionali più recenti concordano nella raccomandazione di differenziare le fonti al fine di assicurare maggiore disponibilità di risorse per gli investimenti pubblici. Un recente contributo dell'OECD (2008), ad esempio, promuove le seguenti strategie innovative di finanziamento delle opere pubbliche: a) maggiore ricorso a forme di partenariato pubblico-privato, b) promozione degli investimenti da parte dei fondi pensione e di altri grandi investitori, c) maggiore utilizzo di tariffe a carico degli utenti, d) diversificazione e ampliamento delle fonti di gettito tradizionali, e) apertura alle possibilità di finanziamento offerte dai meccanismi di LVC.

Del resto, alcuni grandi interventi infrastrutturali anche in Italia hanno fornito l'occasione per applicare tale strategia, a titolo puramente esemplificato si possono citare le fonti di finanziamento ipotizzate in uno studio per la realizzazione delle linea 2 della metropolitana di Torino.

Schema 3.10
STRUMENTI UTILIZZABILI PER IL FINANZIAMENTO DELLA LINEA METRO 2 DI TORINO

STRUMENTI PRINCIPALI	STRUMENTI COMPLEMENTARI	STRUMENTI DI EQUITY (Fondi azionari)	MEZZI DA TASSAZIONE E ALTRO
Project financing	Fondo Comunitario Jessica	Galaxy S.s.r.l. (fondo private equity)	Cessione diritti edificabili
Leasing in costruendo	Fondo Rotativo Infrastr. Strategiche	Fondo PPP Italia (fondo chiuso di inv.)	Imposta incremento di valore
Asset Backed Securitisation	Fondo Garanzia Opere Pubbliche	F2i Fondo Italiano Infrastrutture	Compartecipazione profitti attività
Projects Bonds (BOC, BOP, BOR)	Infrastrutture S.p.A.	Fondo Marguerite Fondi Immobiliari	Road pricing Pubblicità, vendita servizi

Fonte: elaborazioni da FinPiemonte 2010

L'imposizione di scopo locale sembra quindi più adatta al finanziamento di interventi a ricaduta prettamente locale, come i servizi di prossimità alla popolazione.

I fenomeni di consumo e di degrado dei suoli hanno messo in luce, negli ultimi decenni, come i processi di estrazione di valore immobiliare (Gallino 2011, pp. 6-7) costituiscano una considerevole insidia per la tutela dell'ambiente. Per questo motivo lo studio delle dinamiche di formazione dei plusvalori fondiari e la costruzione di strumenti volti a calmierare gli effetti di mercato hanno assunto una particolare attualità nelle strategie di salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio. In questo contributo verranno brevemente posti a confronto alcuni strumenti di controllo e tassazione dei valori immobiliari sperimentati nelle politiche di tutela ambientale.

Nel dettaglio saranno esaminate alcune pratiche desunte dal contesto anglosassone, in particolar modo statunitense, dove la relativa debolezza degli strumenti pubblici in materia ha imposto la sperimentazione di approcci in grado di affrontare direttamente le disfunzioni indotte dalle dinamiche di mercato. In questo senso l'esperienza dei *Land Trusts* e dell'applicazione delle tecniche di *Transfer of Development Rights* (TDR) rappresentano possibili forme di regolamentazione ambientale in un contesto nel quale i diritti di proprietà sono particolarmente protetti (Jacobs 1997, p. 62). Nel continente europeo, invece, la necessità di contrastare la tendenza al consumo di suolo e alla diffusione degli insediamenti ha portato, recentemente, a considerare forme di tassazione dei plusvalori immobiliari derivanti dalla trasformazione di suoli inedificati: le proposte elaborate intorno al tema della *greenfield taxation* rappresentano, in questo senso, un caso esemplare.

I *Land Trusts* sono organizzazioni, pubbliche o private, istituite allo scopo di preservare i suoli da future trasformazioni, assicurandone in perpetuo l'uso agricolo o il mantenimento dell'assetto naturale (Caves 2005, p. 421). Queste organizzazioni sono diffuse prevalentemente negli Stati Uniti d'America⁵², tuttavia si registrano esperienze analoghe in altri Paesi come il Canada, il Regno Unito e l'Australia. Gli obiettivi di conservazione dei suoli sono perseguiti sia attraverso l'acquisizione diretta (per compravendita o per donazione) delle aree soggette a tutela che attraverso l'assunzione volontaria, da parte dei proprietari dei suoli, di particolari restrizioni (*conservation easement*) in favore del *Land Trust* stesso. Tali restrizioni, che comportano limitazioni permanenti all'uso dei suoli, sottraendoli da possibili trasformazioni immobiliari, non determinano tuttavia il trasferimento del diritto di proprietà, assicurando così la continuità nell'uso agricolo e abitativo dei detentori originari dei suoli: per questo motivo la costituzione dei *conservation easement* rappresenta la modalità più diffusa per assoggettare i suoli al controllo del *Land Trust*. Peraltro la formazione volontaria di queste particolari restrizioni è incentivata da alcuni vantaggi fiscali inerenti sia l'imposta federale sui redditi che, ovviamente, la tassazione immobiliare, nonché quella successoria⁵³. L'efficacia di questa modalità di tutela dell'assetto naturale del territorio trova conferma, fra l'altro, nelle particolari esigenze di conservazione della biodiversità e delle specie vegetali in via di estinzione, che spesso risultano maggiormente efficaci in contesti di limitata

⁵² Una rilevazione condotta nell'anno 2000 negli USA ha censito poco meno di 1.300 *Land Trusts* cui fanno capo circa 25.000 chilometri quadrati di suoli soggetti a tutela (Merenlender, Huntsinger, Guthey, Fairfax 2004, p. 68).

