

Il volume si rivolge a tutti gli operatori pubblici e agli amministratori motivati al cambiamento, ai liberi professionisti che si pongono l'obiettivo di tentare di applicare il *Marketing d'impresa* alla "cosa pubblica".

"Il dilemma dell'amministratore" sta nel dover bilanciare, ora più che nel passato, il rapporto tra tassazione locale, servizi e sviluppo urbanistico di ogni singola comunità. In altre parole, occorrerà impostare, ogni anno, il "punto d'equilibrio fiscale" e stimare la giusta competizione territoriale.

L'influenza della tasse sull'urbanistica non sempre è positiva e spesso la riqualificazione è svantaggiata rispetto alla ricostruzione ex novo con la formazione di ulteriore degrado urbano, di ghetti per poveri o quartieri di élite e pertanto occorre controllare gli effetti.

Gli impatti urbanistici e sociali potrebbero essere controllati attraverso il PITTIC (Piano degli Impatti dei Tributi Territoriali Comunali) affinché non possa avvenire la monetizzazione degli impatti negativi.

In quest'analisi ci si può aiutare con alcuni studi effettuati negli U.S.A. dove la competizione fra gli Enti territoriali, nel campo fiscale, ha raggiunto limiti molto alti e dove, ormai da tempo, il controllo preventivo delle scelte politiche sul territorio avviene attraverso le simulazioni.

Domenico Santoro, architetto, dottore in Pianificazione Territoriale, ha frequentato il Master in Economics presso la Northeastern di Boston (U.S.A.) e consulente per il P.T.C.P. per la Provincia di Vibo Valentia ed ha impostato la metodologia della realizzazione del primo P.T.C.P. della nuova provincia attraverso l'Ufficio del Piano. Ha svolto ricerche a contratto presso l'Università di Reggio Calabria sulla riqualificazione urbana e sul degrado da abusivismo edilizio e su studi "multicriteria". Ha elaborato professionalmente diversi Piani Urbanistici generali e di dettaglio ed è consulente, per i problemi urbanistici-amministrativi, di alcune Amministrazioni Comunali del Viboese. Insegna grafica pubblicitaria presso l'Ist.Prof. di Vibo Valentia ed è componente del Direttivo I.N.U. (Istituto Nazionale di Urbanistica) sez. Calabria.

Altre pubblicazioni: - Calabria Muta, AA.VV., Gangemi Editore, ediz. Univ. Reggio Cal. 1993; - Un Piano per Rinascere, Provincia di Vibo Valentia atti convegno 1995; - Urbanistica Informazioni n. 114/90 pag. 25; recupero del Centro Storico di Vibo Valentia; - Urbanistica Informazioni, sez. Cal., gen-mar. 92, speciale convegno: riqualificazione del centro storico di Vibo Valentia.

Gli indirizzi dei siti Internet di maggiore consultazione: reti civiche comunali, CNR, Harvard Univ., M.I.T. Univ., Min. Interni, ecc.

URSINI

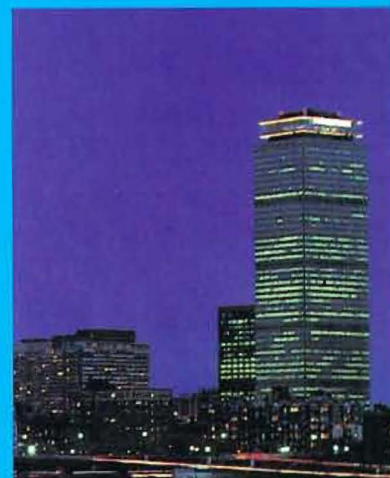
NTORO - LA NUOVA FRONTIERA DELL'URBANISTICA

La nuova frontiera dell'urbanistica

La tassazione locale:
dall'esperienza U.S.A. alle leggi italiane

di
**Domenico
Santoro**

**Vincenzo
Ursini**



Sommario

presentazione di Giacomo Consoli

PREFAZIONE

CAP. I - TASSAZIONE LOCALE, SERVIZI E URBANISTICA

La competizione comunale....15 - Entrate Tributarie....15 - Il punto di equilibrio ed il "dilemma dell'Amministratore"....16 - Perché i riferimenti scientifici agli U.S.A.....16 - La Legge Finanziaria del 1997....17 - Il ruolo delle Province....19 - Perché le tasse influenzano l'urbanistica....19 - Il Piano degli Impatti dei Tributi Territoriali Comunali (PITTC)....20 - Il Catasto ai Comuni22 - La partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione....23 - La cultura urbanistica statunitense....24 - I Piani urbanistici dei quartieri....29 - L'urban renewal....30 - l'urban renewal in Boston....31 - I nuovi trends: il riuso....35 - I fenomeni urbani statunitensi....36;

CAP. II - LA TASSAZIONE LOCALE E URBANISTICA NEGLI U.S.A.

L'urbanistica regolata dalle tasse

L'esperienza del Massachusetts....41 - la tassazione immobiliare legata all'economia regionale e locale....44 - la concezione economica tradizionale....44 - la concezione economica riformista....45 - differenziazione della raccolta fiscale tra Stati e governi locali....45 - la raccolta fiscale nello Stato del Massachusetts....46 - l'evoluzione storica della "property tax" nel Massachusetts....46 - la "property tax" nel Massachusetts....47;

Gli sconti e la differenziazione fra i quartieri

Le esenzioni fiscali istituzionali alla "property tax"....48 - le esenzioni fiscali nello Stato del Massachusetts48 - le esenzioni fiscali in Boston City....49;

L'autore ringrazia Gustaw Schachter per avergli fatto amare gli U.S.A. ed il municipio di Boston (Nancy Tentido public relations) per il cortese aiuto alla conoscenza dei meccanismi amministrativi.

Tassazione e recupero urbano

La tassazione locale come ostacolo alla riqualificazione urbana....50
- definizione delle tipologie dei quartieri....54 - il problema della rivalutazione post-recupero....60;

Il Bilancio Comunale come strumento del marketing

La stima del valore aggregato immobiliare....62 - l'indice di rivalutazione immobiliare, R.V.I. (Residential Value Index)....64 - gli studi per una nuova "property tax" Massachusetts....66 - La ricerca del punto di equilibrio fiscale....67 - Le teorie del Planning....68 - una simulazione della stima di equilibrio fiscale....73 - Metodi di valutazione del valore immobiliare nel Massachusetts....77 - il calcolo del valore immobiliare....78 - La classificazione come peso di importanza dell'immobile....79 - note....82;

CAP. III - LA TASSAZIONE LOCALE IN ITALIA

Aspetti generali....87 - L'imposta comunale sugli immobili (ICI)....89 - L'imposta sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni....91 - La tassa occupazione spazi e aree pubbliche (TOSAP)....93 - L'imposta sull'incremento di valore sugli immobili (INVIM)97 - L'imposta comunale sull'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP)....99 - Altri tributi comunali....100 - Le entrate extratributarie.....101 - I Buoni ordinari comunali (BOC)....102 - L'imposta regionale sulle attività produttive IREP....103;

CAP. IV - LA NORMATIVA DI RIFERIMENTO

Legge n. 662/96 Finanziaria 1997....103 - D. Lsg. n.504/92 Rioridino finanza comunale....115 - D. Lsg. n. 507/93 Revisione e armonizzazione imposte....135;

I SITI INTERNET CONSULTATI

Presentazione di Giacomo Consoli *

Tutti gli articoli o i saggi di economia agli architetti di solito procurano ampie difficoltà, ma nel leggere il dattiloscritto di questo libro il mio interesse è stato crescente, sfociando a volte in curiosità nello scoprire scenari di comportamento pubblico ormai codificati negli U.S.A. ed appena accennati nel nostro panorama giuridico Italiano. Condivido il pressante invito dell'autore al ruolo coordinatore della Provincia in questa cosiddetta "Guerra" fra i Comuni. Competizione che, se portata alle estreme conseguenze, potrà addirittura danneggiare gli interessi collettivi.

In questo campo la Provincia di Vibo Valentia ha operato predisponendo l'impostazione metodologica del P.T.C.P. che dovrà ricomprendere anche tali segmenti di politica amministrativa.

In altri termini occorre sviluppare quella giusta competizione fra localismi nell'intento primario di apportare ai nostri territori maggiori occasioni di lavoro e di sviluppo. In questo contesto si comprende come oggi le tasse influenzino l'urbanistica e come sia più produttivo fare riferimento agli studi di oltre oceano del Nord America rispetto alle pratiche applicazioni dell'Italia.

Naturalmente questo saggio rappresenta un primo stadio della materia che necessita di un approfondito dibattito tecnico - politico, a cui l'opera dà un valido contributo con tutta la serie di rimandi alle leggi italiane in materia.

Ritengo giusto proporre ai lettori i possibili scenari di comportamento degli Enti Pubblici in relazione alle riforme normative attuali anche alla luce di ricerche che possano mettere in luce gli effetti della gestione amministrativa.

* *architetto e assessore alla Pianificazione Territoriale della Provincia di Vibo Valentia*

In particolare riveste molto interesse e stupore che i tributi pro-capite per il Comune di Vibo Valentia siano di £ 365.713, cifra più alta della stessa Catanzaro, Palermo e Potenza, pur avendo un reddito pro-capite molto più basso di queste città. Come dire che nonostante si è poveri si pagano più tasse.

Il saggio è tutto proteso a prerorare la gestione manageriale della città, personalmente ritengo che la figura del "Manager city", in questi giorni in discussione al Parlamento sulle riforme della pubblica amministrazione, sia di profondo interesse e che abbia la possibilità di riportare a quella vicinanza tra amministratori e cittadini andata perduta negli anni.

Infine mi è piaciuta la locuzione "Dilemma dell'Amministratore" che descrive proprio la difficoltà tecnica e politica nel trovare il punto di equilibrio fra le tasse ed i servizi da erogare alla luce della discrezionalità delle scelte politiche che le leggi amministrative stanno immettendo nell'ordinamento italiano, non ultima la legge finanziaria del 1997 a proposito dell'I.C.I.

PREFAZIONE

Un libro non è mai una realtà conclusa: cresce nel tempo e man mano che prende forma rimane sempre da completarne qualche parte, tal che il processo d'accrescimento potrebbe non finire mai. Di solito, il coraggio di fissare il punto finale del libro si trova solo quando ci si promette che il materiale raccolto e non utilizzato sarà la base per il prossimo saggio. E' forse così anche in questo caso, ma nonostante ciò rimane sempre la sensazione dell'incompletezza, ma soprattutto di essere al primo stadio di una ricerca che dovrà andare avanti per molto tempo ancora.

In questo caso vi è la consapevolezza di essersi immerso in un campo disciplinare, quello economico-amministrativo, certamente particolare per un urbanista dal che la paura dell'errore si tramuta quasi in certezza. Quest'ultima è mitigata dal fatto che la contaminazione dell'urbanistica da parte delle tecniche economiche è sempre avvenuta ed ha prodotto in ogni caso dei buoni risultati.

La ricerca, pur tenendo presente l'ampio campo dell'Estimo urbano, tenta di applicare il marketing d'impresa alla "cosa pubblica", pur rischiando di essere vicino all'eresia. Sono però convinto, anche a costo di correre il rischio di essersi dimenticato una serie di citazioni strategiche nella pratica amministrativa, che un tale sforzo andava realizzato. E' il momento che gli urbanisti incomincino a parlare di tasse comunali e gli amministrativi devono comprendere che ogni loro scelta influenza l'uso del territorio e l'ambiente.

Un altro dubbio è determinato dal trasporto dei temi politico-economico degli U.S.A. alla situazione italiana. Questa scelta non sempre è felice, anzi a volte si compiono molte forzature. Anche qui rimango convinto che un siffatto confronto, in questo campo disciplinare, aiuta a capire il sistema politico da dove proviene il tipo di fiscalizzazione proposto in Italia e quindi il poter valutare le giuste conseguenze cui andiamo incontro.

CAPITOLO I

TASSAZIONE LOCALE, SERVIZI E URBANISTICA

Seguendo il trend europeo, ma soprattutto statunitense, anche l'Italia, da alcuni anni, ha avviato il processo di decentramento della raccolta fiscale. Nel breve giro di pochi anni lo Stato, che sovvenzionava i Comuni quasi al 100%, ha attuato un progressivo restringimento dei suoi trasferimenti fino al 60% (32% nell'Italia del Nord), obbligando gli Enti territoriali a gestire un sistema d'imposizione fiscale incentrato maggiormente sul patrimonio immobiliare.

La tassazione degli immobili assume in Italia ancora cifre molto piccole (4 - 7 ‰/00), mentre, come vedremo, nel caso statunitense le percentuali sono nell'ordine dei centesimali (3 - 4%) e quindi l'influenza su tutti i processi urbani è molto più forte.

La tendenza all'aumento delle tasse sugli immobili è quindi naturale per gli Enti territoriali ed, infatti, nel panorama degli 8.101 Comuni Italiani, nel 1996, vi è stata una generale tendenza all'aumento dell'I.C.I.¹

I dati indicano che 1.850 Comuni hanno aumentato l'aliquota I.C.I. rispetto al '95 a fronte di 151 Comuni che, invece, l'hanno diminuita.

Complessivamente oltre 2.000 città (25%) hanno applicato l'aliquota del cinque per mille, quasi altrettante quella del sei per mille; mentre 817 città (10%) hanno introdotto la doppia aliquota: una ridotta per l'abitazione principale e un'altra per gli immobili diversi. Sono aumentati anche i casi di ulteriori detrazioni, oltre a quella della prima casa, tanto che alcune amministrazioni sono in contrasto con i rispettivi CORECO per aver deliberato sconti aggiuntivi generalizzati.

Per quanto riguarda, invece, la media di ogni singolo pagamento, questa presenta enormi differenze da città a città. Ai vertici delle statistiche vi è il Comune di Portofino che, a forte vocazione turistica per la presenza di seconde case, ha una media individuale di pagamento di £ 1.6 milioni.

<i>Entrate Tributarie</i>					
Città	Entrate Tributarie in mln	% entrate Tributarie Tot entrate pro capite	Entrate Tributarie pro capite	ICIAP pro capite	R.S.U. pro capite
Venezia	L. 351.738	52,82	L. 1.150.911	L. 53.662	L. 163.603
Milano	L. 1.290.836	32,97	L. 950.103	L. 55.644	L. 271.487
Roma	L. 2.419.524	50,96	L. 888.444	L. 40.392	L. 161.567
Firenze	L. 341.909	40,84	L. 860.291	L. 65.420	L. 204.688
Perugia	L. 94.976	42,84	L. 860.291	L. 65.420	L. 240.688
Bologna	L. 336.798	45,44	L. 839.251	L. 63.542	L. 204.456
Genova	L. 530.041	44,01	L. 793.993	L. 43.442	L. 157.289
Italia	L. 6.808.485	41,04	L. 778.029	L. 45.522	L. 167.090
Torino	L. 734.155	43,49	L. 770.575	L. 47.232	L. 123.854
Ancona	L. 62.446	42,77	L. 620.113	L. 57.596	L. 145.679
Cagliari	L. 106.650	35,67	L. 591.485	L. 44.368	L. 110.921
Aosta	L. 20.430	35,26	L. 565.051	L. 58.082	L. 85.740
Trieste	L. 118.974	35,22	L. 520.906	L. 37.347	L. 126.971
Bari	L. 143.424	34,78	L. 419.210	L. 35.747	L. 126.268
Campobasso	L. 20.769	31,1	L. 404.702	L. 33.127	L. 65.474
Vibo Valentia	L. 12.865	32,08	L. 365.713	L. 28.425	L. 81.011
Potenza	L. 21.801	20,2	L. 331.926	L. 39.585	L. 131.317
Palermo	L. 194.481	18,8	L. 279.132	L. 27.270	L. 90.435
Catanzaro	L. 19.534	18,07	L. 201.919	L. 20.674	L. 69.319

dati Ministero dell'Interno, per Vibo Valentia i dati sono desunti dalla proposta di Bilancio per il 1997.

La competizione comunale

Emerge chiaramente che, la discrezionalità degli amministratori nel bilanciare le tasse locali aumenta notevolmente, fino a divenire un vero e proprio elemento di competizione con i Comuni limitrofi e con quelli omogenei per vocazione o tipologia dimensionale, come ad esempio i Comuni turistici.

Pertanto la tassazione diviene un elemento della pianificazione del territorio, così come accade da tempo negli Stati Uniti D'America²; per cui ogni singolo comune è costretto a cercare di impostare un sistema fiscale in modo tale da poter attrarre nel proprio territorio un sempre maggiore complesso di investimenti economici che portino più occupazione e aumentino la qualità della vita.

Questo tipo di competizione, generalmente auspicata per innalzare la qualità urbana di ogni città, rappresenta la giusta novità amministrativa per l'Italia, a condizione di poter governare i processi urbani da essa scaturiti, poiché la mancata conoscenza di alcuni meccanismi del mercato immobiliare può portare spiacevoli elementi negativi.

Il punto di equilibrio ed il "dilemma dell'Amministratore"

Quest'ultimi possono essere individuati sia nel caso di percentuali di tassazione tanto esigue da non garantire un livello accettabile dei servizi pubblici, quindi nella formazione di degrado urbano, sia nel caso opposto, ovvero di una tassazione molto alta che porti alla formazione di una società di élite, o quartieri "bene", provocando lo spostamento della classe media verso Comuni a più basso costo di vita.

Le piccole formazioni urbane saranno costrette a determinare frequenti sconti fiscali producendo livelli di qualità estremamente diversi, con a volte un mercato degrado e spesso con una forte differenziazione tra i Comuni e/o quartieri vicini.

Pertanto "Il dilemma dell'amministratore" sta nel dover bilanciare, ora più che nel passato, il rapporto tra tassazione locale, servizi e sviluppo urbanistico d'ogni singola comunità. In altre parole, occorrerà impostare, ogni anno, il "punto d'equilibrio" fiscale secondo gli obiettivi politici prefissati attraverso un vero e proprio "piano delle finanze comunali".

Perché i riferimenti scientifici agli U.S.A.

In pratica, l'amministratore pubblico diviene il decisore di strategie che possono essere mutate dal marketing, per cui analogamente avrà bisogno d'avere dai propri manager tutti i dati e le simulazioni degli scenari futuri per decidere.

In quest'analisi ci si può aiutare con alcuni studi effettuati negli U.S.A., Nazione in cui la competizione fra gli Enti territoriali, nel campo fiscale, ha raggiunto i limiti più alti negli anni '80, poiché il processo di tassazione immobiliare italiano ha molte analogie con quello impostato oltre oceano negli anni '70.

Oggi negli U.S.A., si cerca di mitigare la competizione fra Comuni, poiché, come nelle teorie del libero mercato, quest'ultima porta nelle sue fasi finali a diseconomie strutturali, in virtù di un mancato coordinamento fra i Comuni per la mancanza di un Ente intermedio come la nostra Provincia.

Quindi, la conclusione degli attuali studi statunitensi contrastano notevolmente con l'evoluzione della tassazione immobiliare italiana, che è invece tutta protesa ad incrementare la competizione fra Comuni per una rinnovata qualità dei servizi offerti.

Nonostante le conclusioni scientifiche delle ricerche, occorre rilevare che i confronti fra le città italiane e quelle statunitensi non possono essere effettuati, poiché queste ultime escono da due decenni di strenua competizione municipale, con forme di rivalità eccessive tali da danneggiare la stessa organizzazione civile delle singole città.

L'obiettivo è, dunque, stimare la giusta competizione territoriale, attraverso la ricerca di tecniche, in altre parole, giungere alla *stima dell'equilibrio fiscale*³.

La Legge Finanziaria del 1997

L'impulso maggiore verso la competizione fiscale territoriale lo ha dato la legge finanziaria per il 1997 (L. 662/96), nella quale è aumentata la discrezionalità dei comuni in materia di I.C.I.. In particolare entro il 31 ottobre d'ogni anno occorrerà rideterminare le aliquote, che potranno arrivare fino al sette per mille.

