

**urban@it**

Centro nazionale di studi per le politiche urbane

*Working papers. Rivista online di Urban@it - 1/2017*  
ISSN 2465-2059

## **Politiche fiscali nella costruzione della città pubblica. A margine del consumo di suolo**

Giovanna Iacovone

Urban@it Background Papers

**Rapporto sulle città 2017**  
**MIND THE GAP. IL DISTACCO TRA POLITICHE E CITTÀ**  
ottobre 2017

## Abstract

L'articolo affronta il tema della fiscalità nella gestione del territorio, intendendo quest'ultimo non più o non solo come palinsesto spaziale ma come risorsa ambientale. Con riguardo a tale profilo si concentra l'attenzione sulla specifica tematica del contenimento del consumo di suolo e delle relative politiche, cercando un legame con le politiche fiscali. L'articolo si chiude con una riflessione critica sull'utilità dell'indicazione delle tecniche fiscali della elaborazione e trasformazione delle stesse in regole normative a prescindere dalla elaborazione di politiche fiscali che abbiano ben presenti i territori su cui vanno ad incidere.

*This article focuses on fiscal policy and on how it is dealt with in Italy, a country that is no longer seen as a spacial palimpsest but as an environmental resource.*

*With this regard, the attention is now centered onto the specific topic of containing both the consumption of the soil and its related policies, underlining their connection to the fiscal policies.*

*The article conclusion bears a critical reflexion about fiscal techniques and their transformation and elaboration.*

## Parole chiave/Keywords

Fiscalità, Consumo territorio, Riqualificazione / *Fiscal Policy, Consumption of the Soil, Gentrification*

**Premessa e ambito di indagine.**

3

La diffusa consapevolezza dell'incidenza delle politiche fiscali sulla vita produttiva ed economica della società, non trova un simmetrico riscontro con riguardo alla coscienza di tale incidenza sull'organizzazione territoriale. Ciononostante, secondo la struttura giuridico-istituzionale del nostro Paese, da un lato le competenze in materia di pianificazione e gestione del territorio siano prevalentemente attribuite agli enti decentrati (regioni e comuni, nonché città metropolitane), dall'altro il sistema di finanziamento delle funzioni svolte da tali enti locali sia in gran parte derivante dal territorio, cioè dai regimi proprietari e dalle diverse tipologie di utilizzo del territorio medesimo.

Il legame è articolato in due diversi ma strettamente contermini profili. Il profilo della trasformazione urbana, legato all'acquisizione della rendita fondiaria e quello, più statico, della fiscalità immobiliare, ricondotto alla proprietà di immobili.

Più specificamente, le tipologie di tributi che nel nostro ordinamento incidono sul governo del territorio sono ascrivibili a due differenti ma connesse categorie: le esazioni relative allo sviluppo urbanistico, rappresentati dalle diverse tipologie di oneri di urbanizzazione e costruzione (fiscalità urbanistica) e le imposte sul patrimonio immobiliare, Ici, trasformatasi in Imu dal 2012 (fiscalità immobiliare).

In tempi relativamente recenti, alle due tipologie appena indicate se ne è aggiunta un'altra, la perequazione urbanistica che, pur non formalmente identificata in termini fiscali, sotto alcuni aspetti ne assume il ruolo, intervenendo nella realizzazione della città pubblica mediante il coinvolgimento dei privati e assumendo, come gli oneri di urbanizzazione, la forma della contribuzione associata alla trasformazione del territorio secondo la modalità dell'intervento edilizio<sup>1</sup>.

L'evidente filo rosso che collega gli strumenti di politica fiscale appena enunciati è costituita dalla rendita, fondiaria o catastale, prodotta dalla proprietà.

In sintonia con le politiche fiscali, anche l'oggetto della pianificazione urbanistica attiene tradizionalmente al potere pubblico di conformazione della proprietà attraverso la destinazione d'uso dei suoli, caratterizzato dalla continua tensione tra interessi privati ed interessi pubblici, presidiato dalle svariate pronunce della Corte costituzionale e dal concetto di *funzione sociale* dell'art. 42 Cost, co.2.

---

<sup>1</sup> E. Boscolo, *Le perequazioni e le compensazioni*, Aidu, 2008; P. Urbani, *Urbanistica solidale*, Bollati Boringhieri, Torino, 2011.

Da tale *schema* non ci si è allontanati neppure quando ha cominciato ad imporsi la consapevolezza delle connessioni tra territorio ed attività economiche, di cui gli strumenti volti a disciplinare l'assetto degli interessi ad esso afferenti non possono non farsi carico<sup>2</sup>.