⁵³ I vantaggi fiscali connessi alle donazioni e alla costituzione di servitù in favore dei *Land Trusts* hanno sancito il successo di queste organizzazioni di tutela ambientale proprio durante il periodo dell'ultimo boom immobiliare, grazie all'abbondanza di fondi pubblici e privati (Merenlender, Huntsinger, Guthey, Fairfax 2004, p. 65).

estensione, in genere inferiore ai 100 ettari, coincidenti proprio con la scala di intervento che usualmente caratterizza i *Land Trusts* (Press, Doak e Steinberg 1996, pp. 1538-1548). Questo aspetto costituisce, al contempo, un limite ed un vantaggio di questa particolare forma di tutela ambientale: è noto infatti come il campo di applicazione dei *Land Trusts* riguardi quasi esclusivamente aree limitate ed obiettivi circoscritti (Jacobs 1999, p. 144).

Ad ogni modo l'esperienza dei *Land Trusts* ha spesso conseguito gli scopi prefissati, costituendo un successo significativo nel contesto americano; tale esito, evidentemente, non è da ricondurre ai soli vantaggi contingenti garantiti a coloro che aderiscono a queste organizzazioni. Tale forma di tutela ambientale infatti affonda le proprie radici nel particolare rapporto fra cittadinanza e proprietà, tipico dello spirito pionieristico e individualista americano, che riconosce il suolo quale patrimonio comune a una moltitudine di piccoli proprietari fondiari, posti alla base dell'organizzazione sociale (Davis 2010, pp. 5-6). Del resto, questo ideale di matrice jeffersoniana pervade le riflessioni dei teorici di origine anglosassone che hanno individuato la soluzione dei problemi sociali nella tassazione dell'incremento di valore dei suoli, come Henry George. L'utopia pragmatica di George, che vede in un'unica forma di tassazione fondiaria la fonte di finanziamento di tutta la spesa pubblica, trova concreta affinità con una forma di proprietà immobiliare individuale su piccola scala, appannaggio dei singoli abitanti e diretta a soddisfare i bisogni di sussistenza familiare, senza necessità di ulteriori forme di accumulazione privata. I *Land Trusts*, in questo senso, rappresentano una forma di tutela ambientale compatibile con questa visione, e sono stati assunti, non a caso, quale forma di organizzazione delle Garden Cities di Ebenezer Howard (Davis 2010; pp. 6-7).

In conclusione occorre peraltro notare come i metodi di formazione e gestione dei *Land Trusts* siano ascrivibili nel novero degli strumenti di *Value Capture* entro un ambito del tutto particolare: essi infatti, per perseguire gli obiettivi di tutela ambientale, promuovono forme di contenimento dei prezzi di mercato degli immobili escludendo i suoli interessati dai cicli di trasformazione immobiliare. La realizzazione di obiettivi di interesse generale è quindi perseguita attraverso un congelamento delle dinamiche di mercato piuttosto che attraverso la socializzazione dei proventi conseguiti con l'aumento di valore degli immobili.

Lo strumento del trasferimento dei diritti edificatori (TDR) rappresenta un modello di gestione del rapporto pubblico/privato che, seppur nato per scopi diversi, può trovare forme applicative nell'ambito delle politiche di tutela ambientale. Anche in questo caso tale particolare forma di gestione ha trovato diffusione nel contesto americano, ove gli obiettivi di conservazione dell'ambiente spesso non possono godere di uno statuto forte come nel caso europeo. Per questo motivo il dispositivo del trasferimento dei diritti edificatori è stato applicato alla costruzione di politiche territoriali, fra le quali proprio quelle ambientali, che limitano l'utilizzo di un contesto implicando tuttavia la necessità di un indennizzo a favore delle proprietà interessate. Attraverso lo strumento del TDR i suoli da sottoporre a tutela maturano un'edificabilità spendibile solo nell'ambito di aree esterne, vincolando così gli usi possibili delle aree da tutelare a destinazioni compatibili con gli obiettivi di conservazione ambientale e garantendo al contempo ai proprietari fondiari la possibilità di cedere, a titolo oneroso, i diritti edificatori spettanti. Nonostante questi strumenti abbiano garantito l'attuazione di iniziative efficaci⁵⁴, permangono tuttavia alcuni dubbi in merito all'effettiva funzionalità e alla sostenibilità di tali politiche (Jacobs 1997, pp. 62-65).

⁵⁴ Si veda ad esempio l'esperienza del piano dei Pinelands nel New Jersey (Micelli 1997, pp. 65-68).

Questa modalità di gestione ha trovato peraltro alcune applicazioni recenti proprio nel contesto europeo, ed in particolare in quello italiano. In questo senso, il caso forse più noto è quello del piano di governo del territorio di Milano adottato nel febbraio 2011, che dispone l'assegnazione di diritti edificatori in aree agricole esterne al tessuto consolidato, garantendo la possibilità di trasferirli all'interno delle aree urbane. Tale soluzione, determinante un bacino di diritti edificatori liberamente spendibili in un ampio insieme di aree comporta una difficile sostenibilità delle scelte di piano. Questa problematica, cui si associano difficoltà nella valutazione delle compravendite dei diritti edificatori, ha di fatto indotto l'amministrazione milanese a rivedere le decisioni assunte, evidenziando i limiti connessi ad un uso estensivo e poco ponderato del meccanismo di TDR (Camagni 2011, pp. 33-41).

L'applicazione del trasferimento dei diritti edificatori alle politiche di tutela ambientale, a differenza del caso dei *Land Trusts*, produce un'effettiva redistribuzione del plusvalore fondiario, secondo la logica tipica degli strumenti di *Value Capture*. Tuttavia, in questo caso, l'incremento di valore dei suoli è assegnato ad aree marginali, in genere prive di un'appetibilità edificatoria, allo scopo di generare un differenziale di prezzo utilizzabile a titolo di indennizzo per le limitazioni imposte alle aree interessate.