Come vedremo in seguito, tutte le leggi fiscali sono accompagnate da una serie di possibili esenzioni, pena la loro inapplicabilità, ed, infatti, anche la L.662/96 prevede l'estensione della discrezionalità comunale (tra il quattro e il sette per mille) per una serie di tipologie immobiliari:

- immobili diversi dalle abitazioni;
- seconde case;

- alloggi non locati;
- agevolazioni ad Enti senza scopo di lucro.
- quattro per mille fisso per i fabbricati inagibili o inutilizzati.

Mentre possono essere attuate alcune ulteriori agevolazioni:

- 50% per i fabbricati inagibili e non utilizzati;
- sconto di £ 200.000 d'imposta per l'abitazione principale;
- 50% per abitazione principale o sconto d'imposta di £ 500.000;
- estensione della convenzione (art. 8 L.10/77) ad intere aree;
- facoltà ai Comuni di escludere dall'applicazione dell'imposta alcune iniziative pubblicitarie e attuazione di una tariffa sull'arredo urbano o sull'ambiente.

In particolare è abbastanza importante la norma che dispone la facoltà di revisionare le zone censuarie delle tariffe d'estimo, della qualificazione, la classificazione ed il classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri d'applicazione con l'individuazione di microzone omogenee.

Come si vede, ci si trova di fronte ad un ventaglio di possibili modifiche che porteranno a distanza di pochi anni a differenze notevoli fra tutti i Comuni, pertanto occorrerà una corretta gestione delle entrate da stimare nel lungo periodo, poiché l'analisi economica, nel breve periodo, potrebbe portare a risultati parziali e quindi ingannevoli.

Nella sostanza, i politici e gli amministratori pubblici si troveranno di fronte ad una crescente domanda d'esenzioni fiscali, che fanno aumentare automaticamente la media percentuale della tassazione d'ogni singolo proprietario. In pratica anche qui si potrebbe sintetizzare con uno slogan, tipico d'alcuni partiti politici in Italia, **"pagare tutti per pagare meno"**.

Questa è, dunque, la problematica che tutti i politici si trovano di fronte una volta entrati nel sistema locale di tassazione ed esso è particolarmente interessante, ma altresì difficile. I politici, a livello locale, hanno il diretto controllo su una piccola variazione della percentuale di tassazione sulla proprietà e soprattutto non hanno lo strumento per la valutazione degli immobili e quindi poter cambiare il valore complessivo immobiliare su cui applicare le tasse.

Diviene determinante, per la decisione politica sulla metodologia della fiscalizzazione del settore immobiliare, la stima del valore totale degli immobili di tutto il Comune, al fine di disaggregare il patrimonio edilizio per tipologie abitative che permettano di simulare gli effetti fiscali sul territorio d'ogni singola esenzione o incremento delle tasse.

In particolare occorre disaggregare il patrimonio edilizio al fine di applicare i possibili sconti previsti dalla Finanziaria 1997: residenze, non residenze ecc.

Al valore aggregato del patrimonio edilizio verrà sempre più affinato un meccanismo d'indicizzazione, che di solito prevede un rapporto con i prezzi di vendita immobiliari, contenuti nelle informazioni delle transazioni economiche.

Il ruolo delle Provincie

In questo quadro il ruolo di coordinamento delle Provincie diviene essenziale sia per mitigare gli effetti indesiderati, prima accennati, ma soprattutto per semplificare le procedure che per ogni singolo Comune potrebbero portare ad una "babele" nel sistema della tassazione immobiliare anziché alla sua semplificazione.

Infatti, è prevedibile che la competizione fra Comuni limitrofi si realizzi proprio sulle esenzioni delle tasse su singoli interventi, per cui il ruolo ordinatore e d'indirizzo diviene essenziale anche in virtù di un'ulteriore competizione fra territori provinciali, così come oggi avviene nel settore del turismo. In quest'ultimo settore, sono proprio gli aiuti creditizi in conto capitale, creati dalle Provincie, che producono la vivacità imprenditoriale di una certa area a vocazione turistica.

Perché le tasse influenzano l'urbanistica

Dal punto di vista urbanistico gli effetti risultanti dell'applicazione della strumentazione fiscale sono molto interessanti e piene di sorprese, soprattutto quando si scopre che tali sistemi possono portare addirittura al degrado urbano, alla formazione di ghetti per poveri o quartieri di élite. Inoltre, potrebbero influenzare negativamente la riqualificazione edilizia ed urbana avvantaggiando altre forme d'intervento come, ad esempio, la ricostruzione ex novo e l'espansione per l'aumentare del reddito complessivo del patrimonio edilizio.

In particolare occorre disaggregare il patrimonio edilizio al fine di stimare gli impatti delle possibili forme di sconti o incrementi previsti dalle norme: residenze, non residenze, seconde case, alloggi sfiti, proprietà privata o di Enti senza fini di lucro, edifici inagibili, ecc.

Queste affermazioni, ormai scontate per la letteratura urbanistica americana, devono essere approfondite per scoprire i meccanismi che provocano i singoli fenomeni e giungere a stabilire il giusto rapporto fra la tassazione effettiva ed il reale livello di sviluppo dell'economia locale. Nella sostanza, occorre sempre riferire le simulazioni e gli studi sulla tassa al "prodotto locale lordo"⁴, da cui trarre gli elementi d'input per le scelte politiche.

Pertanto, le attuali leggi obbligano ad abbandonare quella "Borbonica", prassi amministrativa che si racchiudeva nella regola del "niente tasse, ma nessun servizio", sostituendola con il pagamento di una giusta tassa per servizi collettivi moderni.

In pratica, viene ad essere sovvertito quel processo amministrativo che considerava l'urbanistica, un opzionale aggiuntivo sulla via dello sviluppo, che in ogni caso era assicurato soprattutto dai lavori pubblici realizzati con il denaro statale.

Il Piano degli Impatti dei Tributi Territoriali Comunali (PITTC)

La ricerca del punto di equilibrio fiscale sarà la cosa più difficile ed estenuante per i politici di tutte le amministrazioni locali siano esse Comunali che Provinciali, dato che anche quest'ultime hanno in parte una capacità impositiva. Tra l'altro, si tratta di realizzare quello studio che nelle imprese private rappresenta il "Progetto esecutivo d'investimento e del marketing" entro cui valutare il posizionamento dei prezzi dell'offerta in rapporto alla domanda nell'ambito delle modifiche organizzative apportati dal D.M. 77/95 alla burocrazia degli Enti territoriali che a valle organizza la "produzione comunale" attraverso i piani esecutivi di gestione (P.E.G.) ed il relativo controllo di gestione attraverso l'analisi per indicatori del tipo "multicriteria".

Mutuando dal marketing d'impresa tale impostazione sarebbe possibile individuare le componenti classiche delle analisi di un tale Piano: carat-

teristiche degli obiettivi, valutazione della capacità sociale e dei fabbisogni, stima aggregata e disaggregata del patrimonio, descrizione del mercato e dei suoi segmenti e della sua dinamicità, la stima dei prezzi di mercato, l'elasticità della domanda, la concorrenza, i prodotti ed i servizi offerti, le strategie ed il piano del marketing, l'analisi economiche e le simulazioni delle strategie di marketing, il dimensionamento dell'organico, la congruità degli investimenti.

La differenza sostanziale tra un piano esecutivo aziendale ed un possibile PITTC sono le implicazioni urbanistiche e sociali che l'Ente pubblico è tenuto a controllare proprio come competenza Istituzionale.

Infatti, il PITTC potrebbe essere considerato un vero e proprio Piano con una forte relazione con il P.R.G. poiché interessa direttamente il complesso del patrimonio edilizio nel porre su quest'ultimo dei limiti o le premesse per future espansioni. Si tratta nella sostanza della possibile "monetizzazione degli impatti ambientali o edilizi" poiché le imprese private offriranno il loro aiuto all'aumento del budget del Comune dietro la contrattazione di sconti sulle tasse¹.

Sarà compito dell'Ente locale mediare sugli interessi nel quadro complessivo delle entrate tributarie di tutte le tasse applicabili dal singolo Comune e valutarne gli impatti economici, sociali e territoriali anche sui singoli quartieri ed il loro sviluppo a medio-lungo periodo.

In tale situazione sarà fondamentale il controllo dei possibili processi degenerativi della forma urbana ed il ricercare le regole per perseguire l'obiettivo della qualità urbana e conseguentemente della qualità della vita e dell'aumento dell'occupazione ovvero del "prodotto locale lordo".

Il probabile "PITTC" dovrà basarsi su un archivio del patrimonio edilizio, possibilmente computerizzato, che faccia scaturire le ricadute del Piano anche in forma planimetrica. L'archivio dovrà contenere tutte le informazioni sul patrimonio edilizio e sulle relative proprietà o utilizzatori al fine di settorializzare i possibili sconti e valutare la diminuzione del budget complessivo per i comuni all'attuazione d'ogni sconto previsto dalla L.662/96.

In particolare si dovrà attuare un database con specifici campi di: residenze, non residenze, seconde case, alloggi sfitti, alloggi non utilizzabili, proprietà private o di Enti ecc. su cui effettuare le simula-

zioni per individuare gli scenari futuri e le valutazioni dei rapporti con i Comuni vicini ed infine il riallaccio con gli altri Piani urbanistici.

In pratica sarà sovvertito il principio che la qualità urbana è il frutto di vicende eccezionali che dipendevano più che dagli amministratori locali dai politici nazionali. Oggi è da supporre che essendo il bilancio Comunale prevalentemente realizzato con i soldi dei residenti stessi, quest'ultimi saranno sempre più attenti a come saranno impiegati e soprattutto agli effetti ottenuti. Ne discende che, alla fine, l'urbanistica ritroverà quella dimensione partecipativa che ebbe negli anni '70 nelle regioni del nord e che fu soppiantata da una forma di contrattazione tra gli amministratori e gli imprenditori (vedi Fiat a Firenze e Torino) negli anni '80.

E' prevedibile, quindi, che il piano delle opere pubbliche scaturisca proprio dalle scelte urbanistiche e magari da quelle di dettaglio prese nelle assemblee per la definizione dei Piani Particolareggiati di recupero urbano.

In particolare di recente vi è stata la proposta del Presidente del Consiglio, Prodi, per la Merloni ter, di obbligare che le opere pubbliche previste nel piano triennale comunale siano già conformi al P.R.G.

Questo scenario futuro concorda perfettamente con le proposte, prima richiamate, di modifica della legge urbanistica nazionale che portano tutte alla sostituzione dell'attuale P.R.G. con un Piano Direttore che possa essere definito, nei dettagli, con i piani realizzati a livello di circoscrizione, attraverso la partecipazione popolare.

- Il Catasto ai Comuni

Ormai L'I.C.I. rappresenta la più consistente entrata dei Comuni, ma si deve constatare la loro limitazione ad operare su tutti i versanti a partire dalla stessa attribuzione delle rendite catastali. In questa ottica L'A.N.C.I. (l'Associazione dei Comuni) chiede ormai con molta insistenza, che siano notevolmente ampliati i margini di autonomia, ed in particolar modo, la richiesta si sofferma sui poteri di determinare i parametri di adeguamento delle rendite catastali e la stessa gestione del Catasto, ora statale⁴⁵.

Come risposta a tale richiesta la legge Finanziaria del 1997 non ha stabilito il passaggio del Catasto ai Comuni, ma ci manca poco, comunque

già prevede la partecipazione dei Comuni alla revisione generale delle zone censuarie delle tariffe d'estimo, della qualificazione, della classificazione e del classamento delle unità immobiliari e dei relativi criteri.

In particolare i Comuni potranno modificare:

- l'articolazione in microzone omogenee
- l'individuazione delle tariffe d'estimo,
- l'attribuzione della rendita catastale con criteri rispetto al sito, alla microzona, ecc.

Come si vede il senso della legge è quello di spingere sempre più i Comuni ad essere arbitri economici delle proprie finanze.

La partecipazione dei cittadini al processo di pianificazione

Proprio questo scenario si è verificato nel panorama urbanistico statunitense, dove nelle ultime tre decadi le organizzazioni di quartiere partecipavano alla politica pubblica giungendo ad utilizzare, molto spesso, la protesta di massa come lotta ai politici locali.

Queste organizzazioni cercavano di fermare le demolizioni e le costruzioni progettate nei centri urbani e vivevano solo per il tempo della crisi in atto.

Quando Nixon, negli anni 70, ha smantellato un gran numero di queste organizzazioni, molti gruppi riemersero schierandosi, a sfavore delle demolizioni, in movimenti a favore di particolari costruzioni con condizioni ambientali migliori.

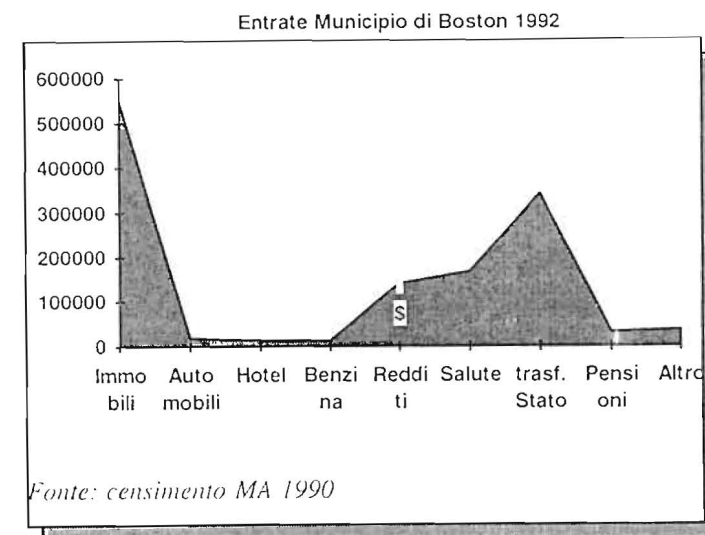
Con Carter ebbero molto spazio le "partnership" tra i pubblici settori e quelli privati, ovvero alleanze dei Governi locali con imprese private che assumevano il compito di agenti realizzatori per singoli progetti.

Infine, l'amministrazione Reagan ha smantellato tutte le iniziative di Carter per i quartieri con il risultato che, durante il periodo delle contrazioni dei budget pubblici, le città hanno dovuto imparare velocemente ad applicare diverse strategie: rafforzamenti dei regolamenti urbani, assicurazioni, mutui, standards architettonici, tasse sugli immobili, ispezioni sugli edifici, controllo degli affitti, creazione di servizi pubblici e sociali ed infine con le regole dello zoning.

La cultura urbanistica statunitense

Le modifiche, precedentemente esposte, alla nostra metodologia per raccolta fiscale locale, incentrate prevalentemente sugli immobili, fanno prevedere che molti degli aspetti del sistema statunitense possano essere da noi reinterpretati. Soprattutto è possibile capire che l'introduzione dell'I.C.I., l'analoga tassa Italiana della "property tax"⁵ americana, introduce l'obbligatorietà del controllo degli effetti sul sistema fiscale locale e, in secondo luogo, la verifica sulla spesa pubblica; in altri termini occorrerà utilizzare gli strumenti del marketing commerciale per l'analisi e la stima prima e per il controllo dei risultati poi.

Come possiamo vedere, nel grafico, la maggior parte delle entrate municipali proviene dalla tassazione degli immobili:



In questo contesto, nelle teorie del "planning" degli Stati Uniti d'America, nate nel 1800 dal concetto di "efficienza scientifica", fra i tre

trends principali⁶ si possono individuare: la fissazione dei rischi ambientali che si configura con l'applicazione delle tecniche di valutazione, la mediazione degli interessi che porta alla contrattazione diretta tra poteri pubblici ed imprese private, infine alla "Taxonomy"⁷ che prevede prima di tutto l'intervento pubblico attraverso una fitta rete di tasse che indirizzino lo sviluppo di una comunità.

Da ciò scaturisce che il sistema fiscale sugli immobili, è ormai divenuto negli U.S.A., un elemento della pianificazione del territorio a livello d'ogni singolo comune.

Le discussioni politiche, le analisi tecniche ed i dati, degli anni in cui la competizione municipale era molto alta, sono estremamente indicativi per capire l'intera struttura della loro fiscalizzazione immobiliare.

Le ricerche, prese in esame, analizzano la strumentazione realizzata che risulta particolarmente adatta ad operare principalmente in due direzioni:

Per primo, la gestione amministrativa locale è effettuata con le regole del mercato privato e che quindi indirizzano l'economia locale verso gli obiettivi politici scelti fra tutte le municipalità, in particolare modo tra quelle contigue.

Secondo, è necessario una continua simulazione per un controllo degli effetti provocati dall'imposizione fiscale ed in particolare dagli effetti urbanistici che, nel lungo periodo, le scelte possono provocare.

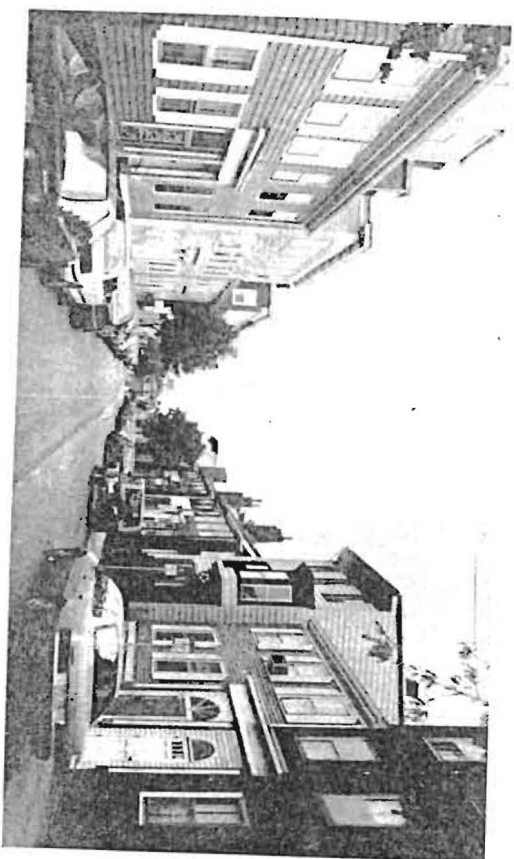
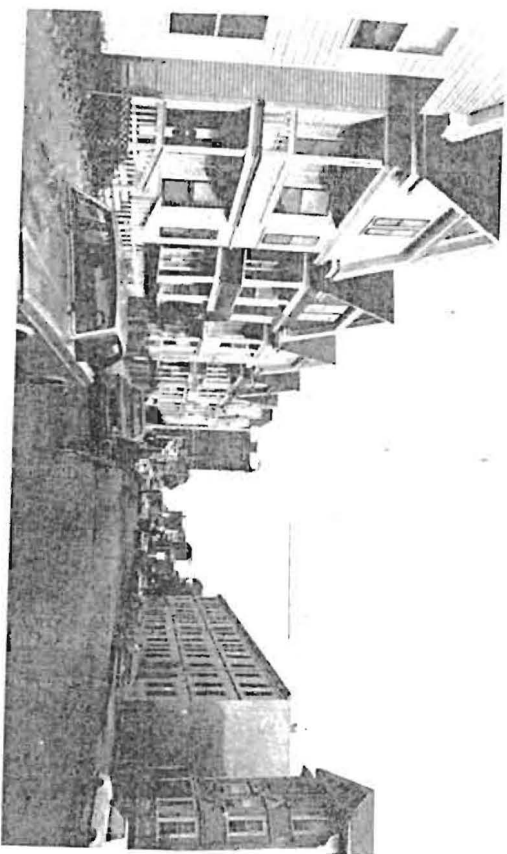
Questa affermazione è determinata dalla scelta di ritenere valida la concezione riformista del sistema fiscale immobiliare. Questa tesi considera, per il lungo periodo ed in opposizione alla concezione conservatrice, che qualunque aumento della tassazione immobiliare provochi uno spostamento del capitale verso quartieri a più alto rendimento. Ovvero, fin quando la domanda aggregata di capitale è assunta inelastica, il totale non può cambiare. In conclusione, nel lungo periodo, l'aumento delle tasse immobiliari decrementa la domanda per i distretti a più alta tassazione.