Nelle loro azioni di governo del territorio, pertanto, gli enti locali attingono numerose fonti di finanziamento: le basi imponibili sono date sostanzialmente dallo sviluppo edilizio e produttivo concesso dalla pianificazione urbana e territoriale e dallo *stock* immobiliare.

L'evidenziato legame sta assumendo una fisionomia gradualmente ma sensibilmente più complessa e nello stesso tempo più integrata, non scevra da contraddizioni, sia per la crescente rilevanza degli interessi che incidono sull'uso e sulle trasformazioni del territorio – tali da richiedere l'elaborazione di tecniche di regolazione sempre più complesse e diversificate – sia per l'incidenza crescente dell'imposizione sui valori della trasformazione urbana.

Sotto il primo aspetto, grazie ad alcune leggi regionali di terza generazione e alle sempre più pressanti sollecitazioni provenienti dall'Ue, la finalità di sviluppo del territorio, intesa innanzitutto come espansione delle attività edificatorie e promozione delle attività economiche, è divenuta concorrente rispetto a quella di tutelare valori come l'ambiente, il paesaggio e la sicurezza del territorio; dall'altro, in *direzione ostinata e contraria*, le scelte pianificatorie diventano campo di manovra delle politiche fiscali orientate da necessità di bilancio, rinunciando ad esercitare quel ruolo guida delle scelte degli operatori economici in direzione della riqualificazione del patrimonio edilizio esistente e ad esprimere scelte contenitive del consumo di suolo.

A quest'ultimo riguardo, a titolo esemplificativo, vengono in considerazione le norme<sup>3</sup> che consentono ai comuni di finanziare la spesa corrente mediante le entrate rivenienti dai contributi costruttivi, trasformando nei fatti l'espansione urbana nel carburante della macchina pubblica e incentivando l'esplicitarsi di effetti perversi sullo sviluppo urbano che hanno seguito un modello di sfruttamento inflattivo del territorio.

Dallo scenario appena delineato emerge tutta la problematicità di una situazione che postula per le discipline afferenti al governo del territorio di interrogarsi, alla ricerca di coordinate idonee ad individuare politiche che tendano a fissare il punto di intersezione tra esigenze di ricapitalizzazione delle città ed esigenze

---

2 G. Iacovone, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010, 143.

3 Art. 2, comma 8, L. 24.12.2007, n.244.

del territorio considerato oltre che per il suo valore d'uso anche per l'imprescindibile valore di esistenza.

5

### **Matrice ambientale terrestre del territorio e ruolo della fiscalità.**

Il tema emergente dalle considerazioni che precedono attiene al superamento della contraddizione evidenziata, tra capacità di governo dei fenomeni di urbanizzazione massiva ed effettività di dispositivi di tutela del suolo, guardato non più nella sua valenza spaziale-insediativa – dunque come territorio – ma nella sua matrice ambientale.

In verità non si è mancato di sottolineare, da un lato il ritardo con cui la materia ambientale stia prendendo in adeguata considerazione il suolo quale fondamentale risorsa naturale particolarmente vulnerabile, dall'altro la centralità, quantomeno formale, del tema del consumo di suolo nel dibattito urbanistico<sup>4</sup>.

In tale prospettiva, il tentativo del presente lavoro va nel senso di contribuire a ricomporre all'interno delle politiche urbanistiche il profilo dell'appartenenza – di tradizione risalente – con la valorizzazione di profili di ordine funzionale e riferiti alla collettività, che il suolo può garantire.

In tale contesto la politica fiscale può assolvere un ruolo importante per modificare comportamenti dannosi per il suolo, anche ove si abbia riguardo alle indicazioni solidaristiche di derivazione europea, fondate sulla sostenibilità ambientale e sociale.

Il concetto di sviluppo sostenibile, infatti, viene in considerazione nella sua accezione oggettiva di sviluppo *durevole*, ossia volto a dar conto della necessità di utilizzo delle risorse con modalità che ne consentano il rinnovo, nel rispetto dei sistemi naturali di supporto alla vita umana<sup>5</sup> e sulla base di un criterio solidaristico fondato sul principio di diritto internazionale dell'equità intergenerazionale e intragenerazionale<sup>6</sup>.

---

4 E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Torino, Giappichelli, 2015, 72 ed in particolare il par. 3 sulle funzioni ambientali del suolo.