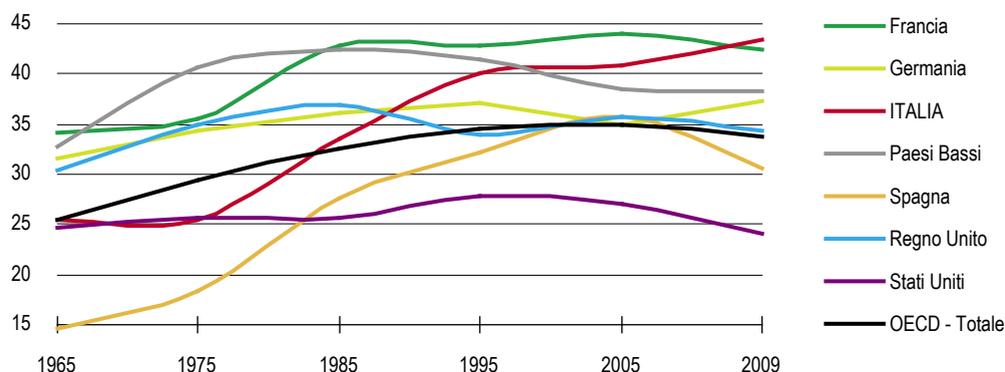
Un ulteriore strumento di cattura dei plusvalori fondiari, connesso alle politiche di conservazione ambientale, è quello rappresentato dalla *Greenfield Taxation*. Tale imposizione, che si traduce di fatto in una nuova forma di tassazione straordinaria sulla trasformazione delle aree non urbanizzate, è stata promossa recentemente in numerosi Paesi europei, fra cui il Regno Unito e i Paesi Bassi (Urban Task Force 2002, pp. 221-223; Korthals Altes 2009, pp. 223-241). Il dibattito suscitato attorno alla *Greenfield Tax* ha consentito di mettere a fuoco gli obiettivi e le caratteristiche di questo strumento: esso può essere definito come un onere di urbanizzazione straordinario (*environmental impact fee*) il cui obiettivo è quello di disincentivare la trasformazione di aree aperte, indirizzando le iniziative immobiliari verso la riqualificazione di ambiti già edificati. Fra gli effetti attesi dall'applicazione di questo strumento si annoverano la riduzione dei valori immobiliari delle aree urbane marginali ed il conseguente raffreddamento delle iniziative tese a favorire la trasformazione dei suoli agricoli. Sebbene le proposte di *Greenfield Taxation* non abbiano condotto alla formalizzazione di provvedimenti legislativi in merito, occorre evidenziare che le discussioni condotte sull'argomento hanno permesso di approfondire gli effetti prevedibili con l'applicazione di strumenti di *Value Capture*.

L'importanza del ruolo svolto dagli *impact fee* nelle politiche di contrasto al consumo di suolo è stata peraltro recentemente riconosciuta anche dalla Commissione Europea che, nell'emanazione di specifiche linee guida per il contrasto al consumo di suolo, ha considerato le politiche di tassazione dei suoli agricoli soggetti a trasformazioni immobiliari fra le migliori pratiche in materia (European Commission 2012, pp. 15, 23).

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

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

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



Fonte: elaborazione su dati OECD Revenue Statistics

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

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

	Imposte sui consumi	di cui su produzione e vendita di beni e servizi generali	di cui su produzione e vendita di beni e servizi specifici	Altre imposte	TOTALE
Francia		25,1	16,8	7,6	100
Germania		29,7	20,1	8,6	100
ITALIA*		24,3	13,1	8,7	100
Paesi Bassi		30,7	18,3	9,0	100
Regno Unito		29,0	16,6	10,9	100
Spagna		23,2	13,0	8,3	100
Stati Uniti		18,5	8,4	7,0	100
TOTALE OECD		32,5	20,0	10,6	100

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

4.1 Prelievo fiscale e governo del territorio

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

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

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

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

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

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

- *Prelievo fiscale e modalità insediative*

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

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

Come già anticipato, il peso delle imposte patrimoniali sul complesso del prelievo fiscale nei paesi a sviluppo maturo è andato costantemente diminuendo. Le imposte patrimoniali, tuttavia, sono costituite da un insieme molto vario di prelievi che insistono sul patrimonio, nella sua forma mobile e immobile⁵⁵. Storicamente, le tre tipologie più diffuse di prelievo patrimoniale sono state le imposte sul patrimonio netto di persone fisiche e giuridiche, le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito e le imposte sui patrimoni immobiliari. Attualmente, al termine di una fase in cui si è assistito al declino di importanza di tale tipo di imposizione e al progressivo indebolimento delle ragioni teoriche su cui si fonda⁵⁶, il prelievo ordinario annuale sul patrimonio immobiliare resta la tipologia di imposta patrimoniale più diffusa. Essa è di solito di competenza dei governi locali.

In paesi come gli Stati Uniti e la Gran Bretagna tale tipo di imposizione, detta comunemente *property tax*, rappresenta un'importante fonte di entrata per il sistema fiscale degli enti locali, ma anche in Italia, dove il tributo è stato introdotto in tempi relativamente recenti⁵⁷ ed è stato oggetto di provvedimenti contrastanti, al 2010 assicurava un gettito pari a oltre il 50% del totale delle entrate tributarie dei comuni (Tab. 4.3).

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

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

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

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

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

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

* Dato stimato

Fonte: ISTAT, Conti e Aggregati economici delle amministrazioni pubbliche

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

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

mitigazione degli impatti per cui esso viene richiesto. Per rimanere all'esempio degli Stati Uniti, dove le esazioni sulle trasformazioni del suolo hanno assunto importanza crescente in seguito al ridursi dei finanziamenti erogati dal governo centrale per la spesa infrastrutturale e all'emergere di nuovi bisogni⁵⁸, i contenzioni legali promossi dai soggetti sottoposti al prelievo hanno indotto a definire in maniera molto stringente le categorie di attrezzature finanziabili, a introdurre degli specifici test, detti *linkage tests*, per verificare la congruità tra l'entità dei contributi richiesti e dei costi aggiuntivi imposti dall'intervento, nonché a rafforzare il vincolo di destinazione del reddito introducendo limiti temporali definiti per il suo reimpiego (Curti 1999). In Italia, invece, gli ultimi provvedimenti in materia hanno indebolito proprio l'ultimo aspetto, consentendo agli enti locali di utilizzare una quota molto importante del gettito derivante dalla fiscalità urbanistica per finanziare la spesa corrente, indebolendo così il principio della controprestazione e, soprattutto, esponendo le scelte pianificatorie alla subordinazione alle esigenze di cassa di breve periodo.