Invece, nel breve periodo, le due concezioni sono sostanzialmente d'accordo nel sostenere che la modificazione della "property tax" sulle strutture immobiliari non modifica il mercato, poiché la tassazione non incrementa gli affitti in quanto può essere ricaricata interamente sui con-



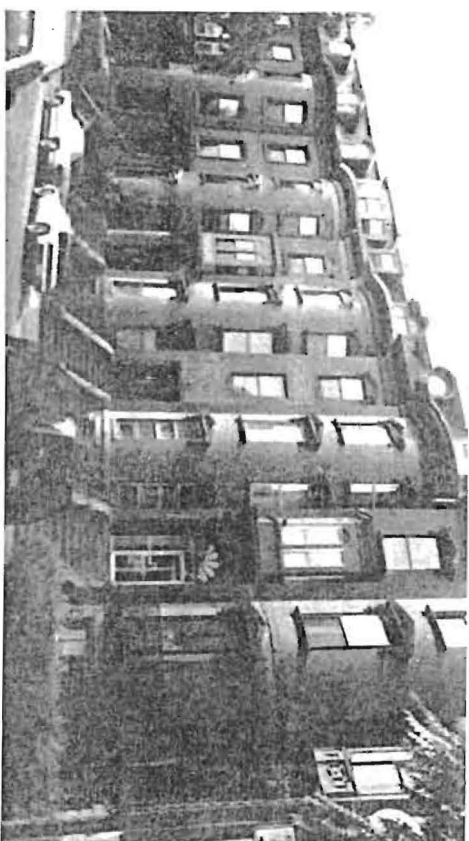
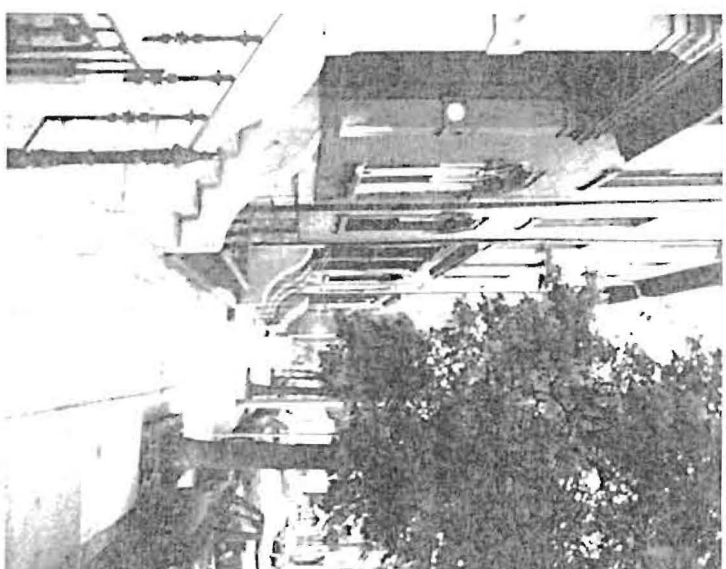
Boston
Il quartiere italiano

La nuova frontiera dell'urbanistica



*Boston
Il quartiere Charlestown*

Associazione locale, servizi e urbanistica



*Boston
Il quartiere South Cove*

sumatori (incremento dei prezzi). Nel lungo periodo, il mercato richiederà l'assestamento dei prezzi e quindi l'eventuale fuoriuscita delle strutture commerciali che non riescono ad abbassarli.

I Piani urbanistici dei quartieri

Tali analisi e studi sono inseriti, nella cultura statunitense, di un'urbanistica che prevede il livello della pianificazione del singolo quartiere come il più forte. Questa progettazione soggiace esclusivamente ad un Piano generale (master plan) ⁸ di tutto il Comune, che può essere eguagliato ad un nostro Piano Struttura o di massima, attuato, poi, dai singoli Piani di dettaglio che subiscono generalmente una modifica ogni due-tre anni.

Questa struttura urbanistica nell'apparenza conserva la stratificazione a piramide, come quell'europea, nella sostanza costringe l'amministrazione a riconsiderare il Piano Generale alla luce dei Piani attuativi che si sviluppano anche contemporaneamente e che seguono sia interessi e sia indicazioni politiche estremamente variegati ⁹. Il complesso della pianificazione statunitense si fonda su una continua riclassificazione degli obiettivi e soprattutto su una sorta di struttura urbanistica orizzontale, in cui le scelte generali sono continuamente messe in discussione, in virtù di una qualità del piano attuativo, di volta in volta, scelto.

A guardare bene, questo tipo di pianificazione scaturisce proprio dal sistema fiscale immobiliare, che imponendo un rapporto tra tassazione e servizi pubblici, sposta l'attenzione sulla qualità della vita d'ogni singolo quartiere, al punto tale da richiedere una pianificazione ad hoc.

Potranno le nostre amministrazioni comunali richiedere tasse sempre più alte senza innalzare il livello dei servizi erogati? Certamente no. Quindi, assisteremo, anche in Italia, alla giusta proliferazione dei piani di dettaglio urbanistico cui, la proposta della nuova legge urbanistica dell'I.N.U.¹⁰, dava un'impostazione quando introduceva il Piano Struttura nella formazione del P.R.G.

L'urban renewal

I piani di dettaglio, nell'urbanistica di oltre oceano, sono stati inquadrati nella metodologia che va sotto il nome di "Urban Renewal" ¹¹, questi affrontavano fino agli anni '80, nella sola scala di dettaglio d'ogni singolo quartiere, i problemi del degrado urbano e edilizio con i sistemi del recupero, ma soprattutto con la sostituzione edilizia.

L'interesse per tali piani è dato dalle metodologie di studio degli impatti ambientali, che simulavano le scelte urbanistiche in un sistema di partecipazione popolare. Lo studio del Piano affrontava sempre le motivazioni che avevano provocato il degrado, fino a tracciare una tipologia di "analisi-sintomatologica" e le relative "cure" da fare. Queste si compo-

SINTOMATOLOGIA DEI QUARTIERI

tipologia mercato quartiere	mercato edilizio declino	mercato stabile	mercato aumento
sintomi	eccesso domanda incertezza valore immagine negativa vendita discrezionale incremento basi affitti incremento assenza 1° casa incremento evasione tax	— — — — — —	eccesso domanda inflazione dei prezzi speculazione immagine negativa immigrazione alte classi acquisti incrementati conversione spazi marginali dentro le abitazioni.
rimedi	abbandono edifici spinta immagine quartiere assicurare valore 1° casa incremento rapporto lavoro/reddito	— — — —	spegnere domanda esterna assistenza per svantaggi rinforzare i regolamenti

fonte : Phillip L. Clay

STRATEGIE PER LA RIVITALIZZAZIONE DEI QUARTIERI

CONDIZ. EDILIZIE	CONDIZIONI DEL MERCATO		
	in aumento	stabile	declino
buone	- spegnere domanda esterna - assistere i residenti - costruire altre abitazioni	—	—
medie	- regolamenti - costruzione - prevenire abusivismo - incrementare le 1° case - mixed di reddito	- regolamenti - assistenza tecnica - incentivi tax - riqualificare	- demolizioni - assicuraz. del valore - N.H.S.
basse	- regolamenti - assistenza tecnica - speciali prestiti - nuove famiglie con mix reddito	- diretta assistenza - demolizione - rilocalazione	- diretta assistenza - demolizione

fonte : Phillip L. Clay

nevano in un ridisegno urbano, in aiuti finanziari al recupero edilizio, in immissioni di nuove funzioni e sistemi fiscali incentivanti.

In particolare, qualche studioso¹² è giunto a definire alcune tabelle per la rivitalizzazione dei quartieri, secondo la sintomatologia dei fenomeni di degrado che presentavano:

L'urban renewal in Boston

Lo scenario urbano, dopo la II Guerra Mondiale, a Boston non era molto diverso dalle altre città americane, dove emergevano visivamente enormi problemi di sviluppo urbano e regionale. La depressione aveva distrutto o degradato irreversibilmente nella città i precedenti investimenti ed in particolare la maggior parte dello stock edilizio.

Emergeva il problema del degrado ed il fenomeno degli slams urbani era in veloce incremento, anche qui, attraverso la National Housing Act¹³ del 1949, si provvede alla demolizione degli slams e alla loro ricostruzione.



Boston

"City Hall" quartiere dirigenziale nato nel 1958 al posto di uno "slams"

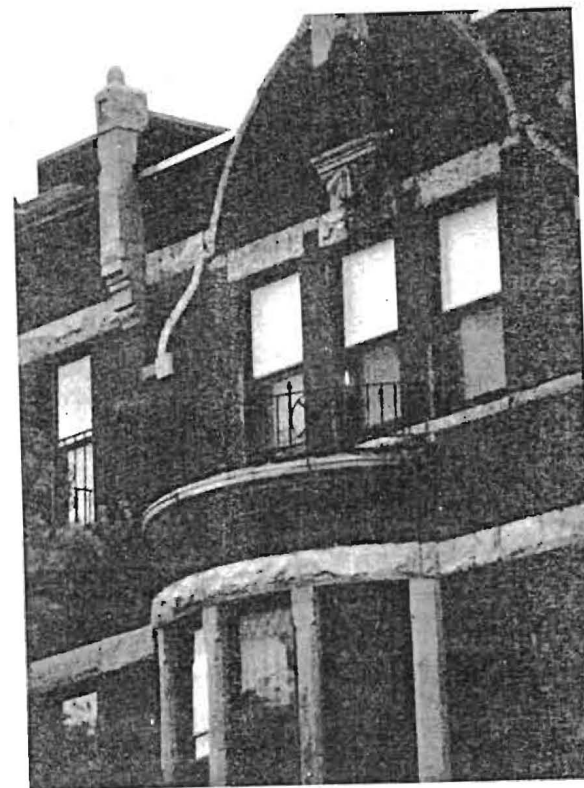
Boston
Quincy market



*Boston
veduta aerea*



*Boston
Quartiere Back Bay, recuperato in collaborazione
con un'associazione di artisti locale.*



Quartiere Back Bay recupero rifiniture

Nella realtà, con la demolizione degli slams si veniva incontro alle richieste delle imprese di terreni disponibili in centro città, per la costruzione d'uffici e residenze accoppiate a piccoli servizi pubblici.

Nonostante la profonda diversità degli Stati Uniti americani, gli obiettivi di fondo di tutta la pianificazione de "l'urban renewal" furono sostanzialmente analoghi per l'intero Stato Federale Americano, punto in comune, la creazione di nuovi posti di lavoro. Seguono: l'aumento degli introiti fiscali e della qualità fisica della città.

In Boston, i piani di rinnovo urbano iniziarono alla fine degli anni '50, quando il Sindaco basò la sua campagna elettorale sulla riqualificazione della città. Fu creata la B.R.A.¹⁴ e l'intervento pubblico nella pianificazione procedette soprattutto per piani attuativi in variante al "Master Plan"¹⁵, che rimaneva uno strumento urbanistico di riferimento legislativo.

I piani formati dalla B.R.A. ebbero un buon successo di finanziamenti e, poichè il Governo Federale distribuiva aiuti secondo una discrezionalità politica, essendo il partito democratico molto forte in Boston, quest'ultimo riuscì ad avere ingenti investimenti per la propria città.

I nuovi trends: il riuso

Gli ultimi interventi urbani in Boston fanno intravedere una modificazione della pianificazione urbanistica di dettaglio.

Infatti, il progetto del "Quincy Market"¹⁶ rappresenta il punto d'inversione delle politiche urbane¹⁷, poichè fino allora il recupero edilizio era convissuto con il preponderante utilizzo della demolizione e ricostruzione. Con tale progetto, si dimostrò che il riuso di un edificio storico poteva essere più redditizio di una nuova costruzione e, pertanto, non erano più giustificati gli interventi degli anni '70 ed '80 in cui l'utilizzo delle ruspe era il primo atto¹⁸.

Un'altra modificazione dell'impostazione urbanistica, sempre con riferimento ai Capannoni del "Quincy Market", fu quella di poter considerare i centri cittadini come possibile sede d'acquisti, che potevano unire le facoltà ricreative alle funzioni commerciali. Per cui, sono caduti i

miti dei "malls" periferici¹⁹, dei grandi centri commerciali dislocati vicino alle arterie stradali.

I fenomeni urbani statunitensi

La competenza urbanistica è quasi esclusivamente ad appannaggio delle Amministrazioni locali che operano attraverso lo "zoning code"²⁰, il quale generalmente divide una città entro dei distretti o zone omogenee (le nostre zone A, B ecc) ed impone diverse tipologie d'uso del territorio in ciascun quartiere.

Nonostante che la pratica dello zoning in U.S.A. è ormai consolidata, esiste una forte opposizione alle zone omogenee; infatti, una parte della cultura urbanistica, sostenendo l'inutilità dello zoning, preferisce il controllo fiscale del mercato immobiliare, sostenendo che i risultati sono del tutto migliori della pianificazione fisica.

Dall'altro lato, l'applicazione delle regole dello "zoning", negli U.S.A., è sicuramente molto più complessa che in Italia²¹, scoraggiando così i piccoli proprietari e costruttori allontanati dalla forte burocrazia esistente.

La comprensione dei fenomeni urbani statunitensi deve essere realizzata all'interno dei processi locali, che essendo molto differenti da quelli europei, possono, se non conosciuti, portare a degli equivoci imbarazzanti.

In particolare, i modelli Trade-off, Filtering-down e Tiebaut²², nonostante siano ormai datati (anni '60), esplicano con chiarezza i principi dello sviluppo delle city e dimostrano i processi che occorre assolutamente non attivare per mantenere la qualità delle città.

Ad esempio, la teoria del "Filtering", facente parte del processo "trade-off", specifica le componenti che producono la mobilità delle famiglie: la congestione, i fastidi da rumore, il timore dei crimini ed a volte le discriminazioni razziali. Ad esempio, basta che il 30% della popolazione sia di colore che il quartiere venga classificato come non più conveniente, dando inizio al processo di "Filtering", che filtra le componenti sociali. A questa fase, sono imputati alcuni comportamenti sociali che si riflettono sul mercato come "Blockbusting e Redlining" (zona bloccata o segnata con una linea rossa), oltre ad operazioni razziali²³.

In particolare, in tutte le città statunitensi, il fenomeno urbano più evidente è il continuo allontanamento della residenza della classe media dal centro, il che produce la permanenza nelle city esclusivamente dei ceti più poveri e del settore terziario.

E' facilmente intuibile l'eventualità di un tale scenario che, per le città italiane, sarebbe stravolgente rispetto alla nostra cultura urbanistica e sociale. Per cui, occorre che i processi urbani e le strategie fiscali siano strettamente controllati e resi evidenti, nei loro possibili effetti pratici, sia ai politici per l'effettuazione delle scelte democratiche e sia alla collettività.

note

¹ Franca Deponti in *Sole-24Ore* del 03/06/96.

² Matthew Edel, *Planning Market o Warfare? Recent Land Use Conflict in American Cities*. in *Boston Globe Magazine* del 24 maggio 91.

³ William H. Hoyt, *Property taxation, Nash Equilibrium and Market Power*, in *Journal of Urban Economics* 30, p. 123-131 (1991)

⁴ La trasposizione del "Prodotto Nazionale lordo" all'economia locale nelle analisi di input - output.

⁵ La tassa sugli immobili.

⁶ *Evolution of planning theory and practice engineering implications*; by Andrew A. Dzurik, prof. alla Florida University Urban and Regional Planning. - M. Asce, Roberta L. Feldhaus, prof. to Florida University Department di Urban e Regional Planning. - in *Journal of urban planning and development* - VOL. 112 NO. 1.MAY 1986 - by american society of civil engineers - Editore, Iowa State University.

⁷ La parola qui viene utilizzata con il significato di studio del sistema fiscale.

⁸ *Boston Redevelopment Authority, Zoning Procedures - Development Approval Process*. Boston 1984.

⁹ *Boston Redevelopment Authority, Zoning: procedures for master plan*, (PDA) Boston 1989.

¹⁰ Istituto Nazionale di Urbanistica, proposta presentata al XXI congresso 23/25 nov. 1995.

¹¹ Staiton John, *Urban Renewal e Planning*, B.R.A. Boston 1972.

¹² Phillip L. Clay, M.I.T., R. M. Hollister, Tufts University, *Neighborhood policy and planning*, Lexingtonbooks D.C., Heath and Company Lexington, Toronto 1983.

¹³ William H. Hoyt; Department of Economics of Business and Economics, University of Kentucky, Lexington, Kentucky 40506; *Property taxation, Nash Equilibrium and Market Power*; in *Journal of Urban Economics* n.30 (1991) pag.123-131.

¹⁴ *The Boston Redevelopment Authority (B.R.A.) Organizzazione e compiti*, edito dalla Boston Redevelopment Authority del Municipio di Boston 1986.

¹⁵ *The Praticce of Economics Development*, in *Journal of Urban Economics* 30 p. 218-255 (1991)

¹⁶ *Boston Redevelopment Authority, Zoning downtown interim planning district (IPOD)*, Boston 1986.

¹⁷Rimane però inalterata la mancanza di una stretta relazione con il Master Plan.

¹⁸ Richard Plunz, New York: La modifica Delle Tipologie residenziali nell'ultimo decennio. Urbanistica n.78 maggio 1985.

¹⁹ William M. Rohe and Scott Mouw, APA Journal Winter 1991 vol. 57 Journal of the american planning association, Hunter College of the city University of New York.

²⁰ B.R.A. Zoning Procedures Development Approval Process, 1984.

²¹ In Boston per l'edificazione di un progetto immobiliare occorrono circa 80 autorizzazioni.

²² John P. Blair, Writ State University; Urban and Regional Economics, 1991 IRWIN, Homewood, IL 60430, Boston, MA 02116

²³ John Yinger, Racial prejudice and Racial Residential Srgregation in a Urban Model, in Journal of Urban Economics n.3 pag. 383- 396, (1976).

CAPITOLO II

La Tassazione locale ed urbanistica negli U.S.A.

L'urbanistica regolata dalle tasse

- L'esperienza del Massachusetts

Il sistema fiscale sugli immobili è ormai divenuto negli U.S.A. un elemento della pianificazione del territorio a livello d'ogni singolo comune. Questi ultimi stabiliscono la percentuale della "property tax" ¹ in modo tale da attrarre gli investimenti economici nei loro territori provocando un complesso sistema di competizione municipale.

Questo tipo di competizione, generalmente auspicata per innalzare la qualità urbana di ogni città, porta nella sua struttura alcuni elementi negativi determinati dalle frequenti esenzioni fiscali, che nel caso di piccole formazioni urbane, producono percentuali di tassazione tanto esigue da non garantire un livello accettabile dei servizi pubblici e producono, invece, la formazione di livelli di qualità urbana estremamente diversi tra quartieri vicini².

Nel passato, negli U.S.A., tali problemi erano risolti attraverso una perequazione economica dello Stato Federale verso i comuni più piccoli, ma le crisi macroeconomiche, hanno gradualmente eliminato questi contributi per cui le municipalità hanno dovuto trovare autonomamente altre soluzioni di finanziamento.

L'interesse per le "Property Taxes" è dato dagli evidenti effetti sul territorio prodotti dalle varie tipologie di fiscalizzazioni immobiliari applicate. In particolare, l'effetto più evidente è stato lo "sprawl"³ della città e ciò dimostra che la tassazione per gli U.S.A. è uno dei più forti strumenti atti alla gestione del territorio, sia in ambiente urbano sia agricolo⁴.

In particolare il sistema fiscale dello Stato del Massachusetts sembra molto indicativo per cui si prenderà in esame cercando di estrarre delle regole.

Questo Stato ha avuto per un lungo periodo, fino al 1982, la più alta tassazione immobiliare di tutti gli Stati Uniti, per cui vi era una forte pressione politica di rivedere l'intera materia.