5 G. Robasto, *Un po' di chiarezza sullo sviluppo sostenibile*, in *Ambiente e sviluppo*, 1995, 37 ss., il quale evidenzia l'inappropriatezza della traduzione della locuzione *sustainable development* contenuta nel Rapporto della Commissione mondiale ambiente e sviluppo, dal titolo *Our Common Future*, commissionato dalle Nazioni unite, e solitamente indicato come rapporto Burtland, dal nome della coordinatrice che nel 1987 presiedeva la Commissione.

In questo schema, la prima domanda da porsi è se sia utile continuare a concentrare l'attenzione esclusivamente sulla cattura di utilità prodotta dal bene di proprietà con conseguente enfaticizzazione del momento conformativo, o se possa contribuire nel senso anzidetto, una *policy* attenta alla preservazione nel lungo periodo delle caratteristiche del bene considerato su base collettiva e comunitaria.

Si tratta di paradigmi affatto diversi. Del primo però, basato sulla tecnica di assegnazione ai soggetti dei valori d'uso, se ne conoscono gli effetti, identificabili con l'assoluta messa in ombra di quell'aspetto della pianificazione urbanistica funzionale ad aprire la fruizione di spazi alla collettività (*open access*), «onde fare della città –ieri come oggi – il luogo della coesione territoriale e sociale»<sup>7</sup>.

Le indicazioni in tal senso provenienti dall'ordinamento europeo appaiono chiare ed univoche, soprattutto nell'ultimo ciclo di programmazione in cui la città assurge non solo a motore di sviluppo economico ma altresì a luogo inclusivo e motore di innovazione sociale.

Particolarmente significativo il riferimento al concetto di urbanità contenuto nella Carta urbana europea II, funzionale a sottolineare il nesso tra la struttura fisica e la *costruzione sociale* del contesto urbano<sup>8</sup>.

Anche nell'Agenda europea di sviluppo sostenibile, le città occupano un posto centrale e costituiscono una priorità strategica, sostenuta dal Parlamento europeo, dalla Commissione europea e dal Comitato delle regioni.

Non può tuttavia ignorarsi che l'essenzialità dell'obiettivo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050 è supportato solo da atti di *soft law*, divulgati dalla Commissione europea dopo il ritiro nel 2014 della direttiva contenente «un quadro per la protezione del suolo».

D'altro canto, a livello nazionale il Disegno di legge Ac 2039 sul contenimento del consumo di suolo e riuso del suolo edificato, approvato il 12 maggio 2016 alla Camera e ora all'esame del Senato (As 2383), pur delineando un passo importante nel senso della sostanza e della coerenza giuridica all'attuazione di azioni concrete di contenimento del consumo di suolo, non affronta, tra l'altro, il tema dei dispositivi di fiscalità locale, già utilizzati da altri paesi europei, che potrebbero

---

6 S. Cannizzaro, *La matrice solidaristica dei principi europei e internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel sistema interno*, in *Riv.dir.trib.*, 3/2017, 103

7 E. Boscolo, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, cit., 79.

8 A. Magnaghi, con riferimento alla costruzione sociale del paesaggio, in A. Magnaghi (a cura di), *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*, Firenze University Press, 2014.

garantire il contenimento della rendita disincentivando l'urbanizzazione dei suoli liberi, agendo sulle *convenienze* economiche.

Inoltre, tema non secondario, ai fini del presente lavoro, la evidente decontestualizzazione, nel citato Ddl, del consumo di suolo dal governo del territorio al cui interno trovano spazio in modo integrato il concetto di *patrimonio* connesso funzionalmente a quello di *risorsa*, entrambi a loro volta riconducibili non disgiuntamente al valore d'uso e di esistenza, quali valori guida delle politiche territoriali. In altri termini, il valore d'uso, orizzonte della pianificazione dei tessuti urbani, non può più in alcun modo prescindere da strumenti funzionali alla custodia dei valori di esistenza strettamente connessi a parti di territorio in cui i valori ambientali sono statutariamente dominanti<sup>9</sup>.

Attraverso tale impianto concettuale è possibile superare il focus della tecnica conformativa della proprietà per concentrare l'attenzione su un complesso di regole che orientino l'uso del territorio verso i caratteri della cura, per non distruggerne il valore di esistenza, e che in quanto tali si riconnettono anche al concetto di urbanità inteso quale luogo della coesione territoriale e sociale.