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

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

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

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

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

Come verrà esaminato in maniera più estesa successivamente, un'efficace tassazione della proprietà immobiliare richiede buone capacità di stima e di aggiornamento dei valori immobiliari, che spesso invece sono ricavati in maniera incongrua da archivi di natura amministrativa (i catasti immobiliari); perché essa sia inoltre una buona imposta locale, connessa al principio di controprestazione occorre che il gettito resti prevalentemente nella disponibilità dell'ente locale piuttosto che venir trasferito all'erario nazionale; caratteristiche critiche entrambe riscontrabili nel contesto italiano. Al contempo, un'efficace tassazione dello sviluppo immobiliare richiederebbe a monte la capacità del soggetto pubblico di stimare con precisione i costi connessi ai diversi tipi di intervento. I due errori più rilevanti da evitare in proposito sono, da un lato la standardizzazione del prelievo a prescindere dal contesto e dalle modalità insediative con cui avviene (si pensi, ad esempio, che gli insediamenti a bassa densità di solito impongono costi maggiori di infrastrutturazione) e il suo mancato aggiornamento, dall'altro l'affidamento di tale tipo di imposizione a procedure negoziali in mancanza di strumenti informativi e linee guida a favore degli enti pubblici, che spesso si trovano così in posizione di estrema debolezza nei confronti dei promotori finanziari⁵⁹. Altro elemento fortemente critico per quest'ultimo tipo di imposizione è rappresentato dal disegno dei confini istituzionali. Lo scollamento crescente fra ambiti territoriali in cui si manifestano i fenomeni socio-economici e ambiti di governo degli enti locali, unita alla situazione di crescente ristrettezza finanziaria incoraggia infatti un comportamento concorrenziale dagli esiti collettivi negativi, in cui le scelte di pianificazione rischiano di venire subordinate esclusivamente alle esigenze di cassa, in deroga ad ogni principio di sostenibilità degli insediamenti e di strategie di area (Curti 2004).

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

4.2

Il contributo di costruzione

- *La natura economica*

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

Il contributo corrisposto in occasione del permesso di costruire⁶⁰ -contributo di costruzione- si compone di due quote, l'una riferita alle opere di urbanizzazione -i cosiddetti oneri di urbanizzazione⁶¹- e l'altra relativa al costo di costruzione. Mentre la prima quota può essere considerata come una sorta di rimborso che il privato offre alla Pubblica Amministrazione per la realizzazione delle opere che assicurano la funzionalità dell'intervento, la seconda si rapporta al costo di edificazione e sembra rispondere a finalità più generiche. Tenendo sullo sfondo la duplice finalità attribuita a queste quote, proponiamo una riflessione sull'adeguatezza dei criteri con i quali si determinano oltre ad una valutazione sulla loro effettiva capacità di rispondere alle esigenze di finanziamento della città pubblica.

A tal scopo, si ritiene utile precisare che il modello fiscale adottato dovrebbe consentire al governo locale di riappropriarsi di una parte delle spese sostenute per la città e di riportare al contempo in mano pubblica una quota del plusvalore immobiliare conseguente alle scelte di pianificazione territoriale⁶². Partendo infatti dall'assunto secondo cui lo spazio urbano è un bene collettivo definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private (Camagni 2008), ne consegue l'opportunità di recuperare una parte dell'incremento dei valori immobiliari derivante anche dalle decisioni di pianificazione e/o dalla realizzazione di importanti opere pubbliche.

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

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

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

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

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

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

Oggi, caduta anche l'INVIM, il contributo di miglioria potrebbe essere riproposto come strumento fiscale per finanziare la città pubblica anche sulla scorta dell'analogo imposta spagnola (IVTNU, *Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*) che finanzia le spese dei municipi appartenenti alle aree metropolitane⁶³.

In questa prospettiva appare interessante la proposta di revisione della legge svizzera sulla pianificazione del territorio che introduce la tassa sul plusvalore immobiliare. Come è noto, quando ad un terreno viene attribuita una certa capacità edificatoria, il suo valore aumenta considerevolmente. La nuova legge prevede che i Cantoni prelevino almeno il 20 per cento di tale plusvalore al momento in cui si realizza il guadagno. Il fondo costituito con queste entrate verrà in parte impiegato per finanziare le indennità che devono essere corrisposte per ridurre le previsioni edificabili e in parte a sostegno della città pubblica⁶⁴.

Tornando al panorama italiano, a partire dalla seconda metà degli anni '70 (L. 10/1977) il legislatore ha condizionato ogni attività che comporta una trasformazione urbanistica o edilizia al pagamento del contributo concessorio, ora denominato contributo di costruzione (DPR 380/2001). La legge regola distintamente la contribuzione per l'edificazione in base alla destinazione funzionale dell'edificio. Per l'edilizia residenziale, turistica, commerciale e direzionale è previsto il pagamento di un contributo articolato nelle due quote prima richiamate⁶⁵, mentre per le attività industriali ed artigianali si fa riferimento alla sola incidenza delle opere di urbanizzazione, di quelle necessarie allo smaltimento dei rifiuti e, ove necessarie, alla sistemazione dei luoghi alterati nelle loro caratteristiche.

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

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

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

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

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

Le quote che costituiscono il contributo di costruzione, pertanto, sembrano rispondere a due diverse e distinte finalità fiscali. La prima funzione, assolta dalla quota per le opere di urbanizzazione, è di tipo compensativo e risponde al principio della controprestazione, secondo cui il privato ripaga la Pubblica Amministrazione dei costi sostenuti per la fornitura delle opere di urbanizzazione. Si tratta dunque di una forma di prelievo una *tantum*, che viene corrisposto nel caso in cui l'attività edilizia comporti un incremento del carico urbanistico⁶⁶. La necessità di questo tributo emerse dagli esiti prodotti dalla consistente crescita edilizia degli anni '60, che in assenza di specifiche regole urbanistiche determinò diversi casi di edificazione priva dei requisiti minimi di fruibilità e di qualità urbana. Almeno originariamente, dunque, il contributo commisurato alle opere di urbanizzazione -a differenza di quello relativo al costo di costruzione- era coerentemente finalizzato a sostenere le spese che ne costituivano i presupposti per la riscossione (Tab. 4.4), perseguendo specifiche e coerenti finalità⁶⁷. Le recenti modifiche normative hanno invece depotenziato il ruolo di questo tributo nella costruzione della città pubblica, consentendone un parziale impiego per il finanziamento della spesa corrente⁶⁸.