Nel 1977 vi era una tassazione effettiva, per una singola famiglia, del 3.6 % del valore dell'immobile⁵ ed ancora un tasso pro capite di \$ 491 e sul reddito personale del 7.4%.

Tutto ciò, mentre l'ammontare delle entrate municipali, nel Massachusetts, scendevano tra il 1966 ed il 1977, dal 43% al 36% rispetto allo Stato Federale ed ancora dal 51% al 42% rispetto allo Stato della California⁶.

Il confronto fra i due Stati è interessante poiché la California ha applicato nuove metodologie ed esperienze; ha anche svolto un referendum analogo a quello del Massachusetts sul sistema fiscale. In entrambi gli Stati, il voto popolare referendario ha bocciato il sistema della "property tax", obbligando i governi ad una revisione generale della tassazione⁷. A seguito del referendum in California, la valutazione degli immobili, prima riferita ad un valore fittizio, è stato eguagliato al valore corrente di mercato, ed il forte aumento dell'effettiva tassazione ha causato contrarietà tra i proprietari, in particolar modo fra quelli della prima casa. Per il Massachusetts, il referendum ha modificato notevolmente il sistema fiscale, che partiva da forti discriminazioni fra città contigue e grandi distanze dai valori reali di mercato.

Le discussioni politiche, le analisi tecniche ed i dati degli ultimi anni sono molto indicativi per capire l'intera struttura della fiscalizzazione immobiliare, da ciò scaturisce la possibilità di poterne apprezzare o meno i risultati effettivi presentati di seguito.

La traslazione di tali problematiche nel sistema fiscale italiano è certamente difficile, ma le recenti modifiche alla metodologia della nostra raccolta fiscale fanno prevedere che molti degli aspetti del sistema statunitense possano essere reinterpretati nel nostro.

Soprattutto è possibile prevedere che l'introduzione dell'I.C.I., l'analoga tassa Italiana della "property tax" Americana, comporta l'obbligo-

rietà del controllo degli effetti del sistema fiscale locale e la verifica degli effetti della spesa pubblica.

Questi elementi vengono analizzati attraverso una strumentazione realizzata per operare principalmente in due direzioni:

1) la gestione amministrativa locale con le regole del mercato privato.

Ciò comporta progettare interventi pubblici, i quali applicando regole e comportamenti non alterino o stravolgano la composizione del mercato, ma che lo indirizzino verso gli obiettivi politici scelti. Tutto ciò nel quadro di un mercato dove vi è concorrenzialità fra tutte le municipalità, in particolar modo tra quelle contigue.

2) la simulazione ed il successivo controllo degli effetti provocati dalla imposizione fiscale.

Gli effetti territoriali della tassazione, ed in particolare modo della defiscalizzazione immobiliare locale, sono molto profondi, fino a divenire un elemento pianificatorio estremamente raffinato e molto potente, con effetti sia a breve che a lungo termine.

Gli effetti risultanti dell'applicazione di tale strumentazione, dal punto di vista urbanistico, possono essere molto interessanti e piene di sorprese, soprattutto quando si scopre che i sistemi fiscali possono influenzare negativamente la riqualificazione edilizia ed urbana ed avvantaggiando altre forme d'intervento. (es. ricostruzione ex novo)

Questa affermazione, ormai scontata per la letteratura urbanistica americana, deve essere approfondita per scoprire i meccanismi che provocano il fenomeno, ad iniziare dalla rivalutazione post-recupero e dal rapporto fra la tassa ed il livello di sviluppo dell'economia locale.

Nella sostanza, è possibile affermare, che la determinazione degli investimenti pubblici nel recupero, è il fattore critico che influenza direttamente la qualità del quartiere stesso o l'ipotesi futura del livello urbanistico.

L'interesse per la "property tax" dello Stato del Massachusetts scaturisce anche dal fatto che, dopo una lunga discussione politica, vi è stato un referendum popolare che ha diminuito le tasse in favore della residenza, ed inoltre sono molto evidenti gli influssi negativi sui piani di recupero urbano e edilizio.

Naturalmente, anche in questo Stato, come in Italia, la discussione verte primariamente sui metodi di valutazione, di classificazione degli immobili e sulla quantità d'esenzioni fiscali in modo tale da dare impulso all'economia.

In particolar modo, queste ultime, sono state utilizzate per la prima volta su larga scala quando la "Prudential Insurance", nel 1958, chiese di costruire un grattacielo per \$ 100 milioni contrattando un'esenzione fiscale per molti anni.

- la tassazione immobiliare legata all'economia regionale e locale.

Tradizionalmente, la maggior parte degli economisti statunitensi considerano efficiente la fiscalizzazione che non altera gli eventi dell'economia privata. Dall'altra parte, il sistema fiscale, deve in ogni modo perseguire l'equità della tassazione che si raggiunge nel rapporto tra capacità effettiva del contribuente di pagare ed il beneficio effettivamente ricevuto dal cittadino stesso.

Nel riassumere questi concetti sono da mettere in rilievo che negli U.S.A. vige la considerazione che la tassazione deve essere sempre legata all'economia e quindi soggetta ad un'elasticità proporzionale al risultato economico della Nazione e della Regione locale in oggetto⁸.

Dall'altra parte è noto lo scontro fra concezioni economiche cosiddette tradizionali e quelle definite riformiste⁹.

- la concezione economica tradizionale:

Questo filone di pensiero economico si fonda sulla considerazione che la modificazione della "property tax" sulle strutture immobiliari non modifica il mercato poiché, nel breve periodo l'incremento delle tasse non è influenzato mai dalla domanda e dall'offerta. In conclusione, la tassazione immobiliare non incrementa gli affitti al breve periodo.

Nel lungo periodo l'aumento della percentuale di tassazione, in una giurisdizione locale, riduce la domanda immobiliare causando l'incremento degli affitti fino a quando le imposte sono uguali alla percentuale nelle altre giurisdizioni.

Per la stessa ragione, i proprietari degli immobili commerciali non considerano la modifica della loro tassazione nel breve periodo, poiché questa può essere ricaricata interamente sui consumatori (incremento dei prezzi), ma invece, nel lungo periodo il mercato richiederà l'assestamento dei prezzi e quindi l'eventuale fuoriuscita.

- la concezione economica riformista:

Questa tesi economica considera il breve periodo sostanzialmente analogo alla concezione tradizionale, sostenendo in alternativa che, nel lungo periodo, qualunque aumento della tassazione immobiliare provochi uno spostamento del capitale verso quartieri a più alto rendimento. Ovvero fino a quando la domanda aggregata di capitale è assunta inelastica il totale della domanda non può cambiare. In conclusione nel lungo periodo la differenza della "property tax" decrementa la domanda per i distretti a più alta tassazione.

- differenziazione della raccolta fiscale tra Stati e governi locali.

La maggiore differenza dei sistemi fiscali internazionali è riposta nel livello territoriale di raccolta delle tasse. Nello studiare le differenti soluzioni a livello internazionale¹⁰ si sono presi in esame cinque Paesi dove il totale della raccolta delle tasse nazionali e locali varia dal 30% al 57% del "Gross Domestic Product" ¹¹; la questa variazione riflette differenti standards di priorità sia per i beni pubblici sia per i loro servizi, ma denota ulteriori differenze anche nel bilanciamento tra settore pubblico e privato.

Il confronto fa vedere, dunque, la gran diversità della ripartizione fiscale fra Stati e loro governi locali; per esempio, per i governi locali nella Turchia, le tasse raccolte sono circa un decimo delle tasse totali dell'intera Nazione; mentre negli U.S.A., gli Stati ed i Governi Locali raccolgono circa metà dell'ammontare delle tasse totali dell'intera Nazione Americana.

Queste analisi, su strutture fiscali diverse, dimostrano che non esiste in assoluto un migliore sistema fiscale, poiché tutti i sistemi esaminati possono, comunque, produrre ad una buona stabilità economica ed affrontare l'innalzamento delle condizioni di vita, mentre la differenza è riposta nel produrre una reale efficienza dei costi amministrativi.

- la raccolta fiscale nello Stato del Massachusetts

Se si effettua una comparazione delle entrate fiscali per lo Stato del Massachusetts delle città minori ed in analogia per il capoluogo Boston city si può notare che vi è un'alta percentuale di tassazione pro-capite, ma tale dato è molto basso se comparato con il "Gross City Product"¹². Questa discrepanza è la logica risultanza della struttura produttiva della città di Boston, poiché essa ha più posti di lavoro che popolazione¹³ e rappresenta una eccezione rispetto agli altri centri economici, infatti, le maggiori entrate fiscali, le "property taxes", sono pagate dal "business" sulla proprietà¹⁴.

Il commercio pur rappresentando circa il 40% della base fiscale di tutto il valore di mercato della proprietà tassabile calcolato dal "Tax Assessing Department"¹⁵, paga circa il 70% delle tasse sulla proprietà.

Tale situazione è data dalle differenti percentuali fiscali per il "land-use" in Boston, che assegna complessivamente a tutta la proprietà commerciale un valore di circa tre volte superiore quella applicata sulla residenza.

L'evoluzione storica della "property tax" nel Massachusetts

La riduzione della "property tax" e le misure di limitazione sono state effettuate per via di un referendum svoltosi nel Novembre del 1980, chiamato "la proposta del 2 e mezzo"¹⁶, questa consultazione popolare ha drasticamente cambiato le regole fiscali ed ha fermato molte frodi fiscali esistenti per via di una estesa elusione fiscale dalle alte percentuali¹⁷.

Le precedenti classificazioni prevedevano differenti trattamenti fiscali per varie tipologie immobiliari. Vi era stata una discussione sulle riduzioni di tassazione con ripetuti interventi della Corte Suprema che rite-

neva l'applicazione del 100 % del valore reale la più legittima, poiché l'articolo IV del capitolo 1 della seconda parte della Costituzione del Massachusetts, impone un livello proporzionale sulla valutazione per tutti gli abitanti ed i residenti.

Nel 1959 la Corte affermava che occorreva applicare la media di tutte la proprietà valutate sull'intero valore di mercato.

Comunque, nel 1966, il valore immobiliare di riferimento per le tasse era ancora fisso, cosicché l'inflazione aveva ridotto di molto le entrate pubbliche, si stabilì che periodicamente il "Department of Corporation and taxation" dovesse ristimare il valore di ciascuna località dello Stato.

la "property tax" nel Massachusetts:

La regola generale Statunitense prevede che entro il loro perimetro le città sono obbligate ad un uniforme indice di tassazione del valore di mercato immobiliare, nonostante la diversa localizzazione nel quartiere.¹⁸

La tassa sulla proprietà dipende da due processi:

- 1) valore della proprietà;
- 2) calcolo della % di tassazione;

Ciascuna amministrazione locale determina prima il totale delle entrate occorrenti alla gestione locale, di conseguenza ogni anno scaturisce la singola tassazione dell'immobile, tenendo conto persino dei servizi pubblici erogati; le scuole e la conservazione urbanistica del quartiere.

Naturalmente la "property tax" è considerata dagli economisti una tassazione non perfetta poiché essa incide percentualmente più sui bassi redditi che su quelli medio-alti.

In pratica avviene che proprietari con lo stesso valore immobiliare residenti nello stesso quartiere pagano differenti tasse; ciò incoraggia ad avere un basso reddito legale della famiglia e quindi incoraggia la segregazione sociale per redditi¹⁹.

Gli sconti e la differenziazione fra i quartieri

- le esenzioni fiscali istituzionali alla "property tax":

Storicamente in tutte le Nazioni, così come nell'odierna Italia, ad un cambiamento politico si sussegue sempre una modificazione del sistema fiscale. In particolare in U.S.A., negli anni '80, la discussione politica sulla riforma fiscale si incentrò proprio sulla relazione tra le politiche fiscali del Governo Federale, degli Stati e locali. In particolare, vi era stata una forte discussione concernente gli effetti reali degli sconti alle persone fisiche, in forma di deduzioni dalle tasse Statali e Locali. I proponenti di quella deducibilità sostenevano che le forme di esenzioni fiscali sono sempre una metodologia essenziale di un sistema fiscale, la cui riscossione avviene a livello locale²⁰.

Al contrario, il Dipartimento Federale del Tesoro proponeva la completa eliminazione di queste deduzioni e, in effetti, il "Tax Reform Act" ²¹ del 1986 ha rimosso definitivamente la deducibilità dai propri redditi delle "State Sales Rates" (corrispondente alla nostra IVA).

Recentemente, i ricercatori Felstein e Metcalf²² hanno stimato l'influenza delle deducibilità federali sul comportamento dei governi sub-federal, giungendo alla conclusione che rimuovendo ogni tipo di deducibilità si potrebbe addirittura ridurre la fiducia collettiva sul sistema fiscale nel suo complesso, per le possibili ingiustizie prodotte.

Dall'altra parte l'ammontare complessivo delle esenzioni fiscali fa aumentare la media percentuale della singola tassazione. In pratica anche qui si potrebbe sintetizzare con uno slogan, tipico di alcuni partiti politici in Italia, "pagare tutti per pagare meno".

- le esenzioni fiscali nello Stato del Massachusetts

La legislazione di questo Stato degli U.S.A. prevede diverse tipologie di esenzioni:

- 1) Particolari circostanze individuali dei proprietari degli immobili come la vecchiaia, la povertà, disabili di guerra.
- 2) Le automobili, le macchine e la proprietà finanziaria.

3) La proprietà pubblica al servizio dei cittadini.

Naturalmente i concetti precedenti sono individuati in modo generale per cui vi è sempre stata la discussione se le istituzioni scolastiche e sanitarie private siano al servizio pubblico o meno, ovvero se debbano essere esentate dal sistema fiscale:

Esistono una miriade di istituzioni private e pubbliche che generalmente godono, su richiesta annuale, dell'esenzione alla "property tax", fra queste la principale è quella accordata alle "Redevelopment Corporations Authority" ²³, come la B.R.A. di Boston. Tali proprietà sono esentate dalla tassazione locale per 40 anni dopo la riqualificazione edilizia dei propri immobili, benché quest'ultima sia una privata istituzione che ha dei fini pubblici.

Anche le istituzioni mediche e scolastiche sono esentate dalla "property tax" perché svolgono funzioni pubbliche senza fini di Lucro.

In Boston, nel 1968, circa 2200 organizzazioni hanno richiesto l'esenzione della "property tax" per \$ 1.667.300 di proprietà occupata e per \$ 4.847.900 di totale proprietà e dall'esame dei questionari di richiesta di esenzione scaturisce un aumento di richieste al crescere della percentuale di tassa sulla proprietà²⁴.

In particolare in Boston, sempre nel 1968, si avevano le seguenti esenzioni:

- 200 scuole private
- molte organizzazioni come boy-scouts, Girl Scout, Ecc.
- numerose civiche organizzazioni.
- numerose organizzazioni a difesa della natura e degli animali.
- società storiche, bibliotecarie musei Ecc.
- società benefiche per la povertà.
- club per uomini o donne e per il tiro a volo
- associazioni etniche
- associazioni di agricoltori
- associazioni dei veterani di guerra.

- le esenzioni fiscali in Boston City

In particolare, il sistema delle esenzioni è stato per la prima volta utilizzato su larga scala quando la "Prudential Insurance" ²⁵, nel 1958,

annunciò il suo progetto di costruzione del grattacielo per \$ 100 milioni dietro una esplicita contrattazione sulla tassazione immobiliare con l'Amministrazione della città, richiedendo delle tasse più basse possibili, in modo da garantirsi un più alto guadagno nell'investimento²⁶.

In questo caso la strategia dell'impresa privata non fu quella di richiedere uno sconto sulle tasse, ma quello di valutare la loro determinazione su un valore immobiliare più basso.

In pratica è quello che in Italia si faceva con i costi di costruzione, si tenevano molto bassi affinché il calcolo degli oneri di Concessione non giungesse ai valori correnti di mercato.

La richiesta della Prudential fu accettata e fu scelto un parametro che faceva riferimento al 20-30 % del reddito lordo, poi utilizzato per molti altri imprenditori edili.

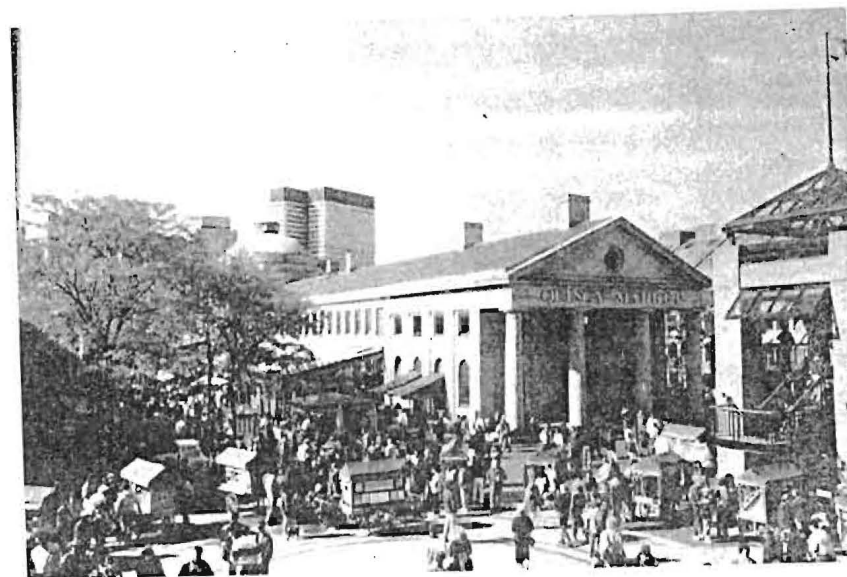
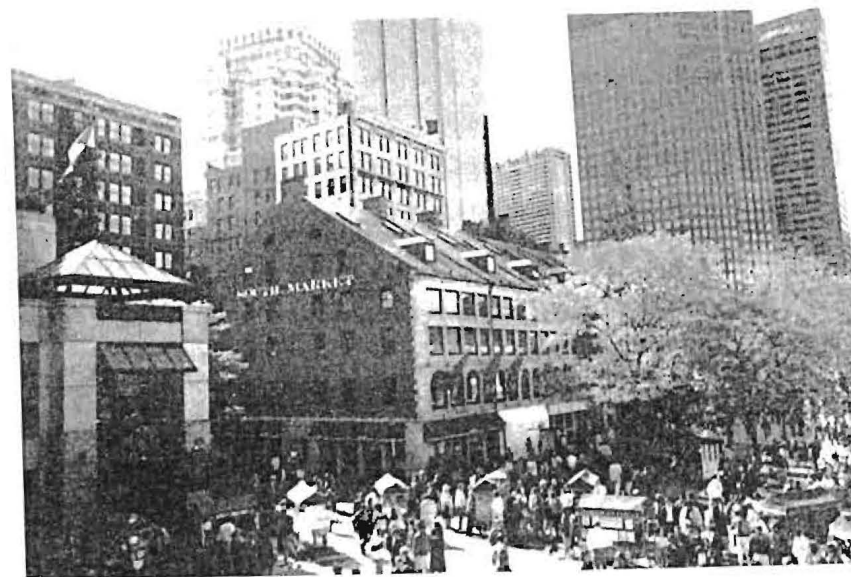
Tassazione e recupero urbano

- la tassazione locale come ostacolo alla riqualificazione urbana

Le analisi effettuate sulla "property tax", ed in particolare sulla sua struttura, dimostrano come essa può causare addirittura il degrado urbano ed edilizio. Tale fattore è considerato, dagli specialisti, il risultato di errati stimoli dati al mercato che svantaggiano le classi sociali più povere.

Tale consapevolezza, negli U.S.A., è ormai consolidata fra gli urbanisti, tanto che la ricerca di riferimento più importante datata 1973 rappresenta, tuttora, un punto fermo nella conoscenza scientifica del problema. Essa, ad opera del U.S. Department of Housing & Urban Development²⁷ del 1973, ha indicato, per la prima volta, come una errata fiscalizzazione del settore immobiliare può contribuire notevolmente all'accrescimento del degrado urbano.