---

<sup>9</sup> Il concetto è ripreso da A. Magnaghi, *Relazione generale al Piano paesaggistico della Regione Puglia*, che introduce la distinzione, evidenziandone la stretta connessione funzionale, fra patrimonio e risorsa, fra valore di esistenza e valore d'uso, quali concetti guida per il governo e la pianificazione del territorio «per affermare che l'uso della risorsa territoriale deve tenere conto del valore di esistenza del patrimonio che la genera». Tale distinzione è, secondo l'autore, all'origine della «distinzione fra la parte identitaria e statutaria del piano (definizione dei beni patrimoniali locali e delle loro regole di trasformazione di lunga durata in quanto beni comuni) e la parte strategica (i progetti di trasformazione che utilizzano i beni patrimoniali come risorse, mettendoli in valore nel presente)». Il tema è prioritariamente affrontato dall'Unione europea che sin dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso ha mostrato una crescente attenzione per le politiche urbane, idonee a favorire virtuosi processi non solo di sviluppo economico ma altresì di integrazione territoriale e coesione sociale. Sul punto sia consentito, al fine della ricostruzione documentale e normativa, un rinvio a G. Iacovone, *Lineamenti della pianificazione strategica*, Bari, Cacucci, 2010, 138 ss. Da ultimo, La Commissione europea, dopo la pubblicazione, in data 18.07.2014, della Comunicazione al Parlamento europeo, al consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, dal titolo *La dimensione urbana delle politiche dell'Unione Europea*, ha evidenziato l'esigenza di un cambio di passo attraverso la definizione dell'Agenda urbana europea al fine di favorire un migliore coordinamento delle politiche, dei soggetti e dei livelli di *governance*, inoltre favorirà una migliore comprensione dei contesti urbani e stimolerà le città a implementare azioni di riqualificazione e rilancio dei contesti urbani attraverso un più efficace utilizzo delle risorse finanziarie messe in campo nella programmazione europea 2014-2020.

## Quale fiscalità per la costruzione della città pubblica

8

Sulla base di tale approccio, indirizzato a valorizzare la natura del suolo come bene comune, patrimonio della collettività, è possibile proporre alcuni spunti di riflessione sul ruolo della fiscalità, ove si abbia come obiettivo la rimodulazione dei tributi in funzione della solidarietà ambientale.

Tali riflessioni, peraltro, si fondano sul convincimento più generale secondo cui la tutela dell'ambiente o la valorizzazione dei beni ambientali sarebbero da considerare alla stregua di specifici compiti, più che di *materie*, suscettibili pertanto di essere svolti con ogni strumento giuridico ed in qualsiasi ambito<sup>10</sup>.

Sul fronte prettamente fiscale, lo schema economico-sociale al quale ci si riferisce riconosce al tributo una funzione promotrice di libertà positive nell'ottica dell'equo riparto. In altri termini, il sacrificio individuale richiesto deve essere funzionale ad aumentare le libertà positive, adeguandole alla capacità differenziata di ciascuno e al progetto di vita che l'individuo intende seguire (*human functioning*)<sup>11</sup>.

Seguendo tale schema con riguardo all'interesse ad arginare il consumo di suolo, la funzione fiscale potrebbe assolvere al compito di indirizzare verso la conformazione di un assetto sociale idoneo a riconoscere centralità all'interesse medesimo soltanto riuscendo ad inquadrare la proprietà e la rendita come istituto fondato sul criterio dell'appartenenza, ma nello stesso tempo legato ad un sistema complesso di obbligazioni sociali e rispondente al principio della giustizia distributiva.

Occorre, cioè, trovare strumenti che leghino l'appartenenza alla collettività al principio di regolazione sociale della responsabilità collettiva.

Non può ignorarsi che la città è un grande bene collettivo, quale risultante di investimenti, ma anche di decisioni sia pubbliche che private. Così come non può ignorarsi il riconoscimento della multifunzionalità del suolo e la connessa constatazione che la medesima porzione dello spazio fisico terrestre dà origine a due beni giuridici diversi: il suolo come oggetto della proprietà privata, atto a garantire talune utilità al rispettivo proprietario, e il suolo come risorsa naturale, idonea a garantire utilità alla collettività, a condizione che se ne mantengano integre talune caratteristiche originarie.

10 F. Fracchia, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, 215 ss.

11 F. Gallo, *Etica, fisco e diritti di proprietà*, in *Rass. Tribut.*, 1/2008, 14.

Il tema è di grande complessità e non può essere affrontato in questa sede se non come chiave di lettura per cercare di capire in quale direzione stia andando il dibattito politico sul tema in considerazione, attualmente approdato in Senato con il citato Ddl As 2383 e dunque verificarne l'attenzione del legislatore.