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

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

Fonte: Curti (1999)

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: adattamento da Nelson in Curti (1999)

La seconda componente del contributo di costruzione è invece proporzionale al costo sostenuto per l'edificazione, quindi indirettamente -almeno secondo le intenzioni del legislatore- al suo valore di mercato. La sua istituzione appare pertanto giustificata dalla presenza della rendita fondiaria urbana e dalla connessione esplicita tra valori immobiliari ed azioni collettive. È nota infatti la relazione tra dotazione di attrezzature e di servizi pubblici e valori di mercato immobiliari e fondiari. Ne consegue che l'obiettivo fiscale di questa componente può essere individuato nel recupero di una parte della redditività correlata all'intervento autorizzato⁶⁹. Tuttavia, collocato all'interno di questo preciso ruolo tributario, da sempre il contributo relativo al costo di costruzione manifesta una *performance* piuttosto deludente rispetto alle finalità fiscali perseguite⁷⁰.

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

• *Attività edilizia e oneri di urbanizzazione*

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

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

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

Tabella 4.6
PERMESSI DI COSTRUZIONE. 2000 E 2010
M³ pro capite

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

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

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

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

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

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

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

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

Fonte: elaborazioni IRPET su dati ISTAT

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

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

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

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

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Certificati Consuntivi di Bilancio

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

4.3

L'imposta municipale propria (IMU)

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

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

Nel caso dell'abitazione principale⁷¹ e delle sue pertinenze l'aliquota si abbassa allo 0,4%, ma i comuni possono modificarla -in aumento o in diminuzione- fino ad un massimo di 0,2 punti percentuali. Sempre in merito all'abitazione principale, la normativa prevede anche la possibilità di introdurre una detrazione di 200 euro su ogni proprietà e di ulteriori 50 euro in corrispondenza di ciascun figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale (questa ultima detrazione non può superare l'importo massimo di 400 euro). I comuni infine possono predisporre, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, l'innalzamento della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta: in tal caso, il comune che ha adottato questa ulteriore agevolazione, non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari diverse dall'abitazione principale.

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

• *Il patrimonio immobiliare*

Sulla base dei dati catastali⁷², in Toscana lo *stock* immobiliare⁷³ al 31 ottobre 2011 risulta superiore a 3,7 milioni di unità: di queste circa il 55% è rappresentato da abitazioni, il 36% da pertinenze delle abitazioni, il 3% da negozi e botteghe e il restante 6% da immobili di diversa natura (uffici, uso produttivo, altro uso). Esprimendoci in termini pro capite, si rileva che il possesso dell'abitazione è prerogativa di oltre un toscano su due, mentre un cittadino su 3 detiene la proprietà di un garage o di una cantina. Rispetto alla natura del proprietario, invece, appare immediatamente evidente la superiorità numerica delle persone fisiche rispetto a quelle giuridiche (enti, società, istituzioni, ecc.), queste ultime risultano proprietarie solo del 13% degli immobili toscani. Naturalmente la quota proprietaria delle persone fisiche varia molto tra le diverse categorie catastali ed infatti è massima per le abitazioni (91%), compresa tra l'80% e il 90% per le pertinenze e per i negozi mentre è inferiore per gli immobili ad uso produttivo (36%).

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

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

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

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

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

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

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

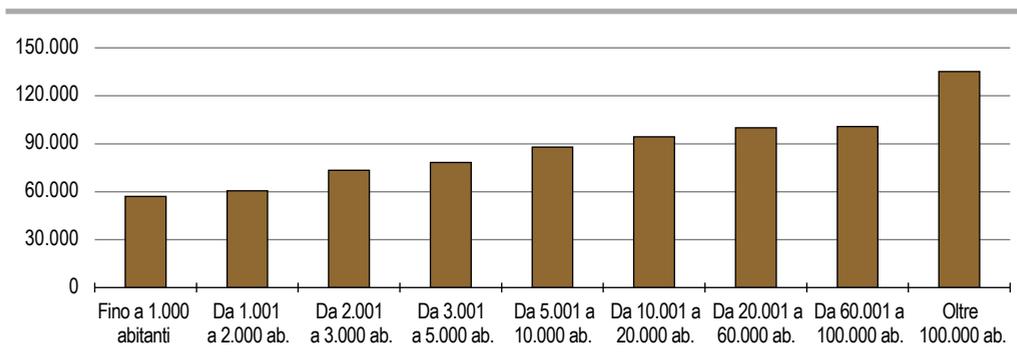
Tabella 4.12
NUMERO E VALORE CATASTALE DELLE ABITAZIONI. 2011
Valori assoluti

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

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

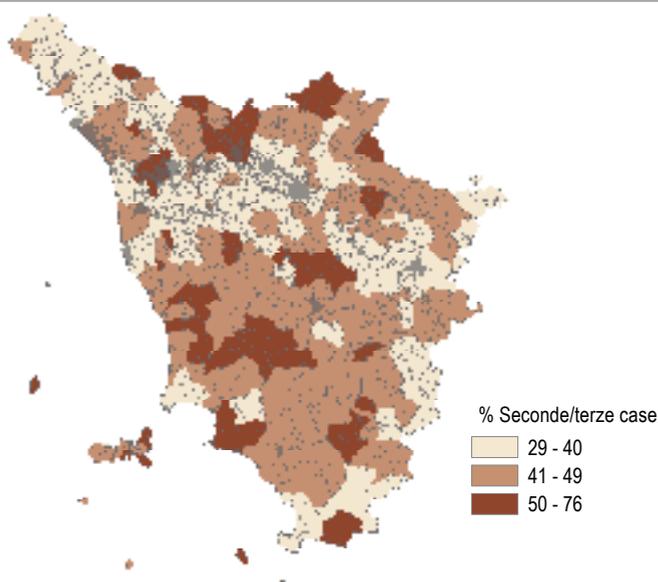
Grafico 4.13
VALORE CATASTALE MEDIO DELLE ABITAZIONI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2011
Valori in euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