Dalla ricerca si evince che, nei quartieri dove la tassa sugli immobili saliva al 20-25% del reddito familiare, essa generava per l'affittuario l'abbandono della propria abitazione e per il proprietario la rinuncia ad effettuare la manutenzione ordinaria con un conseguente abbandono del quartiere in oggetto.



Boston

*"Quincy Market" riuso di alcuni capannoni portuali
a funzione di centro commerciale, fine anni '80.*

Dalle tabelle successive si deduce che una piccola facilitazione ai prestiti bancari avrebbe risolto molti problemi.

- definizione delle tipologie dei quartieri

Per facilità di confronto, lo studio fece una differenziazione di varie tipologie di qualità dei vari quartieri in esame; quest'ultime sono estremamente interessanti e la loro predisposizione ed il loro utilizzo potrebbe anche essere applicato, con correttivi, alla realtà Italiana. Gli elementi che caratterizzano ognuna di queste tipologie sono:

Tipologia 1°: quartieri degradati "Blighted"

1. i proprietari degli immobili cercano il più possibile, nel breve periodo, di realizzare un immediato guadagno sia pur piccolo.
2. la spesa per la riqualificazione edilizia, la manutenzione straordinaria si aggira in media al 47.2% del valore dell'immobile.
3. nel lungo periodo i proprietari di terreni non residenziali sono quasi sempre interessati alla vendita della loro proprietà, anche se cercano di non svendere i loro immobili.
4. la rivalutazione dopo la riqualificazione dal degrado è una eccezione.
5. in molte città, l'alto livello della "property tax" risulta dalla iniqua valutazione immobiliare praticata, diminuendo l'opportunità di trasferire molte attività proprietarie che potrebbero migliorare lo status dei quartieri degradati.
6. I margini di guadagno dagli investimenti edilizi virtualmente scoraggia l'investimento.

Tipologia 2°: quartieri a bassa qualità di conservazione "Downward"

1. Mentre quasi tutti gli edifici sono in declino, le famiglie proprietarie della loro prima casa tendono a conservare la qualità dei loro immobili.
2. Molti piccoli proprietari hanno paura che la riqualificazione rivalorizzerà fiscalmente la propria casa.

Tipologia 3°: quartieri a stabile qualità "Stable"

1. per queste aree, il pagamento della "property tax" non contribuisce all'espulsione di residenti verso i sobborghi, ed i valori immobiliari praticati incoraggiano la stabilità residenziale.
2. In tali quartieri è poco influente la stabilità dell'area, con similitudine a quartieri con presenza di forti e vecchie etnie ed ad antichi quartieri, dove l'alzarsi del livello della "property tax" minaccia il mantenimento degli edifici esistenti.
3. L'incremento della "property tax" è un serio disincentivo a non riqualificare gli immobili.

Tipologia 4°: quartieri a crescente qualità urbana "Upward".

1. Esiste una enorme potenzialità di investimento, ma la redditività è rapportata alla tassazione immobiliare.
2. Il rischio del fallimento dell'investimento è comunque molto basso.
3. Molte città non rivalutano gli edifici di queste aree.

Dalla osservazione diretta dei risultati delle interviste, da cui sono tratte alcune delle seguenti tabelle, il maggiore ostacolo alla riqualificazione edilizia è quello di ottenere i finanziamenti bancari per il recupero. Di seguito, come scala di importanza, si colloca il degrado urbanistico; tutte e due le motivazioni sono presenti in tutte le tipologie dei quartieri e per tutte le tipologie degli investitori (affitto, prime case,).

Mentre, la pericolosità del quartiere, la disponibilità della vicinanza del lavoro, ed altri motivi sono variamente classificati, nonostante che a prima vista potevano essere considerati i primi indicatori.

OSTACOLI ALLA RIQUALIFICAZIONE (proprietà in fitto al 1961)					
QUARTIERI	MOTIVI				totale
	stabili	buono	medio	degrad.	
Difficoltà al finanziamento	37	18	14	24	73
Paura della rivalutazione	10	4	4	1	19
Degrado del quartiere	1	11	21	27	60
Mancanza di lavoro	3	10	6	3	22
Non può alzare l'affitto	14	3	9	13	39
Non ha bisogno di riqualific.	8	8	2	0	18
Altro	3	5	6	0	14
TOTALI	56	59	62	68	245

fonte ADL Investor Interview²⁸

L'analisi della composizione della proprietà per ogni singolo quartiere riveste una grande importanza, poiché attraverso di essa è possibile definire la scala di intervento degli incentivi.

La ricerca, infatti, ha dato risultati estremamente interessanti, dove ha dimostrato che la vivacità del mercato immobiliare dei quartieri con degrado, sia che essi siano in declino o in crescita, sono i proprietari della prima casa, poiché sono stati i maggiori produttori di investimenti; mentre per i quartieri con una sostanziale stabilità i più vivaci investitori sono i piccoli proprietari di edifici da 2 a 9 alloggi. Questi ultimi proprietari, nei quartieri degradati, sono del tutto assenti e lasciano il mercato alle fasce estreme di investitori: i proprietari delle proprie case ed i grandi investitori, che possiedono più del 41% degli alloggi.

Tale risultato, naturalmente, ha prodotto che per il recupero dei quartieri degradati le politiche urbane fossero rivolte esclusivamente verso i proprietari della propria casa e verso i grossi investimenti edilizi.

TIPOLOGIA PROPRIETARIA QUALITÀ ALLOGGI	— CONSERVAZIONE —			
	buona	media	degrad.	inabit.
TIPO PROPRIETÀ				
proprietario 1 casa	68	51.5	38.2	10.3
in fitto	247	29.1	48.6	22.3
totali	315	34.0	46.3	19.7

fonte: ADL Investor

Le due figure principali, il grande proprietario ed il proprietario della propria casa, occupano dunque un posto strategico nelle operazioni di recupero, tale considerazione è però in contrasto con il volume degli investimenti per alloggio, che risulta molto basso per i grandi proprietari.

Quest'ultimi, sono sì una categoria che ha interesse all'intervento, ma il loro investimento economico è sempre molto basso e non sempre risponde alle reali esigenze edilizie e del quartiere. Tale situazione ha vanificato l'intervento massiccio del Governo Federale degli U.S.A., che per il recupero dei quartieri degradati, ha spesso fatto affidamento sull'intervento di tali tipologie di investitori, ma con risultati non sempre corrispondenti agli obiettivi prefissati.

Nella sostanza, è possibile affermare che la determinazione delle decisioni pubbliche delle ipotesi di investimento nel recupero sono i fattori critici che influenzano direttamente la qualità esistente del quartiere stesso ed anche l'ipotesi futura del livello di qualità.

L'analisi della ricerca ha anche analizzato il reddito ricavato dai singoli investitori immobiliari e le loro possibili circostanze individuali. In particolare l'ipotesi analizza l'influenza della variazione delle tasse immobiliari sui minori guadagni e sulla conseguente minore incentivazione a mantenere in buone condizioni l'immobile.

In tale ipotesi, se l'investitore è una holding immobiliare, questa può non essere influenzata dalla modifica della "property tax", nel breve termine, poiché essa può trasferire la perdita sull'affittuario. Mentre, al contrario, il piccolo proprietario dimostra la propensione al recupero se può finanziarsi lasciando intatto il ricavo del fitto e quindi usufruendo di un finanziamento esterno.

MEDIA EFFETTIVA % TASSA PER I QUARTIERI 1970

	condizioni dei quartieri			
	stabile	migliore	bassa	degradata
Atlanta	2.1%	2.1%	2.2 %	4.6 %
Baltimore	1.6	1.4	9.8	14.9
Chicago	5.2	0.8	4.7	10.7
Detroit	3.1	2.8	3.5	3.0
Nashville	1.5	1.2	1.3	0.9
Oklahoma City	1.5	1.5	2.3	1.7
Philadelphia	1.6	1.0	1.9	9.3
Portland	2.2	2.1	2.6	1.6
Providence	1.2	1.0	-	5.2
San Francisco	2.2	2.0	-2.5	1.9
media	1.9	1.4	2.5	3.8

in neretto i tassi più alti che sono proprio in quartieri degradati.

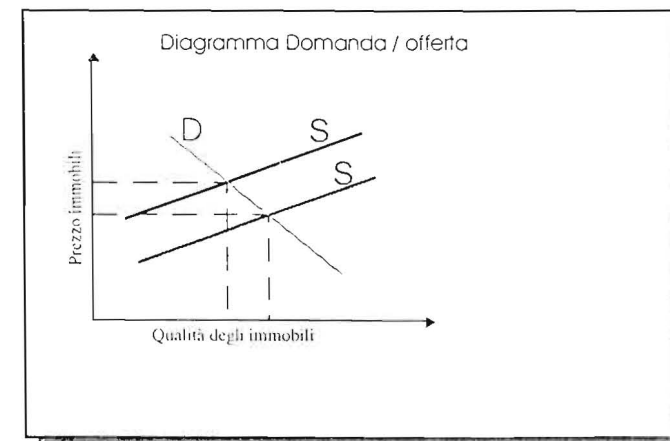
Fonte: Uwe Meier 1987

- il problema della rivalutazione post-recupero

Il rapporto tra la rivalutazione del valore immobiliare ed il recupero edilizio gioca un importante ruolo nell'ipotesi di un quartiere degradato. Il problema della rivalutazione post-riqualificazione si sviluppa diversamente nelle diverse tipologie di quartiere, poiché molte delle aree con accentuata presenza di degrado sono nella realtà sopravvalutate rispetto al mercato reale.

In tali aree vi sono sempre, per forza maggiore, istanze di riduzione del valore dell'immobile ai fini del calcolo della tassazione immobiliare. Quindi, l'alto livello di "property tax" contribuisce al degrado impedendo il trasferimento delle proprietà nel lungo periodo.

In conclusione la questione è sempre rappresentabile con un diagramma normale di domanda ed offerta, dove l'imposizione di una ulteriore "property tax" può essere rappresentata come una curva che sale per l'offerta degli affitti, fino al livello di offerta in cui il proprietario copre tutti i costi previsti più le tasse addizionali.



D : curva della domanda degli immobili

S : curva dell'offerta prima dell'introduzione della tassa immobiliare

S¹: curva dell'offerta dopo l'introduzione della tassa immobiliare

Il Bilancio Comunale come strumento del marketing

- La stima del valore aggregato immobiliare

Come si è già accennato, la stima del valore aggregato degli immobili dell'intero Comune diviene determinante per la decisione politica sulla metodologia della fiscalizzazione nel settore immobiliare.

Questa viene effettuata anche in forma disaggregata, per tipologie abitative, per simulare gli effetti fiscali sul territorio.

Di seguito si dà cenno di alcune tabelle e calcoli effettuati negli anni '70 in Boston, quando, come accennato in precedenza, vi fu una lunga discussione sulla tipologia di capitalizzazione del valore degli immobili, ovvero sull'applicazione integrale del 100%, del valore reale dell'immobile come base della tassazione.

I valori degli edifici, da una a tre abitazioni, sono stimati dai prezzi di vendita e dai pagamenti contenuti nelle informazioni del sistema HMS²⁹ e la stima risultata per l'anno 1975 è stata rapportata al 1978 attraverso il RVI.

Questo tipo di edifici, per Boston, rappresentano rispettivamente la media nel 1975 del 4.8% per un alloggio, 5.1% per due alloggi, 6.7% per tre alloggi, anche se le proporzioni del patrimonio edilizio venduto era molto basso del totale delle somme delle singole zone "district".

Invece, i 246 condomini venduti nel 1975 e descritti nel HMS sono raggruppati in un aggregato di valutazione/vendita del 24.7%.

Cercando nella lista degli pagamenti "Asseing Engineering Division" si trovano condomini in Boston per un valore Totale di \$24.741.000 con una media per alloggio di \$ 12.389 per cui si è avuto per il 1978 un valore aggregato stimato di \$ 1.000.167.000 (\$ 50.159 media per particella). Analogamente con il medesimo metodo vengono effettuate le stime del valore del totale degli appartamenti in proprietà e quello degli spazi commerciali.

TASSE e VALORI PER GLI UFFICI 1978 (HMS)

CLASSI DEL VALORE	A	B	C
per affitto lordo	\$ 12.35	7.05	6.87
sfitto	% 7.3	10.2	19.6
effettivo reddito lordo	\$ 11.45	6.33	5.52
costi operativi	\$ 2.83	2.54	2.38
reddito netto	\$ 8.62	3.79	3.14
valore assegnato \$	8.30	7.85	6.89
periodo 25.29% indice uguaglianza			
"property tax"	\$ 2.10	1.79	1.48
sottraendo dal reddito netto uguagliato			
reddito netto operativo	\$ 6.52	2.00	1.66
diviso per			
indice di capitalizzazione	10.0%	11.0%	12.0%
Uguaglianza			
valore	\$ 59.27	16.67	12.77
tassa/eff. su reddito lordo	18.3%	28.3%	26.8%
tassa/reddito netto	24.4%	47.2%	47.1%
valutazione/indice valore	14.0%	47.0%	54.0%

NB: tutti i valori sono per affitti lordi per piedi quadrati

classe A : costruito dopo del 1960 (12.26 mil.sf)

classe B : costruito prima del 1960, buono stato (5.74 mil.sf)

classe C : costruito prima del 1960, bassa qualità (16.61 mil.sf)

Fonte: B.R.A. 1989

PAGAMENTI ANNUALI DI "PROPERTY TAX" (\$) in Boston secondo le varie classificazioni

	media	edifici con n. abitaz.			mix	comm	ind	farm	land	pers
		1 ab.	2 ab.	3 ab.						
attuale	1365	1449	1521	6857	6247	26317	42852	6238	962	62m
100% valore	2062	1926	1754	6565	8122	24589	37696	3960	1807	31m
New classif.	1410	1281	1117	5632	8236	26516	42828	5929	1710	66m

Fonte: censimento MA 1990

SPESE GENERALI DELLE CITTA' STATUNITENSIS

anno	totale \$ mil.	Educ.	Social serv.	Public strade	/Sicur.	Resid.	Gov.	Altro
1970	22093	18.1%	19.3%	6.3%	21.5%	1.8%	6.8%	27.2%
1980	58195	15.3	10.7	6.1	23.7	3.4	7.8	33.0
1981	63485	15.0	11.5	6.0	23.8	3.6	7.8	32.3
1982	69239	14.1	12.0	6.0	24.1	3.6	8.1	32.1
1983	73342	12.8	14.0	6.1	24.8	3.6	8.2	30.5
1984	79463	12.6	14.3	6.0	24.6	3.4	8.3	30.8
1985	85855	12.6	14.7	6.1	24.8	3.6	8.4	28.8
1986	92845	12.6	14.0	6.2	24.9	3.6	8.5	30.2
1987	100283	12.8	13.5	6.0	25.1	3.4	8.5	30.7

fonte U.S. Bureau of the Census , City Government Finances³⁰

- l'indice di rivalutazione immobiliare, R.V.I.
(Residential Value Index)

Attraverso questo indice, molto simile ad un nostro indice dei prezzi al consumo, viene stimato il valore aggregato immobiliare presente in una data municipalità, con il quale è possibile effettuare tutte le simulazioni del caso che le scelte politiche sulla fiscalizzazione del settore immobiliare richiedono.

In particolare, l'indice R.V.I., in Boston³¹, è una combinazione lineare degli indici dei sedici distretti di Pianificazione, dove ciascun distretto è successivamente pesato secondo la sua proporzionalità sulla intera città.

Le unità abitative vengono studiate ed utilizzate, attraverso le ricerche della B.R.A³², con una interpolazione dei censimenti Federali U.S.A. e tutte le informazioni ricavate attraverso gli elenchi cronologici ed individuali per proprietà.

L'indice è, quindi, calcolato per ciascuno dei quartieri di Boston per poi effettuare una media ponderata sulle stime delle costruzioni tipiche delle residenze della città.

Sebbene nell'usare l'indice RVI vi siano dei problemi, questo rappresenta il miglior metodo conosciuto, poiché esso viene usato come "interesse composto" in una scala di un logaritmo ed è utilizzato in tutti i grafici per rapportare i diversi periodi.

Tale fattore costringe a diversi calcoli, ma soprattutto a trovare un indice adeguato per tutte le tipologie di proprietà.

La tabella seguente, riferendosi storicamente alla città di Boston rivela la metodologia e i risultati di un indice, che ripeto è molto simile alla nostra variazione dei prezzi al consumo.

INDICE R.V.I per la città di Boston :

anno	indice prezzi	in cremento annuo
------	------------------	----------------------

1955	1.000	1.000	
1956	1.048	1.004	
1957	1.059	1.014	
1958	1.103	1.031	aumento del 10.3% sul 1955
1961	1.248	1.021	
1962	1.261	1.006	
1964	1.430	1.026	aumento del 43.0% sul 1955
1968	1.704	1.039	
1969	1.819	1.041	
1970	2.024	1.037	
1971	2.025	1.069	
1972	2.280	1.063	
1973	2.468	1.085	nel 1973 la media dei prezzi si è incrementata rispetto al 1955 del 148%.

Fonte: censimento MA 1980

Per il calcolo dell'indice la B.R.A. di Boston utilizza la seguente formula:

$$f = Q^3 / T / Q^2 / (n - 2T)$$

dove

Q^1 = somma dei mq di tutti gli esempi di regressione

Q^2 = somma dei mq dal primo sub-esempio più la somma dei mq del 2° esempio.

$$Q^3 = Q^1 - Q^2$$

T = è il numero delle variabili dipendenti, dei periodi intercorsi

n = è tutta la misura degli esempi.

- gli studi per una nuova "property tax" Massachusetts:

Per opportunità politica il taglio della "property tax" era stato promesso nelle elezioni del 1979 dal governatore King, per cui egli aveva fatto approvare per le città la distribuzione di un incremento annuale del 40% delle tasse statali cedute ai governi locali³³.

Gli obiettivi erano :

- 1.- *migliorare il valore corrente del reddito della proprietà:*
per molte famiglie residenti in condominio la % di tassa effettiva era del 13% del reddito capitalizzato e del 36 % del reddito lordo di affitto. Con la classificazione eguagliata questi tassi si ridussero al 5% sul reddito capitale e del 21% sul reddito lordo di affitto.
- 2.- *eguaglianza e classificazione rivedute:*
Sotto il sistema precedente i proprietari della 1° casa erano sfavoriti, mentre con tali cambiamenti essi venivano ad essere i più agevolati.
- 3.- *allargare gli incentivi agli investimenti.*
Tutti i maggiori costruttori hanno beneficiato della situazione precedente riducendo ancora una volta, per loro, del 30 % la tassazione effettiva.
- 4.- *spese correnti*
Le città hanno ridotto i loro bisogni di cassa e negli ultimi 10 anni la situazione non si è modificata di molto

BILANCIO SCHEMATICO DI BOSTON in milioni di \$

ANNO	\$	%	ANNO	\$	%
1953	550		1965	612	-3.4%
1955	536	-2.5%	1966	668	+9.2%
1956	552	+2.9%	1967	752	+12.6%
1957	553	+0.2%	1972	779	+3.5%
1960	557	+0.7%	1976	669	-14.1%
1962	577	+3.6%	1977	677	-1.1%
1963	608	+5.4%	1978	674	-0.5%
1964	634	+4.2%	Fonte: censimento MA 1990		

- La ricerca del punto di equilibrio fiscale

In un quadro molto complesso di gestione amministrativa del territorio diviene strategico il controllo degli effetti di ogni piccola modificazione del sistema fiscale locale, per cui occorre ricorrere alle simulazioni matematiche ed informatiche per stabilire le tappe del raggiungimento degli obiettivi politici di governo.