Pur non potendo analizzare e approfondire tutti gli strumenti di natura fiscale e finanziaria previsti dalle varie proposte di legge che in questo ultimo turno di tempo si sono succedute, in estrema sintesi può dirsi che, nella eterogeneità degli stessi, essi sono complessivamente finalizzati, da un lato, a rendere più oneroso l'impiego di ulteriori aree edificabili e, dall'altro, a incentivare processi di rigenerazione urbana, riutilizzo di aree dismesse e riqualificazione del patrimonio costruito, con una particolare attenzione in alcuni casi alla soppressione di superfici naturali o seminaturali o di aree agricole<sup>12</sup>.

### **Politiche e tecniche fiscali**

La riflessione sin qui condotta, anche in relazione al parametro interpretativo sopra richiamato, contribuisce a mettere in guardia da una eccessiva enfattizzazione delle differenze tra le varie proposte di legge statali.

La invariante che sembra caratterizzare le molteplici proposte è l'astrazione delle regole ivi previste dal disegno specifico dei territori<sup>13</sup> cui le stesse andrebbero applicate e che dunque, allo stato, non agevola la valutabilità della coerenza tra obiettivi perseguiti e strumenti previsti, nonché, e soprattutto, la idoneità ad innescare quel cambio di filosofia di sistema fondato su un equilibrio che assegni ai soggetti valori d'uso avendo sempre ben presente la valenza custodiale dei valori di esistenza riconnessa alle stesse porzioni di territorio.

Per potersi affidare ad un nuovo approccio che nel definire le condizioni di esplicazione dei valori d'uso individuale favorisca l'allocazione efficiente del fascio di utilità collettiva deducibili da ciascuna particella urbana, occorrerebbe poter fondare le tecniche fiscali impositive su una disciplina chiara e moderna degli strumenti di pianificazione.

---

12 Atti Camera n.70, con primo firmatario Realacci.

13 L. De Lucia, *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari e G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*, Bologna, il Mulino, 2017, 105 ss.

Una politica fiscale efficiente ed efficace non può prescindere da un solido apparato conoscitivo in cui si può identificare il vero centro gravitazionale dei piani di moderna concezione delineati da alcune regioni, in attesa che lo Stato addivenga ad una legge che costituisca il *frame* entro cui inserire le specifiche scelte di governo del territorio. È da tale componente del piano, infatti, che emerge lo statuto del territorio attraverso cui riconoscere da un lato le dimensioni ambientali e il carattere di non sacrificabilità delle aree verdi in ragione dei servizi ecologici da esse garantiti, dall'altro attività antropiche idonee ad attenuare o eliminare esternalità negative, in quanto tali meritevoli di regimi promozionali o agevolativi.

Solo la convergenza della specifica conoscenza del territorio con una politica fiscale finalizzata è in grado di indurre scelte di politica fiscale in grado di porre in essere una discriminazione qualitativa della ricchezza prodotta.

## BIBLIOGRAFIA

Boscolo, E.

2008 *Le perequazioni e le compensazioni*, Convegno Aidu, Verona 8-10 ottobre.

2015 *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*. Torino, Giappichelli.

Bruzzo, A.

2015 *L'incidenza delle politiche fiscali sulla pianificazione urbanistico-territoriale. Gli oneri di urbanizzazione per la costruzione della città pubblica*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*. Torino, Giappichelli.

Cannizzaro, S.

2017 *La matrice solidaristica dei principi europei e internazionali in materia ambientale e il ruolo della fiscalità nel sistema interno*, in «Rivista di diritto tributario», 3/2017.

De Lucia, L.

2017 *Contenimento del consumo di suolo e futuro della pianificazione urbanistica e territoriale*, in E. Fontanari e G. Piperata (a cura di), *Agenda RE-CYCLE. Proposte per reinventare la città*. Bologna, il Mulino.

Ferri, V.

2015 *Considerazioni sull'evoluzione della finanza dei comuni e sul finanziamento della città pubblica*, in P. Urbani (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*. Torino, Giappichelli.

Fracchia, F.

2002 *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in «Diritto dell'economia», 2, p. 215-259.

Gallo, F.

2008 *Etica, fisco e diritti di proprietà*, in «Rassegna Tributaria», 1/2008, p. 11-21.

Iacovone, G.

2010 *Lineamenti della pianificazione strategica*. Bari, Cacucci.

Magnaghi, A. (a cura di)

2014 *La regola e il progetto. Un approccio bioregionalista alla pianificazione territoriale*. Firenze, Firenze University Press.

Robasto, G.

1995 *Un po' di chiarezza sullo sviluppo sostenibile*, in «Ambiente e sviluppo».