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

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

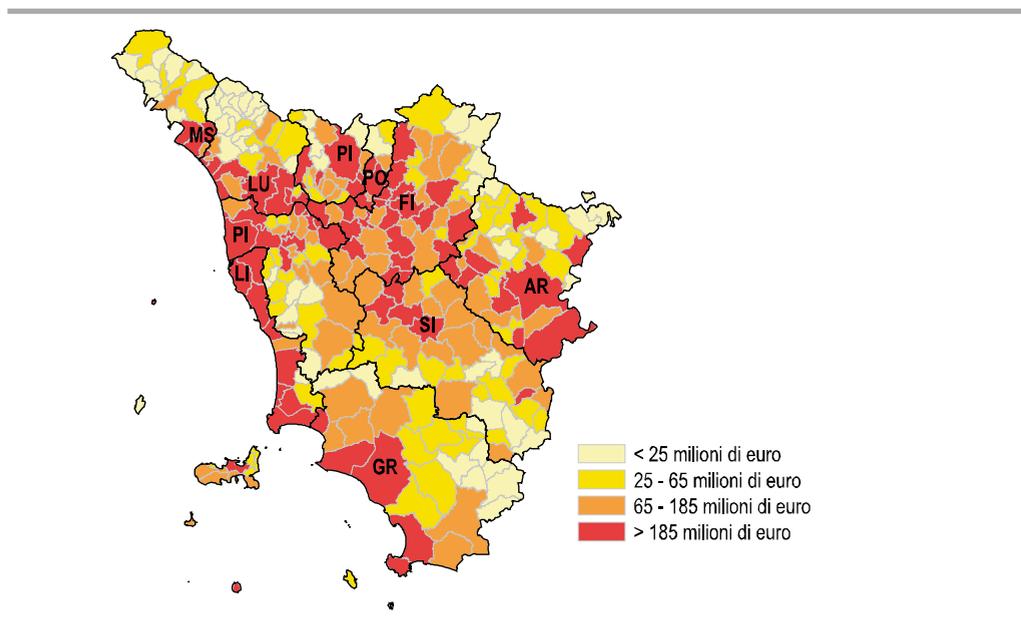
Come già considerato, solo una parte minoritaria del patrimonio è di proprietà delle persone giuridiche, pari al 14% delle unità immobiliari ma ben al 26% del valore catastale. A parte quanto di proprietà della pubblica amministrazione e degli enti non commerciali, il 17% del valore catastale è nelle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

Tabella 4.15
PATRIMONIO IMMOBILIARE PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

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

Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

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



Fonte: nostre elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Il gettito IMU*

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

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

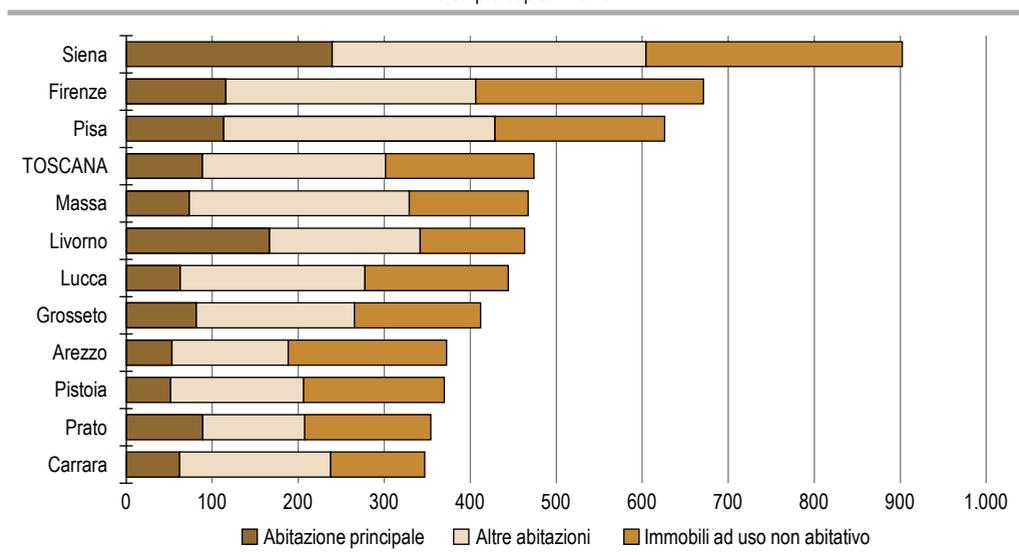
	Valori assoluti	Valori %
Abitazione principale	273,2	15,7
Pertinenze dell'abitazione principale (Cat. C2, C6 e C7)	51,9	3,0
Altre abitazioni possedute da Persone Fisiche	629,1	36,2
Abitazioni possedute da Persone non Fisiche	150,9	8,7
Altre pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	105,8	6,1
Uffici	65,3	3,8
Negozi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

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

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

Rispetto al 2011, e cioè all'ultimo anno di applicazione dell'ICI, si stima⁷⁴ che i cittadini toscani abbiano pagato circa 1.191 milioni di euro in più che corrispondono a una media pro capite di 325 euro aggiuntivi, a seguito della reintroduzione della tassazione sull'abitazione principale, della rivalutazione della base imponibile e dell'aumento delle aliquote d'imposta.