Nel Massachusetts le simulazioni iniziarono nel 1974 ad opera del prof. William C. Wheaton del M.I.T³⁴. Egli studiò lo scarto tra i diversi usi del territorio per 257 comunità locali, sia secondo la struttura del sistema fiscale in vigore e sia secondo la variazione di alcuni tassi di capitalizzazione del valore immobiliare previsti da una possibile riforma politica.

Il problema della possibile diminuzione del bilancio locale al modificare dei sistemi fiscali è sempre stato per gli U.S.A. il problema principale delle strategie fiscali cittadine.

Si esamineranno, di seguito, alcune analisi sul "Nash Equilibrium del tax rate"³⁵, ovvero lo studio della percentuale di tassazione in rapporto alla qualità dei servizi pubblici locali in un modello di competizione fiscale tra municipalità.

Lo studio, qui in esame, ha affrontato la materia attraverso un modello che prevede anche variabili non di competitività all'interno dell'area geografica di riferimento³⁶ e dimostra che la riduzione della competizione fiscale, in una Metropoli, incrementa sia le entrate fiscali che il benessere generale, mentre al contrario una eccessiva competizione fiscale tra aree produce effetti nefasti in particolare tra distretti contigui o vicini.

La conclusione di tale ricerca apparentemente contrasta con l'evoluzione della tassazione immobiliare italiana, attraverso la quale, da poco, si cerca di incrementare la competizione fra comuni limitrofi come elemento benefico per una rinnovata qualità dei servizi offerti. Tale contrasto non è perfettamente corretto poiché il confronto è fatto con le città statunitensi che, con due decenni di strenua competizione municipale, vedono forme di rivalità eccessive tali da danneggiare l'organizzazione civile delle città stesse.

L'obiettivo è, dunque, stimare la giusta competizione territoriale che possa apportare quelle significative qualità che in Italia si spera di perseguire con l'introduzione di alcuni elementi tipici delle società anglosassoni, in altre parole la *stima dell'equilibrio fiscale*.

- Le teorie del Planning

Prima di approfondire le varie stime possibili sul sistema fiscale occorre fare riferimento alla struttura urbanistica americana ed alle teorie di evoluzione urbanistica, che possono risultare veramente interessanti nel trovare, nella realtà italiana, alcuni germi che fanno presagire un'evoluzione di tipo americano del nostro mercato immobiliare.

Le teorie del "planning" degli Stati Uniti d'America, nate nel 1800 dal concetto di "efficienza scientifica", si sono evolute nel periodo del sec. XIX con i movimenti culturali della "city beautiful", il pragmatismo tecnologico degli anni 20' ed i movimenti del "rational planning" negli ultimi tre decenni.

Attualmente si possono individuare tre trends principali³⁷:

- la fissazione dei rischi,
- la mediazione,
- la Taxonomy³⁸.

In particolare quest'ultima, è un trend del tutto diverso dagli usuali elementi urbanistici, poiché applica un diverso sistema di approccio al governo urbano.

Lo studio delle metodologie di intervento economico non può prescindere dal comprendere la struttura dei regolamenti urbanistici degli U.S.A., poiché nonostante i modelli di applicazione europei siano del tutto analoghi, questi intervengono su una cultura ed una economia del tutto diversa.

Le regole principali per la trasformazione del territorio sono riferite ad una serie di leggi e regolamenti che possono essere riassunte in:

- regolamenti degli usi dei terreni privati;
- regolamenti delle costruzioni;
- le previsioni delle infrastrutture (acquedotti, fogne, e strade);
- la previsione delle funzioni di protezione (incendio e polizia);

Tali controlli e previsioni dimostrano che la materia urbanistica è quasi esclusivamente ad appannaggio delle Amministrazioni locali e che essi sono primariamente effettuati attraverso lo "zoning code", che generalmente divide una città in distretti o zone omogenee (le nostre zone A, B ecc.) ed impone diverse tipologie di uso del territorio in ciascun quartiere.

Ma, nonostante che la pratica dello zoning in U.S.A. sia ormai consolidata, esiste una forte critica alle zone omogenee; infatti, una parte della cultura urbanistica sostiene l'inutilità dello zoning, mentre ottimizza il controllo fiscale del mercato immobiliare, sostenendo che i risultati siano del tutto migliori della pianificazione fisica.

Dall'altro lato, l'applicazione delle regole dello zoning negli U.S.A. è sicuramente molto più complessa che in Italia³⁹, perché secondo tale metodologia, i piccoli proprietari e piccoli costruttori sono estremamente scoraggiati dalla forte burocrazia esistente.

Entrando più specificatamente nelle metodologie di analisi ed intervento urbanistico, si può evidenziare che esse prevedono sempre più studi di impatto ambientale. Quest'ultimi sono richiesti dalle agenzie statali e federali solo per progetti di grande mole, ma nei regolamenti urbanistici locali si stanno diffondendo tutta una serie di analisi ambientali anche per piccoli interventi. Si va dall'analisi delle variazioni del vento, al soleggiamento degli spazi pubblici e perfino si giunge all'introduzione

ne, nei piani urbanistici di dettaglio, delle analisi di impatto ambientale vere e proprie: ovvero alla simulazione di progetto, al controllo dell'acqua, dell'aria e delle altre componenti che possono essere individuate nocive nel quartiere stesso.

Non è richiesta quasi mai una analisi dei costi-benefici, poiché la misurazione dei dati è considerata difficile ed inoltre i pianificatori pubblici non sono interessati ai costi e benefici privati.

Ma la reale comprensione dei fenomeni urbani negli U.S.A. può avvenire attraverso delle teorizzazioni dei processi che ne esplicitino il reale sviluppo.

Il capostipite di queste teorie è senz'altro il modello **Trade-off**⁴⁰, in particolare esso spiega la predominanza di alcune qualità residenziali in quartieri urbani in rapporto alla domanda e considera che la presenza di molte giurisdizioni fiscali, in una metropoli, incrementa la separazione per redditi dei residenti attraverso il risultato del decremento dell'offerta dei pubblici servizi, a causa della competizione fiscale.

Il modello si basa sull'assunzione, giusta per gli U.S.A. e parzialmente errata per l'Europa, che alla variazione positiva del reddito familiare si ha uno spostamento verso immobili migliori, quasi sempre fuori città e l'immobile viene occupato da famiglie con un reddito minore.

Un approfondimento della precedente teoria si ha con il **Tibaut model** il quale postula che essendo molte le giurisdizioni indipendenti, si promuove l'efficienza attraverso la competizione.

Il modello fu sviluppato per descrivere le relazioni tra i programmi locali di governo, le tasse ed i prezzi abitativi. Esso è una facile ed ingegnosa applicazione dei fondamentali concetti della domanda e dell'offerta nel mercato residenziale ed è quindi generalmente utilizzato nella letteratura della pubblica finanza poiché enfatizza le regole dei servizi governativi.

Infatti, in un contesto metropolitano, un piccolo "suburb" è molto simile ad un quartiere cittadino e quindi può essere un punto di riferimento per lo studio.

Ci sono 4 postulati del modello:

- 1) L'acquisto di una casa incorpora un fascio di servizi che variamente dipendono dalle attività governative locali. Per i fattori di distanza il

quartiere può o meno avere la raccolta dei rifiuti solidi, un'adeguata polizia, un vicinato simpatico e delle buone scuole. Questi servizi sono addizionali ai servizi privati delle abitazioni.

Il modello può, comunque, comprendere anche altre qualità: il prestigio del quartiere, il silenzio ecc.

- 2) Le individuali preferenze, per un'area, sono basate sui servizi pubblici e privati.
- 3) Differenti livelli di servizio spesso portano livelli di tassazione locale che inducono ad una minore richiesta di abitazioni, unitamente a non tranquille condizioni di sicurezza sociale e quindi ad alte assicurazioni e a fattori di inquinamento.
- 4) Le diversità individuali portano a preferenze di utilizzo dei servizi privati anziché pubblici.

Nella sostanza, l'acquisto della casa è sempre un punto di incontro tra la propensione al pagamento degli oneri che il luogo impone e le qualità dei servizi del luogo stesso.

Da questa teorizzazione discende la "**Filtering-Down theory**"⁴¹, che interpreta la mobilità di gruppi sociali ed economici nei diversi quartieri. Essa ha origine nel 1952 ad opera di Burgess che la studiò per la città di Chicago, dove all'innalzare del reddito familiare vi era una fuga dei nuclei familiari dal centro città, le abitazioni dei quali venivano rilocate a nuclei familiari dal reddito più modesto, per il deprezzamento del valore immobiliare.

Il processo di Filtering dipende da tre variabili:

- 1) Il Filtering non avviene se le abitazioni di un quartiere sono rilocate sempre dalla stessa fascia sociale.
- 2) Il Filtering avviene quando le nuove rilocalizzazioni avvengono ad un prezzo inferiore dal precedente a fasce sociali sempre più basse.
- 3) Attraverso il processo di Filtering, i proprietari delle abitazioni dismettono la loro proprietà proporzionalmente alla discesa del reddito ricavato dagli affitti.

Pur in una situazione di avanzato processo di Filtering, i servizi pubblici di quartiere rimangono inizialmente inalterati, anzi in qualche caso possono avere un miglioramento, poiché l'uso più intensivo può rendere economicamente vantaggioso la gestione del singolo servizio pubblico.

La teoria del Filtering, che fa parte del processo trade-off, specifica le componenti che producono la mobilità delle famiglie quali la congestione, i fastidi da rumore, il timore dei crimini, ed a volte le discriminazioni razziali, poiché basta che il 30% della popolazione sia nera che il quartiere venga interamente classificato come non più conveniente. A questa fase, sono imputati alcuni comportamenti sociali che si riflettono sul mercato come "Blockbusting e Redlining" (zona bloccata o segnata con una linea rossa) che, essendo operazioni razziali, sono utilizzati da molte agenzie immobiliari (brokers) per innescare il processo di filtering, e aumentare le loro transazioni economiche.

In conclusione, si può affermare che la teoria mostra la tendenza alla segregazione razziale e la probabilità al degrado fisico dei quartieri affetti da filtering, poiché il riuso edilizio sempre a prezzi più bassi, aumenta la possibilità di usi impropri delle abitazioni aumentandone il degrado.

Pertanto, per invertire la tendenza occorre incoraggiare le nuove costruzioni o recuperi ad appannaggio della classe media, per non abbassare il livello di qualità dello stock edilizio.

Quindi, mentre il Tiebout model, del 1956, fu sviluppato per descrivere le relazioni tra i programmi locali di governo, le tasse ed i prezzi della residenza, la Filtering-Down Theory fu utilizzata come applicazione dei fondamentali concetti della domanda e dell'offerta nel mercato residenziale. Essa considera la propensione a stabilire la propria residenza in un dato quartiere, attraverso un diagramma in cui le regole dei servizi governativi fungono da attrazione e le tasse da allontanamento.

Il quadro delle teorie è certamente completato dall'analisi costi e benefici, dai modelli di "land-use allocation" e dal "life-cycle model". Quest'ultimo sostiene che un quartiere si sviluppa attraverso un ciclo vitale ed il suo declino è contemplato da una serie di eventi che spesso non sono reversibili.

- una simulazione della stima di equilibrio fiscale

Viene di seguito riportata l'essenza della simulazione della stima dell'equilibrio fiscale, che fu espressa alla "Proceeding of a Conference on Tax and Expenditure Limitations" ⁴² dagli incaricati del Municipio di Boston.

Nel disegnare la simulazione è stata effettuata la scelta del modello più semplice piuttosto che realizzare qualcosa di reale, ma complicato.

Un particolare problema implicito nella equalizzazione della "property tax" è la mutua interdipendenza di questa dal valore immobiliare.

Ma se la tassa sugli immobili dipende dal suo valore, anche quest'ultimo a sua volta è influenzato dalla tassa stessa, per cui i calcoli di "equilibrio", che di seguito si presentano, sono un tentativo di stimare il punto nel quale il valore della proprietà e la tassa immobiliare sono bilanciate ⁴³.

In particolare, il problema era soprattutto di studiare il sistema fiscale sottoposto alle abitazioni, per cui le proprietà immobiliari prese in esame sono riferite alla tipologia principale della residenza Americana, ovvero l'edificio da uno a tre alloggi.

STIMA DELL'EQUILIBRIO.

La prima fase del calcolo dell'equilibrio è quella di accertare il reddito associato con la "business property" e le spese con la proprietà immobiliare.

Siccome questi concetti sono le due facce di una stessa medaglia, si lascerà l'uso del termine "Return" riferito ad entrambi e quindi definendo

R^i = return per il tipo di proprietà i.

V^i = valore equalizzato presente per proprietà i.

T^i = attuale tassa sull'immobile per la proprietà i.

C^i = % di tassa capitalizzata per proprietà i dove $C = 0.104$ per immobili fino a tre alloggi e $C = 0.12$ per gli altri.

Si avrà $R^i = C^i V^i + T^i$ come nostro punto di partenza

Per calcolare la "property tax" si può definire:

t = % di tassa nominale;

p^i = percentuale del valore esentato dalla tassazione (esempio $i=35.000$ particelle residenziali esentate).

ora l'equilibrio del valore di mercato per ciascuna proprietà reale di tipo "i" (V^iE) è uguale a:

$$V^iE = (R^i + tB^i) / (C^i + p^i t)$$

nella precedente equazione (tB^i) è l'ammontare degli abbattimenti fiscali attraverso delle speciali esenzioni e ($C^i + p^i t$) è la % di valore della tassa che deve essere sopportata dalle famiglie in rapporto al loro reddito.

La base del valore di mercato è $AV^ix = p^i V^iE - B^i$.

Perciò l'equilibrio della "property tax" è:

$$T^iE = t AV^iE.$$

Una particolare implicazione, che scaturisce dalla sistemazione del valore alla modificazione della tassa rispetto alla differente percentuale di capitalizzazione, è la variazione della percentuale della tax base.

Per questa ragione, era necessario stimare l'equilibrio della % tax "t" prima del precedente calcolo.

Per fare ciò, si utilizza la definizione di "tax rate" come la "property tax levy"⁴⁴ (L) diviso per il totale della tassa di base effettiva per l'assegnata capitalizzazione.

Da quando la property personale è stata assunta (VPP) non capitalizzata, la formula diviene:

$$t = L / VPP + S \text{ per } I=1 \text{ a } N \text{ di } ((R^i + tB^i) / C^i + p^i t) - B^i$$

ed il corretto valore di "t" è approssimato per successive iterazioni.

La formula dei reali pagamenti fiscali per i servizi ha qualche interessante qualità da esaminare, di queste una è la simultaneità tra i pagamenti fiscali imposti e i locali pagamenti di "property tax".

Considerando questi pagamenti ed il loro share % di tassa, per primo si deve determinare la "property tax" di base (la tassa di base per i servizi) ed il totale ammontare di entrate fiscali occorrenti dalla modifica delle tasse.

Un'altra importante qualità è data dal fatto che il cambio dello share dei servizi di tutte le tasse, dipende interamente dalla crescita di "i" dal declino del totale del valore immobiliare locale, determinato dal sistema comunale.

Chiave di lettura:

usando di seguito dei simboli a rappresentare le quantità :

$AV^n(78)$ = valore assegnato nel 1978 per tutti i servizi comunali.

$AV^u(78)$ = valore assegnato nel 1978 a tutti gli immobili. Queste proprietà costituiranno le nuove tax base.

$BV^u(78)$ = "Book Value" di tutte le proprietà

$BV^u(c)$ = corrente book value di tutte le proprietà dei servizi.

$AVPtnPt(c)$ = valore corrente di tutti i servizi.

$r(c)$ = % tax corrente locale

$Tu(c)$ = tassa corrente sui servizi (Utility exercise tax)

$Tp(c)$ = tassa corrente sui non servizi.

$LC8c$ = combinazione delle tasse tra servizi e non servizi
($LC(c) = Tu(c) + Tp(c)$).

LA FORMULA:

la frazione assegnata $F = AV^u(78)/BV^u(78) \cdot AV^n(c)/AV^n(78)$

la tassa servizi $Tu(c) = F \cdot BV^u(c) \cdot r(c)$

ora $r(c) = LC8c - Tu(c) / AV^n(c)$

fin quando la % di "property tax" è l'imposta della "property tax" diviso per la "property tax" di base.

$SoTu(c) = AV^u(78)/BV^u(78) \cdot AV^n(c)/AV^n(78)$

$BV^u(c) \cdot (LC(c)/AV^n(c) - Tu(c)/AV^n(c))$

la quale semplicemente è

$Tu(c) = LC8c \cdot AV^u(78)BV^u(c)/BV^u(78)AV^n(78) + AV^u(78)BV^u(c)$

si trova

$Tu(c) = LC(c) \cdot AV^u(78)/AV^n(78)(BV^u(78)BV^u(c)) + AV^u(78)$

la frazione precedente rappresenta lo share della imposta richiesta combinata con i servizi da pagare.

Se il "book value" non cambia ($BV^u(78)/BV^u(c)=i$), lo share rimane uguale a stesso fino a quando quello attuale delle tasse diviene lo share della "property tax" di base, ed invece se il "book value" incrementa ($BV^u(78)<BV^u(c)$) lo share del totale delle tasse incrementa.

Vi sono, quindi, conferme che la "tax base" pagata per i non servizi ($AV_n(c)$) non influenza i pagamenti fiscali e che invece lo è il solo fattore corrente del valore book e la combinazione con le levy (tasse totali annuali).

Quindi, poichè la combinazione del "levy tax" influenza i pagamenti la % di "property tax" non deve intervenire.

LA PERCENTUALE DI TAX

Andiamo a vedere ora la percentuale "tax ($r(c)$)" che dovrebbe comprendere entrambe le tasse sia per i servizi che per tutte le altre "property taxes" in questione.

La somma delle tasse sui servizi e le "property tax" deve essere uguale alla combinazione dell'imposta richiesta:

$$LC(C) = Tu(c) + Tp(c)$$

$$LC(c) = r(c) BV_u(c)F + r(c) AV_n(c)$$

così si avrà infine :

$$r(c) = \frac{LC(c)}{BV_u(78)AV_n(78) + AV_n(c)}$$

dove:

$LC(c)$ = Tasse sui servizi;

$BV_u(c)$ = Valore immobili per servizi senza sconti;

$AV_u(78)$ = Valore immobili tassabili nel 1978;

$AV_n(c)$ = Valore servizi agli immobili senza servizi;

$BV_u(78)$ = Valore immobili per servizi nel 1978;

$AV_n(c)$ = Valore servizi agli immobili nei servizi;

-Metodi di valutazione del valore immobiliare nel Massachusetts

Analoghi problemi sono affrontati ogni anno da tutti i Municipi statunitensi.

Vi sono diversi metodi di valutazione del valore immobiliare e fra questi i più diffusi sono:

- 1) l'osservazione delle vendite di proprietà similari.
- 2) la capitalizzazione del reddito immobiliare
- 3) la stima dei costi per correggere il deprezzamento.
- 4) il multiplo del reddito lordo di affitto.

TIPOLOGIE DI APPROCCIO ALLA VALUTAZIONE IMMOBILIARE

città	formula di valutazione	anni del ciclo	confronto con valutazione le vendite effettive
Atlanta	- multiplo affittolordo	nessuno	no
Baltimore	- comparazione vendite	5 anni	si
	- industriali: costi di riproduz.	-----	-----
	- affitto: variazione affitti	-----	-----
	- multiplo affitto lordo	-----	-----
Chicago	- costi riqualificazione	4 anni	no
Detroit	- costi riqualificazione	nessuno	si
	- capitalizz. reddito corrente	-----	-----
Nashville	- capitalizz. redditi per tipolog.	nessuno	no
Oklahoma city	- capitalizz. costi riqualificaz.	nessuno	no
Philadelphia	- nessuna	-----	-----
Portland	- capitalizz. costi riqualificaz.	5 anni	si
	- comparazione vendite	-----	-----
	- capitalizz. reddito corrente	-----	-----

- il calcolo del valore immobiliare

Il calcolo del valore immobiliare tassabile e la stima del valore aggregato sono le questioni centrali della politica sulla "property tax".