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



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

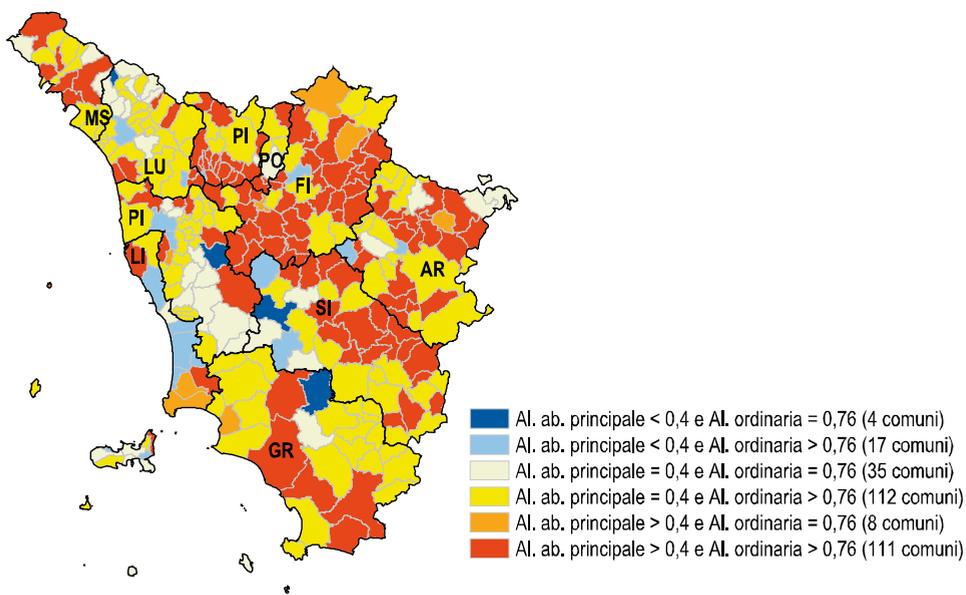
⁷⁴ Per quanto riguarda il confronto ICI-IMU, i gettiti a cui ci si riferisce vengono stimati a partire dalla banca dati catastale una volta applicate, alla base imponibile stimata, le relative aliquote e le detrazioni comunali. Ne consegue che il confronto tra le due tassazioni rileva esclusivamente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

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

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

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

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



Fonte: MEF

- *Archivio catastale e stima del gettito IMU*

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

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

di identificazione della prima casa e sulle conseguenti detrazioni e a quelle stabilite circa gli immobili esenti, che ancora non risultano completamente identificati neanche con il DLgs. 201/2011 (cd. Decreto Monti). In questo lavoro, per il calcolo del gettito pagato da ciascuna unità immobiliare si prendono a riferimento le aliquote e le detrazioni deliberate dagli enti comunali e si individuano gli immobili completamente esenti dall'imposta prendendo a riferimento l'art.9, comma 8, del Dlgs 23/2011 che definiva l'istituzione dell'IMU⁷⁶. Rispetto all'ICI, risultano soggetti al pagamento dell'imposta municipale coloro che posseggono un fabbricato rurale ad uso strumentale nei comuni non montani o parzialmente montani, anche se per loro è prevista una aliquota agevolata dello 0,2%.

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

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

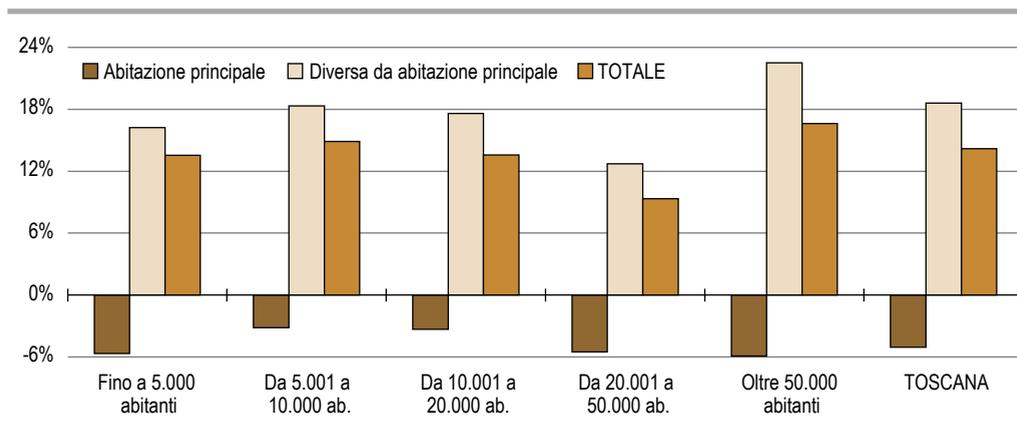
La differenza riscontrabile tra dati stimati e di gettito è in parte attribuibile ad inevitabili approssimazioni nei processi di stima, conseguenza delle ipotesi operative utilizzate, ma può anche essere interpretabile come indizio di una possibile mancata corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto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

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

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

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

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



Fonte: nostre stime su dati Catasto Edilizio Urbano

Box 4.1

L'USO DEI DATI CATASTALI PER LE POLITICHE DEL TERRITORIO

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

La rendita catastale -variabile indispensabile per la valutazione della consistenza del patrimonio immobiliare e del suo valore imponibile potenziale- è direttamente indicata per gli immobili di categoria D e E, mentre si calcola a partire dalle tariffe d'estimo comunali per le categorie A, B e C. Nello specifico: (a) per le unità immobiliari di categoria ordinaria e cioè appartenenti alle categorie A, B e C, la rendita si determina attraverso la moltiplicazione della consistenza catastale con la tariffa d'estimo corrispondente alla classificazione catastale⁷⁷; (b) per le unità immobiliari di categoria D ed E la rendita viene determinata attraverso attribuzione diretta da parte delle agenzie territoriali.

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

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

4.4

La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale

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

Gli immobili sono di solito soggetti a tre ambiti di tassazione: il valore patrimoniale, il reddito prodotto annualmente e il valore realizzato in occasione di transazioni e trasferimenti⁷⁸. Spesso poi si differenzia in funzione dei soggetti titolari del bene, distinguendo tra famiglie e imprese e in funzione della natura degli immobili (terreni, fabbricati produttivi, fabbricati residenziali), con un trattamento agevolato per l'abitazione di residenza.

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

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

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

Come già considerato nel precedente paragrafo, la storia di questo tipo di imposizione in Italia mostra alcune specificità, visto che la sua introduzione è legata più alle condizioni di salute del bilancio pubblico che ad una vera e propria strategia di costruzione del prelievo fiscale. In breve, la riforma fiscale effettuata negli anni '70 sulla spinta di esigenze di semplificazione e trasparenza del prelievo, ma anche di adeguamento ai criteri richiesti per la costruzione del Mercato Comune Europeo, potenziando l'imposizione personale sul reddito e sui consumi, ha collocato in posizione decisamente residuale le imposte a carattere patrimoniale⁷⁹. Solo nei primi anni '90, per alleviare il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo in corso è stata introdotta per la prima volta una vera propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Inizialmente la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nel triennio 2008-2011 la casa di residenza è stata esonerata.