Una risposta indicativa, ma del tutto legale, può essere quella del Municipio di Boston in cui il valore monetario dell'immobile viene definito come **"il probabile prezzo da utilizzare in una transazione tra un acquirente ed un venditore"**.

Naturalmente questo parametro non è perfettamente preciso, poiché il mercato immobiliare è uno "stage" per uomini piuttosto che per attori meccanici.

Gli elementi soggettivi della percezione del valore non possono essere riportati in una tale ricerca e quindi per convenienza si prenderanno dalla ricerca del Municipio di Boston i metodi che loro raggruppano in tre tipologie:

1. COSTI/DEPREZZAMENTO: Il primo approccio richiede un sofisticato data base del patrimonio edilizio, ma poichè questi dati sono difficili da avere, questo metodo non viene utilizzato.

2. CAPITALIZZAZIONE TECNICA DEL REDDITO: sono la formalizzazione del processo di decisione nel quadro della domanda e dell'offerta.

La B.R.A. di Boston ha fatto la somma empirica degli usi e della capitalizzazione dei redditi nell'esame degli uffici ed appartamenti per affitto attraverso una suddivisione tra costi Hard e Soft come nell'esempio⁴⁶:

Esempio di rapporto tra costi Hard e soft di un edificio: mq. del sito 1394; mq. lordi costruiti 11.148; F.A.R. 1/8.0 (Mc/Mq.); Costi acquisizione terreno \$ 525.000 (\$ 377 al mq.). (vedi tabella)

3. PREZZI DI VENDITA: ha il vantaggio di essere abbastanza diretto e facile da capire quale utilizzatore dei dati disponibili.

I prezzi immobiliari in Boston sono materia di conservazione da parte della "Suffolk County Registry of Deeds", ma benché disponibili, le informazioni non si possono utilizzare poiché esse non sono complete

ed organizzate, infatti non è registrata la tipologia della proprietà, i loro pagamenti, in molti casi lo stesso l'indirizzo.

Per ultimo, e forse il più importante nel Massachusetts (come del resto in Italia) i prezzi dichiarati sulle compravendite non corrispondono sempre al prezzo reale di vendita.

In conclusione, la municipalità di Boston utilizza i dati del "Boston Assessing Department" che prepara un quadro completo per la "Property Sales Report" per la "State tax Commision".

Questo rapporto è la primaria fonte dei dati ed è immagazzinato col nome di **"HMS-Sales"**, risiede nel computer della città di Boston ed è utilizzato per confrontare continuamente gli usi urbanistici del territorio.

Questo sistema computerizzato è stato costruito da Karl Sittler⁴⁷ e si chiama HMS (sistema di management gerarchizzato) come si è accennato precedentemente.

Le informazioni sono disponibili in ciascuna particella, per ciascun tipo di informazione: sito, tempo della vendita, classe di proprietà, livello di prezzo, assegno di tassazione, particella catastale ecc.

Attualmente l'HMS-Sales contiene 23.475 immobili.

- La classificazione come peso di importanza dell'immobile

Nel novembre del 1978, nel Massachusetts, fu approvato un emendamento alla Costituzione Statale per differenziare la "property tax" entro le singole contee; la classificazione è in pratica il metodo per pesare l'importanza fiscale di ogni singolo settore edilizio. In virtù dell'emendamento nel 1983 la municipalità di Boston modificò, infatti, la classificazione precedente, anche per effetto del referendum fiscale del 1982⁴⁸, portando le imposte della città al 55 % ovvero facendo scendere le entrate da 3.519 milioni nel 1981 a 3.376 milioni nel 1983, mentre la media delle tasse scendeva da 7.5 % a 3.1 %.

La diminuzione delle entrate ha comportato notevoli problemi alla Amministrazione della Città per il mantenimento del livello dei servizi pubblici. In ogni caso v'è da notare che lo Stato del Massachusetts continua ad essere un primo laboratorio per politica fiscale, legale e delle modificazioni amministrative nell'uso della "property tax".

CAPITALIZZAZIONE TECNICA DEL REDDITO IMMOBILIARE

	MQ.	lordi	netti
uffici	20.000	104.000	
affitto p.t.	12.000	9.960	
parcheggi	20.000	20.000	

totali 152.000 134.000

COSTI HARD:

- preparazione del sito	\$ 525.000
- costruzione	\$ 11.220.000
- parcheggi	\$ 1.100.000
- condominio	\$ 1.123.000

totale \$ 13.968.000

COSTI SOFT: (24% circa totale complessivo)

- legali, ammortamenti assicuraz. :	\$ 500.000
- marketing , brokeage	\$ 450.000
- anticipi :	\$ 450.000
- interessi :	\$ 1.260.000
- anticipi finanziari :	\$ 400.000
- tasse agenzia immobil.Comunali:	\$ 200.000
- Costi di mancata operatività' :	\$ 800.000

(dall'inizio dell'investimento

fino al 90 % di occupaz.) totale \$ 5.308.400

imprevisti \$ 977.800 (7%)

TOTALE COMPLESSIVO \$ 22.504.900

RAPPORTO COSTI SOFT/HARD : 38 %

REDDITO

- uffici	\$ 3.445.200	per mq. 9.700	(\$ 355 a m.)
- affitti P.T.	\$ 448.200	per mq. 1.115	(\$ 402 a m.)
- parcheggi	\$ 165.000	per mq. 1.858	(\$ 88.8 a mq.)
vacante	\$ 186.420	(5%)	
effettivo reddito lordo	\$ 3.871.980		

COSTI OPERATIVI:

- esercizio uffici	\$ 469.800
- affitto	\$ 44.820
- parcheggi	\$ 26.400
- tasse agenzia immob.	\$ 564.600 (tax annuali Comunali \$ 50 a mq)
- linkage	\$ 22.857 (5%oltre 100.000 sf lordi per 7 anni per residenze)

totali \$ 1.128.477 (\$ 1 per s.f. lordi per 2 anni)

reddito netto operativo \$ 2.743.503 12.19 % all'anno

ESEMPIO DI RECORD DEL "HMS"

(dati immessi nel computer)

NUMERO particella	5885
pagina del libro	58802/590
indirizzo particella	253 Shawmut
Planning District	06 South End
Quartiere	BO Boston
Valore totale assegnato	6500
mq della parcella	1214 sf.
nome del venditore	Aboujaoude
nome dell'acquirente	Goon
prezzo di vendita	\$ 26000
mutuo	20000
ammortamento	\$
classe della proprietà	RC (residenza con commercio al pt.)
data di immissione record	24.07.75
tipologia di vendita	privata

SHARES DELLA "PROPERTY TAX" IN BOSTON

	1978	1982	1983
Residenziale	35.8	37.5	30.5
Commerciale	38.0	37.5	43.5
Industriale	9.7	11.0	7.7
Terreni	2.3	*	*
Personale	14.2	14.3	18.2

* I terreni liberi sono distribuiti tra le classi residenziali e commerciali.

note

¹La tassa sugli immobili.

²William H. Hoyt; *Department of Economics of Business and Economics, University of Kentucky, Lexington, Kentucky 40506; Property taxation, Nash Equilibrium and Market Power; in Journal of Urban Economics* 30, p. 123-131 (1991).

³Tradotto letteralmente : sdraiarsi.

⁴Qualche Stato degli U.S.A. contempla, eccezionalmente, la tassazione sul terreno agricolo.

⁵Si rammenta che negli U.S.A., ed in particolare negli Stati del Nord, le altre tasse sono molto inferiori alle nostre. Ad esempio quelle sul reddito vanno dal 5.95 % al 28% e la tassa corrispettiva della nostra IVA è di solito al 5%, mentre quella sulla benzina è di \$0.36 su ogni gallone.

⁶Boston Redevelopment Authority; *BOSTON'S Fiscal strategy and Economic Development*; vol. III may 1982, *Tax Relief and Reform In Massachusetts*.

⁷Nel sistema giuridico italiano non si possono effettuare tali referendum, il cui risultato è sicuramente a favore dell'eliminazione delle tasse.

⁸John P. Blair, *Writ State University, Urban and Regional Economics*, 1991, IRWIN, Homewood, IL 60430, Boston, MA 02116

⁹Boston Redevelopment Authority, *Tax Constraint and Fiscal Policy after the Property tax*; Vol. II - set. 83.

¹⁰Boston Redevelopment Authority; *Local Government in a Market Economy; The Soviet and Central European Program of the Fletcher School of Law and Diplomacy*; Organized by B.E.A. Associates, INC. January 1992.

¹¹Il nostro P.I.L.

¹²P.I.L. cittadino.

¹³Circa 600.000 occupati e circa 529.000 abitanti.

¹⁴Karl E.E. Case, Constance R. Dunham, Katharine L. Bradbury *Geographic Patterns of Mortgage Lending in Boston, 1982-1987. New England Economic Review, Federal Reserve Bank of Boston, 1989.*

¹⁵Una struttura amministrativa molto simile al nostro Catasto.

¹⁶Si richiedeva una tassazione massima del 2,5 % sul valore delle residenze.

¹⁷Il 23.09% in Boston nel 1982.

¹⁸Oltre alla property tax esistono in alcune città le "exercise tax" che discendono dall'esistenza o meno nei quartieri di servizi pubblici collettivi.

¹⁹John P. Blair, *Writ State University, Urban and Regional Economics*, 1991 IRWIN, Homewood, IL 60430, Boston, MA 02116

²⁰Douglas Holtz-Eakin e Harvey Rosen; *Federal Deducibility and Local Property Tax Rates in Journal of Urban Economics* 27, 269-284 (1990).

²¹Douglas Holtz-Eakin, Harvey Rosen, *Federal Deducibility and Local Property Tax Rates*, in *Journal of Urban Economics* n.27, pag. 269-284 (1990).

²²Idem.

²³Le agenzie comunali per la costruzione ed il recupero di edifici e per i rinnovi urbani. Sono Enti molto simili ai nostri IACP Provinciali.

²⁴Idem

²⁵Una delle più grandi compagnie di assicurazione degli U.S.A..

²⁶Boston Redevelopment Authority, *Strategie fiscali e sviluppo economico di Boston, Volume III rapporti e Background, Rapporto finale*, Studi 1976-1981 Maggio 1982

²⁷Studi sulla Property Tax e sui problemi urbani 1973, U.S. Department of Housing & Urban Development, Was.D.C., la ricerca è stata effettuata su 228 proprietari di 420 proprietà nelle città di: Baltimora, Atlanta, Chicago, Detroit, Nashville, Oklahoma City, Philadelphia, Portland, Providence, San Francisco.

²⁸Idem.

²⁹E' il sistema informatizzato chiamato HMS-Sales di Boston City ed è utilizzato per confrontare continuamente gli usi urbanistici del territorio. Contiene informazioni per 23475 immobili trasferiti di proprietà e sono disponibili i dati del tipo: sito, tempo della vendita, classe di proprietà, livello di prezzo, assegno di tassazione, particella catastale ecc.

³⁰John P. Blair, *Writ State University; Urban and Regional Economics*, 1991; IRWIN, Homewood, IL 60430, Boston, MA

³¹B.R.A. *Tax Constraint and Fiscal Policy after the Property tax, Raising Revenue for Boston Chapter 3: Property Value Dynamics: The effects of time and Taxes. Vol. II ottobre 1983.*

³²Boston Redevelopment Authority; il corrispondente dei nostri uffici del Piano, con una potenzialità esecutiva in edilizia.

³³Boston Redevelopment Authority, *BOSTON'S Fiscal strategy and Economic Development*; vol.III may 1982 B.R.A.; *Tax Relief and Reform In*

Massachusetts. - John Avault economista consulente esterno della B.R.A.; - Alex Ganz direttore delle ricerche della B.R.A.; - Daniel M. Holland prof. di finanza alla Sloan School of Management Institute of Technology;

l'articolo è stato pubblicato anche su:

National Tax Journal Vol. XXXII n.2 supplement June 1979; Proceeding of a Conference on Tax and Expenditure Limitations; Held at the University of California, Santa Barbara, Dec. 14-15, 1978.

³⁴B.R.A., Tax Constraint and Fiscal Policy after the Property tax, Vol. 1 - Analisi e tecniche, ottobre 1983.

³⁵William H. Hoyt, Property taxation, Nash Equilibrium and Market Power, in Journal of Urban Economics 30, p. 123-131 (1991)

³⁶Ogni comune è diviso in giurisdizioni fiscali, molto simili alle nostre aree statistiche comunali, che possono comprendere o meno l'intero quartiere, comunque la loro grandezza è spesso coincidente con i confini stessi del "district".

³⁷Evolution of planning theory and practice engineering implications; by Andrew A. Dzurik, prof. alla Florida University Urban and Regional Planning. - M. Asce, Roberta L. Feldhaus, prof. to Florida University Department di Urban e Regional Planning. - in Journal of urban planning and development - VOL. 112 NO. 1. MAY 1986 - by american society of civil ENGINEERS - Editore, LOWA STATE UNIVERSITY

³⁸La parola qui viene utilizzata con il significato di studio del sistema fiscale.

³⁹Nella parte riservata alla normativa si potranno vedere tutte le autorizzazioni pubbliche, circa 80, occorrenti per la edificazione di un progetto.

⁴⁰John P. Blair, Writ State University, Urban and Regional Economics., 1991, IRWIN, Homewood, IL 0430, Boston, MA 02116

⁴¹John P. Blair, Writ State University, Urban and Regional Economics, 1991, IRWIN, Homewood, IL 60430, Boston, MA 02116

⁴²Held at The University of California, Santa Barbara, Dec. 14, 15 1978.

⁴³James T. Diamond, Jeff R. Wright, Efficient Land Allocation, in Journal of Urban Economics, Edwin S. Mills, Academic Press, inc. Boston vol. n. 27, 1990.

⁴⁴il pagamento d'imposta finale.

⁴⁵Arturo Bianco in Sole-24Ore del 07/10/96.

⁴⁶Boston Redevelopment Authority, Text Amendment n.98, The

Commonwealth of Massachusetts city of Boston in Zoning Commission, effettive september 25, 1987.

⁴⁷Boston Redevelopment Authority, Tax Constraint and Fiscal Policy after the Property tax, Vol. II - Analisi e tecniche set. 83

⁴⁸denominato del 2 e mezzo poichè ridusse la percentuale di tassa sulla property tax a tale percentuale.

- le tasse sulle concessioni comunali, di cui all'articolo 8 del decreto legge 10 novembre 1978, n. 702, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 gennaio 1979, n. 3;
- le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, di cui al capo II del decreto legislativo 15 novembre 1993, n. 507, e all'articolo 5 della legge 16 maggio 1970, n. 281;
- la addizionale comunale e provinciale sul consumo della energia elettrica, di cui all'articolo 24 del decreto legge 28 febbraio 1983, n. 55, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1983, n. 131;
- l'imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli al pubblico registro automobilistico di cui alla legge 23 dicembre 1977, n. 952;
- l'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione di cui all'articolo 3, comma 48, della legge 28 dicembre 1995, n. 549.

Legge n. 662/96 - Finanziaria 1997

Si riportano alcuni dei commi degli art. 1 e 3 della Legge

Art. 1 - Finanza locale e regionale / Contributi, contabilità e sanatorie per gli enti locali / Commi 155 - 174

155. A decorrere dal 1° gennaio 1997 i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti beneficiari di trasferimenti statali sono inseriti nella tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni, e a essi si applicano tutte le disposizioni che regolano il sistema della tesoreria unica. In sede di prima applicazione i tesoriери dei Comuni non sono tenuti a versare nelle contabilità speciali aperte presso le sezioni di tesoreria provinciale dello Stato competenti per territorio le disponibilità liquide dei Comuni esistenti al 31 dicembre 1996, ma eseguono i pagamenti disposti dagli enti utilizzando prioritariamente tali disponibilità. A valere sulle suddette disponibilità sono tenuti vincolati, a cura del tesoriere, in attesa del loro specifico utilizzo, i fondi per i quali apposite norme di legge stabiliscono un vincolo di destinazione, ivi comprese le somme provenienti da mutui. Per i Comuni il cui servizio di tesoreria è gestito da un soggetto diverso da quello indicato all'articolo 50 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, l'inserimento nella predetta tabella A è differito al giorno successivo alla prima scadenza dell'incasso affidato al soggetto non abilitato; al versamento delle disponibilità liquide del Comune provvede il tesoriere abilitato, entro trenta giorni dall'assunzione dell'incarico.

156. Ai Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti è attribuito a decorrere dall'anno 1997 un contributo commisurato al 6% delle disponibilità liquide di cui al comma 155, nei limiti complessivi di spesa di lire 180 miliardi.

157. Sono esonerati dall'applicazione obbligatoria degli aumenti delle aliquote massime di imposte e tasse comunali, come rideterminate dalla presente legge, gli enti locali dissestati che presentino consuntivi in attivo, per due esercizi finanziari consecutivi, della gestione riequilibrata.

158. I contributi sui fondi di cui alle lettere a), b) e c) del comma 1 dell'articolo 34 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sono corrisposti in tre rate uguali: la prima entro il mese di febbraio, la seconda

entro il mese di maggio e la terza entro il mese di febbraio dell'anno successivo. Il pagamento della terza rata può essere anticipato previa autorizzazione del ministero del Tesoro.

159. All'articolo 3, comma 39, secondo periodo, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, sono soppresse le parole: «limitatamente alla parte, riferibile al costo di smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni, eccedente i proventi delle addizionali suddette».

160. In deroga a quanto stabilito dall'articolo 31 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come sostituito dal decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336, a decorrere dall'esercizio 1997 l'avanzo di amministrazione può essere iscritto nel bilancio di previsione ed essere utilizzato anche per le spese una tantum, ivi comprese le spese delle consultazioni elettorali per il rinnovo degli organi degli enti locali. Gli avanzi di amministrazione non vincolati degli enti locali dissestati che hanno adottato il bilancio stabilmente riequilibrato, dovranno essere destinati prioritariamente a sanare l'indebitamento dell'ente per la parte non coperta dal mutuo di ripianamento e fino alla concorrenza dell'ammontare delle entrate previste dall'eventuale vendita di beni del patrimonio locale.

161. Il comma 1 dell'articolo 117 del decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, come modificato dal decreto legislativo 11 giugno 1996, n. 336, è sostituito dal seguente:

«1. L'applicazione delle prescrizioni di cui all'articolo 9 decorre dal 1998. A tal fine gli enti locali iscrivono nell'apposito intervento di ciascun servizio l'importo dell'ammortamento accantonato per i beni relativi, con la seguente gradualità del valore calcolato con i criteri, dell'articolo 71:

a) per il 1998 il 6 per cento del valore; b) per il 1999 il 12 per cento del valore; c) per il 2000 il 18 per cento del valore; d) per il 2001 il 24 per cento del valore».

162. A decorrere dall'anno 1998 i contributi ordinari spettanti ai Comuni e alle

voluminosi o con stadere semplici o a bilico. Le tariffe sono deliberate dalla Giunta Comunale.

8. Le entrate extratributarie.

Un ulteriore entrata dei comuni è costituita dalle entrate extratributarie, le quali si distinguono in 6 categorie:

1. proventi dei servizi pubblici
2. proventi dei beni dell'ente
3. interessi su servizi municipalizzati
4. utili netti dei servizi municipalizzati
5. concorsi, rimborsi, e recuperi
6. poste correttive e compensative delle spese.

La categoria che fornisce maggiori entrate è la prima. I proventi dei servizi pubblici sono regolati dalla legge n.131/83. Quest'ultima prevede che per i servizi a domanda individuale il consiglio comunale deve determinare la misura percentuale dei costi finanziata da tariffe o contributi o da entrate specificatamente determinate. I servizi pubblici a domanda individuale sono quei servizi richiesti dai cittadini e gestiti direttamente dal comune, non per obbligo istituzionale (es. musei, asili nido, parcheggi custoditi, ecc.). Gli enti locali possono ottenere entrate anche con gli eventuali utili delle aziende autonome.