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

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

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

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

Un aspetto problematico dell'imposizione sulla proprietà immobiliare che il passaggio dall'ICI all'IMU non ha risolto, pur avendolo ridotto, è quello del valore patrimoniale da prender a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale⁸⁰. Il limite più grande di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati, risultano molto lontane dai valori di mercato e soprattutto tale distanza non è uniforme, ma va a vantaggio degli edifici più vecchi, di solito collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane. Il sistema di detrazioni previsto per l'abitazione di residenza abituale è di 200 euro, cui si aggiungono 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni. Escluso il caso dei terreni fabbricabili, per i quali la base imponibile è rappresentata dal valore venale nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, per tutte le altre tipologie di immobili essa, basandosi sui dati catastali, è lontana dal vero valore di mercato e dunque dall'aver connotazioni patrimoniali come la natura dell'imposta richiederebbe (Pellegrino, 2006).

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

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

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

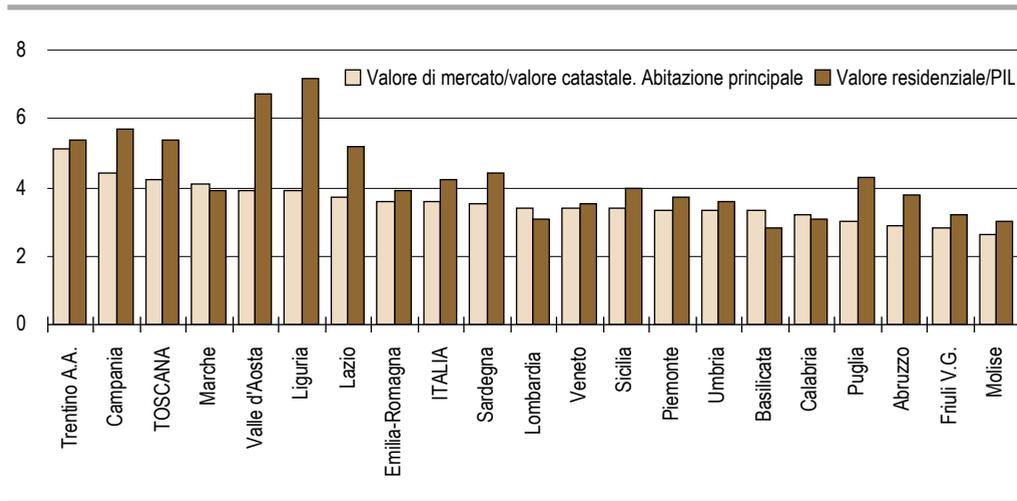
⁸⁰ La rendita catastale viene determinata al momento dell'iscrizione dell'immobile al catasto. Essa dipende da tre caratteristiche che sono: la dimensione dell'immobile espressa in vani, la sua categoria di classamento e la zona di ubicazione. Per passare dalla rendita catastale (il canone teorico di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

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

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

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

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



Fonte: Dip. Finanze e Agenzia del Territorio, 2011

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

sulla totalità del reddito delle persone fisiche (IRPEF). Le innovazioni sono ancora troppo recenti perché sia possibile apprezzarne concretamente gli effetti, tuttavia, appare evidente che ci si sia mossi in direzione di una maggiore specializzazione dei diversi ambiti di tassazione. La tassazione IRPEF grava sempre più esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione, mentre tassazioni specifiche (IMU e cedolare secca) gravano sulla parte di ricchezza derivante dagli immobili, sia essa possesso o commercializzazione⁸².

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

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

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

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

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

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

Fonte: elaborazione su fonti varie

Schema 4.23
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRANSAZIONI

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

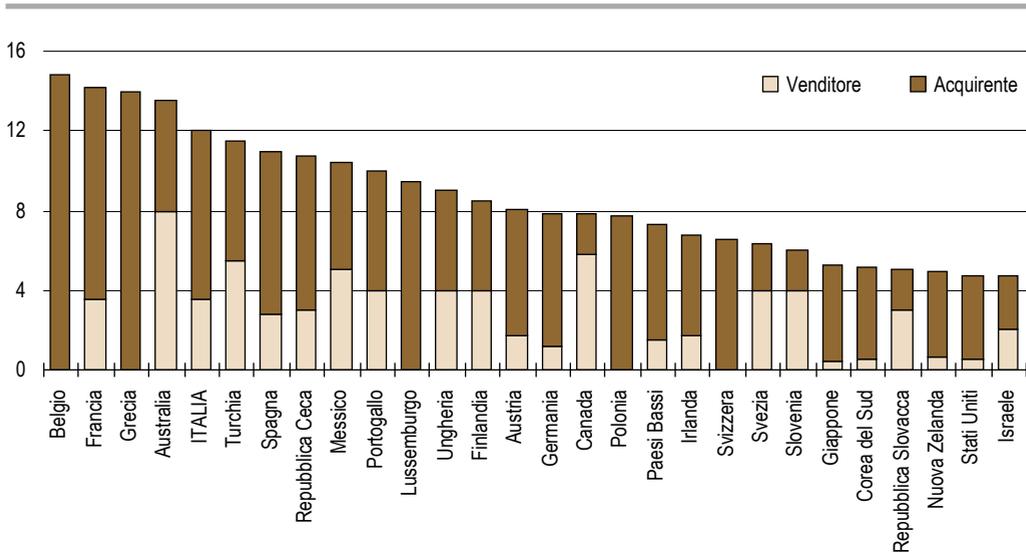
Fonte: elaborazione su fonti varie

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

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

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

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



Fonte: Johansson (2011)

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

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

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

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

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

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

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tabella 4.26
LE IMPOSTE SULLA PROPRIETÀ DI IMMOBILI RESIDENZIALI

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

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

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

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

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

Fonte: elaborazione su dati OCSE

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

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

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

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

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

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

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

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









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

ISBN 978-88-6517-043-4