9. I Buoni ordinari comunali (BOC)

L'art.35 della legge n.724/1994 (legge finanziaria 1995) ha sancito la nascita dei Buoni ordinari comunali, prevedendo che il Ministro del Tesoro determinasse le caratteristiche con apposito regolamento da emanarsi entro il 30 giugno 1995. Le norme attuative per le emissioni dei prestiti obbligazionari degli enti locali sono state invece emanate ritardo, il 29 gennaio 1996. L'art.35 non fa alcun riferimento alle emissioni in valuta quindi il Tesoro ha richiesto il parere del Consiglio di Stato in merito a ciò; pertanto l'attuale regolamento fissa solo le disposizioni relative all'emissione di prestiti obbligazionari sul mercato interno in lire. Il termine BOC è un acronimo di origine giornalistica che sta per Buoni Ordinari Comunali; si tratta, in realtà, di titoli obbligazionari che possono essere emessi da tutti gli enti territoriali (Regioni, Province, Comuni, Unioni di comunità). Il regolamento emanato si applica agli enti locali che svolgono attività economica e imprenditoriale: si escludono quindi le regioni. I BOC sono destinati al finanziamento di investimenti che gli enti locali devono documentare

nella delibera di emissione del prestito. E' espressamente vietato utilizzare tali risorse per spese di parte corrente. Inoltre ci sono due vincoli all'emissione. Il primo riguarda lo stato di salute finanziaria dell'ente emittente: gli enti locali per potere emettere prestiti obbligazionari non devono trovarsi in condizioni di dissesto o in quella situazione strutturalmente deficitaria definita nell'art. 45 del decreto legislativo n.504/1992. Il secondo stabilisce che il prestito obbligazionario deve essere pari all'ammontare del valore del progetto esecutivo dell'opera a cui fa riferimento. Più in particolare la norma precisa che gli investimenti ai quali è finalizzato il prestito devono avere un valore attuale almeno pari all'ammontare del prestito. Il collocamento può avvenire tramite il canale privato o mediante offerta al pubblico. I Buoni ordinari comunali possono essere emessi a tasso fisso o variabile, ma il loro rendimento effettivo al lordo d'imposta non deve essere superiore di un punto percentuale ai titoli di stato di pari durata o, in mancanza, con vita residua più vicina. La Consob, invece, deve controllare la veridicità e la trasparenza delle informazioni contenute nel prospetto informativo relativo all'offerta al pubblico dei titoli. Sicuramente la possibilità concessa agli enti locali di emettere questi titoli obbligazionari apre una strada all'autonomia degli enti locali, però non amplia la loro capacità di indebitamento. I BOC sono una forma alternativa (e non aggiuntiva) di indebitamento. Ai sensi dell'art.35 gli interessi sui prestiti obbligazionari concorrono a tutti gli effetti alla determinazione del limite di indebitamento stabilito dalla normativa vigente.

10. L'imposta regionale sulle attività produttive IREP

Con l'art.3 della l. 662/96 è stata istituita questa nuova tassa che elimina altri tributi fra cui:

- l'imposta locale sui redditi, di cui al titolo III del Testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917;
- l'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni, di cui al titolo I del decreto legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144;
- la tassa sulla concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita I.V.A., di cui all'articolo 24 della tariffa allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 641;
- l'imposta sul patrimonio netto delle imprese, istituita con decreto legge 30 settembre 1992, n. 394, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 novembre 1992, n. 461;

ce, i comuni, le unità sanitarie locali, le aziende autonome dello stato e degli enti locali minori, e gli enti pubblici e privati diversi dalle società. L'imposta è dovuta per anni solari a ciascuno dei quali corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma. Colui che al primo gennaio risulta essere in possesso di partita IVA è tenuto al pagamento dell'imposta per l'intero anno solare, senza possibilità di frazionamento. Solo per le attività stagionali (esercitate per un periodo inferiore ai 6 mesi) l'imposta è ridotta di un quarto. L'imposta è determinata in base a tre parametri: I) il tipo di attività esercitata, II) la classe di superficie utilizzata, III) il reddito prodotto dall'attività. Le attività soggette ad imposta sono divise in 10 settori, ciascuno dei quali è suddiviso in 7 classi di superficie. Per tutte le possibili combinazioni di settore di attività con classi di superficie una apposita tabella, allegata alla legge, prevede i limiti minimi e massimi dell'imposta annua. Questi ultimi saranno ridotti del 50%, o pari all'imposta o raddoppiati a seconda del reddito. La tabella è aggiornata ogni triennio con decreto del ministero delle finanze. Per superficie si intende quella di tutti i locali utilizzati per l'esercizio dell'attività rientrante nel campo di applicazione dell'imposta. La superficie è calcolata per intero, se trattasi di aree o locali attrezzati coperti, in ragione del 10% per le aree attrezzate scoperte. Chi esercita la propria attività senza utilizzo di insediamenti produttivi o utilizzando esclusivamente le aree escluse dalla tassazione, pagherà l'imposta commisurata alla superficie minima di 25 mq, e corrisponderà tale importo al comune in cui ha il proprio domicilio fiscale. Altrimenti, percettore dell'imposta sarà il comune in cui è ubicato l'insediamento produttivo.

7. Altri tributi comunali

Il comune è titolare di altri due tributi in merito ai quali però non ha alcun potere discrezionale. Si tratta della tassa sulle concessioni governative e dell'addizionale sui consumi di energia elettrica.

La tassa sulle concessioni governative

La sua istituzione è avvenuta con la legge n. 702/78 art. 8. La tassa è dovuta su quegli atti e provvedimenti la cui emanazione è di competenza propria dei comuni e che erano già soggetti alla tassa sulle concessioni governative ai sensi del D.P.R. n. 641/72. La tassa in questione è disciplinata dalla stessa normativa delle tasse sulle concessioni governative e viene liquidata secondo la tariffa in vigore al momento dell'emanazione dell'atto di autorizzazione, concessione o licenza e deve essere corrisposta prima della redazione dell'atto o comunque prima della consegna all'interessato del documento. Il versamento deve essere

effettuato mediante conto corrente postale intestato al comune. Generalmente la Pubblica Amministrazione richiede unitamente ai documenti anche l'attestato del versamento. Il tributo in oggetto va corrisposto sempre per intero, poiché la legge non prevede la possibilità di pagamenti parziali o dilazionati. Le tasse sulle concessioni si distinguono a seconda del presupposto impositivo in: tassa di rilascio, tassa di rinnovo, tassa di visto e vidimazione, e tassa annuale. Gli atti per i quali sono dovute le tasse non acquistano efficacia fino a quando queste non sono state pagate. L'elenco dei provvedimenti e atti soggetti alla tassa è contenuto nell'articolo 1 del D.M. 29 novembre 1978.

L'addizionale sui consumi di energia elettrica

E' stata istituita con il decreto legge n. 55/1983. Con esso il legislatore attribuì ai comuni la facoltà di istituire, per le utenze ubicate nel proprio territorio, un'addizionale sul consumo dell'energia elettrica impiegata per qualsiasi uso nelle abitazioni ed altri luoghi. L'istituzione era facoltativa. Le addizionali dovevano essere liquidate e riscosse con le stesse modalità previste per l'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica e versate direttamente ai comuni e alle province. Nel 1988 il legislatore ha revisionato l'intera disciplina e in sostituzione delle addizionali facoltative ha istituito un'addizionale per ogni kwh di consumo di energia elettrica fissandone anche l'ammontare. L'attuale disciplina prevede l'obbligatorietà dell'addizionale e non più la sua applicazione facoltativa su delibera comunale. L'addizionale deve essere tuttora liquidata e riscossa con le stesse modalità dell'imposta erariale di consumo sull'energia elettrica. L'imposta è quindi pagata dal fabbricante direttamente in tesoreria con diritto di rivalsa sui consumatori. Le somme verranno poi versate ai comuni e province nell'ambito del cui territorio sono ubicate le utenze.

Diritti di peso e misura pubblica

La materia, ormai di minore importanza, è regolata dagli articoli da 209 a 213 del T.U. n. 1175/1931. I Comuni hanno facoltà di esercitare, anche in forma privata, il servizio di peso pubblico, di misura pubblica e l'affitto di banchi pubblici sui mercati. Il corrispettivo del diritto di peso e misura è a carico di colui che richiede l'operazione. Le tariffe per il peso pubblico e la misura pubblica sono determinate unicamente in base alle quantità pesate o misurate. Il corrispettivo del diritto di peso comprende anche il peso della tara ed è differenziato a seconda che la tariffa si riferisca alla pesatura con ponte a bilico per carichi

5. L'imposta sull'incremento di valore sugli immobili (INVIM)

L'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili è stata soppressa dal 1° gennaio 1993, con disposizione stabilita con il provvedimento istitutivo dell'imposta immobiliare comunale (I.C.I.).

L'I.N.V.I.M. continua ad essere applicata, dall'1 gennaio 1993, con le aliquote massime e l'acquisizione del gettito dell'erario dello Stato, per i presupposti di imposta che si verificano nel decennio successivo al 31 dicembre 1992, assumendo come valore finale quello al 31 dicembre 1992.

La tassa era stata istituita con il D.P.R. 643/72. Il legislatore aveva voluto tassare il plusvalore degli immobili, cioè l'incremento oggettivo degli immobili, indipendentemente dalla causa oggettiva che l'ha generato. L'imposta si applica agli atti di alienazione a titolo oneroso o di acquisto a titolo gratuito del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento relativo ad immobili situati nel territorio italiano (INVIM ordinario). Si considerano alienazioni a titolo oneroso anche le vendite forzate, i conferimenti in società e le assegnazioni ai soci. L'imposta non si applica in caso di espropriazione per pubblica utilità. L'imposta colpisce anche il possesso decennale di immobili appartenenti a titolo di proprietà alle società di ogni tipo (INVIM decennale). Soggetti passivi, nel caso di INVIM ordinario, sono l'alienante a titolo oneroso o l'acquirente a titolo gratuito; mentre nel caso di INVIM decennale la società o l'ente titolare del diritto di proprietà al momento del compimento del decennio. E' importante notare che l'art. 27 del citato D.P.R. pone un divieto di traslazione, definendo nullo ogni patto diretto a trasferire a terzi l'onere impositivo. La base imponibile è l'incremento di valore dato dalla differenza tra:

- il valore dell'immobile alla data del trasferimento o del decorso decennale (valore finale), ed
- il valore dello stesso alla data di acquisto o della precedente tassazione (valore iniziale).

Il valore finale nel caso di INVIM ordinaria è quello dichiarato o quello maggiore definitivamente accertato in sede di applicazione dell'imposta di registro o di successione. Se il trasferimento non è soggetto ai predetti tributi, allora si fa riferimento al valore venale del bene determinato secondo le norme relative all'imposta di registro. Per il valore finale dell'INVIM decennale si fa riferimento al valore venale. Come valore iniziale si prende invece quello del precedente acquisto o della precedente tassazione. Disposizioni particolari sono dettate per i trasferimenti soggetti ad IVA, per quali si assumono come valore finale e iniziale i

corrispettivi determinati per tale imposta. Nel caso di INVIM ordinaria relativa ad un bene acquistato oltre un decennio prima del 1973, il valore iniziale è quello al primo gennaio 1963. L'imposta si applica con aliquote progressive per scaglioni stabilite, secondo l'art. 15, dai comuni tra un minimo e un massimo. L'art. 25 prevede delle esenzioni o agevolazioni. Ad esempio sono esenti dall'imposta ordinaria gli immobili acquistati a titolo gratuito dallo stato e enti pubblici, e gli immobili trasferiti a titolo oneroso tra questi enti; mentre sono esenti dall'INVIM decennale gli immobili destinati al culto, ad attività previdenziali, sanitarie, culturali ecc. Le caratteristiche fin qui descritte sono quelle definite dal legislatore al momento dell'istituzione dell'imposta stessa. Occorre, invece ora considerare che l'articolo 17 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, introducendo l'ICI, ha disposto la soppressione dell'INVIM a partire dal primo gennaio 1993. L'INVIM però, come si diceva, non è stata abrogata immediatamente. Il legislatore ha previsto un regime transitorio: nel caso in cui il presupposto della stessa si verifici dal primo gennaio 1993 al primo gennaio 2003 l'imposta continuerà ad essere applicata, con aliquota massima. In questo caso però, si assumerà come valore finale dell'immobile quello al 31 dicembre 1992. Il gettito dell'INVIM riscosso per i presupposti verificatisi nel periodo transitorio saranno acquisiti interamente dallo stato indipendentemente dal luogo di ubicazione dell'immobile tassato e quindi anche se l'immobile stesso sia sito nel territorio delle regioni a statuto speciale. Si è quindi soppressa la devoluzione ai comuni dell'INVIM e conseguentemente anche il loro intervento nella procedura di accertamento.

6. L'imposta comunale sull'esercizio di imprese, arti e professioni (ICIAP)

L'ICIAP è stata introdotta dal decreto legge n. 66/1989 e convertito con modificazioni nella legge n. 144/1989 e sarà soppressa per dar posto all'IREP. L'imposta è ancora dovuta dalle persone fisiche, dalle società di ogni tipo, dalle associazioni anche non riconosciute, dagli enti pubblici o privati, dai consorzi e dalle altre organizzazioni di persone e beni che esercitano arti, professioni e imprese nel territorio del comune. In altre parole i soggetti passivi coincidono con i soggetti IVA. Per le imprese agricole l'obbligo è limitato all'attività di commercializzazione di prodotti agricoli effettuata al di fuori del fondo. L'esercizio dell'attività è presunto se il contribuente, cui è stato attribuito il numero di partita IVA, non ha presentato la dichiarazione di cessazione di attività. Sono esenti dall'ICIAP: lo stato, le regioni, le provin-

smaltimento dei rifiuti. Ultimamente è stato emanato il D. Lgs. n.22 del 05/02/97 per il recepimento delle direttive 91/156/CEE sui rifiuti, 91/689/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CEE sugli imballaggi. Il decreto dovrà comunque attendere, per una piena e completa attuazione, l'emanazione delle numerose norme di attuazione previste. Tra le linee guida vi è prima di tutto la volontà di dare una codificazione unitaria ad un settore che per decenni è stato regolamentato da norme estremamente confuse e stratificate, spesso lasciate alla libera interpretazione degli operatori. Uno degli obiettivi cardine della nuova normativa è lo scopo di assicurare un livello di tutela dell'ambiente, l'incentivazione delle attività di riciclaggio e di recupero, che nello spirito della riforma dovranno coinvolgere sia le aziende e sia i cittadini ne testimonia il fatto che in futuro, ciascun utente del servizio di nettezza urbana sarà chiamato a pagare in base all'effettiva produzione di spazzatura. A tal fine sono disciplinate apposite procedure semplificate, non solo per le operazioni di riciclaggio e di recupero, ma anche per le attività di raccolta e trasporto di rifiuti destinati in modo effettivo alle predette attività.

Il decreto n.507/93 obbliga i comuni a istituire tale tributo, ad emanare un apposito regolamento ed, infine stabilisce che il gettito complessivo del tributo non può superare il costo di esercizio del servizio di smaltimento dei rifiuti (costo complessivo che tiene conto di tutte le fasi: raccolta, spazzamento, trasporto, trattamento, ammasso, deposito e discarica). I comuni devono indicare nel regolamento comunale la classificazione dei locali e delle aree in categorie, la graduazione delle tariffe ridotte, le agevolazioni ed esenzioni e le modalità di applicazione dei parametri di calcolo delle tariffe. Il regolamento divenuto esecutivo, deve essere trasmesso al ministero delle finanze. Il presupposto della tassa è l'occupazione o la detenzione di locali e aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, esistenti nel territorio comunale in cui il servizio è istituito e attivato o comunque reso in via continuativa. Quindi la tassa è applicata anche alle aree adibite a campeggi, a distributori di carburante, a sale da ballo all'aperto, ai banchi di vendita all'aperto, nonché a qualsiasi altra area scoperta ad uso privato, ove possono prodursi rifiuti. Per le case coloniche e le case "sparse" situate fuori dall'area di raccolta, la tassa è comunque dovuta nel limite del 30% della tariffa. Sono esclusi dalla tassa i locali che non possono produrre rifiuti o per loro natura, o per l'uso a cui sono adibiti o infine perché risultano in condizioni di non utilizzo. Queste circostanze devono essere indicate nella denuncia originaria o di variazione, e devono essere debitamente riscontrate in base a elementi oggettivi o sulla base di idonea docu-

mentazione. Soggetto passivo è colui che detiene o occupa i locali o le aree sopra descritte. I componenti del nucleo familiare e coloro che usano in comune il locale o le aree sono responsabili solidalmente. I contribuenti devono presentare la dichiarazione sull'apposito modello comunale entro il 20 gennaio successivo all'inizio dell'occupazione o detenzione indicando il codice fiscale, gli elementi identificativi, l'ubicazione e la destinazione dei locali e la data di inizio dell'occupazione o detenzione. La denuncia ha effetto anche per gli anni successivi; solo se mutano le condizioni di tassatività occorre presentare una dichiarazione di variazione. La tassa è annuale e decorre dal primo giorno del bimestre solare successivo a quello in cui ha inizio l'utenza. Essa è commisurata alle quantità medie ordinarie per unità di superficie imponibile dei rifiuti producibili nei locali e aree per il tipo di uso cui i medesimi sono destinati. Nella determinazione della superficie tassabile non si tiene conto di quella parte di essa ove, per caratteristiche strutturali e per destinazione, si formano, di regola, rifiuti speciali, tossici, nocivi, allo smaltimento dei quali sono tenuti a provvedere i produttori dei rifiuti stessi in base alla normativa vigente. Le tariffe sono determinate da ogni comune, secondo il rapporto di copertura del costo prescelto entro i limiti di legge, moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata per uno o più coefficienti di produttività dei rifiuti. L'articolo 66 fissa particolari tariffe relative a particolari condizioni di uso (esempio: per l'abitazione con un unico occupante la tariffa può essere ridotta di un terzo). La tariffa da applicarsi per l'anno successivo deve essere aggiornata entro il 31 ottobre di ciascun anno. Il comune ha poi la facoltà di determinare altre agevolazioni sotto forma di riduzioni o esenzioni. La riscossione viene effettuata sulla base dei ruoli dell'anno precedente, delle denunce presentate e degli accertamenti notificati. Il ruolo principale oppure i ruoli suppletivi devono essere formati e consegnati all'Intendenza di Finanza entro il 15 novembre di ciascun anno. A tal fine del controllo l'ufficio comunale può utilizzare dati acquisiti per altri tributi, richiedere al contribuente atti e documenti, accedere agli immobili soggetti alla tassa e richiedere dati ad altri enti. Infine l'articolo 74 prevede che il comune nomini un funzionario a cui attribuire la funzione e i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale relativa al tributo in questione. Il funzionario deve sottoscrivere le richieste, i provvedimenti e dispone i rimborsi. La sua nomina deve essere comunicata entro 60 giorni alla direzione centrale del Ministero delle Finanze.

- le occupazioni di spazi soprastanti e sottostanti il suolo pubblico.
- le occupazioni realizzate su tratti di aree private sulle quali risulta costituita la servitù di pubblico passaggio
- le occupazioni su tratti di strade che attraversano il centro abitato di comuni con popolazione superiore a 10000 abitanti.

La circostanza che i comuni attraversati provvedano alla manutenzione di detti tratti non assume alcuna rilevanza ai fini dell'esercizio del potere impositivo per le occupazioni realizzate sui tratti medesimi. Sono escluse dalla tassa le occupazioni di aree appartenenti al patrimonio disponibile dei predetti enti o al demanio statale.

Sono escluse dalla imposizione sia le occupazioni di aree appartenenti al demanio disponibile dei comuni, in quanto possono essere oggetto di rapporti di natura privatistica, sia quelle appartenenti al demanio statale in quanto sottratte al potere impositivo degli enti locali. Altre esenzioni sono indicate all'articolo 48 del decreto legislativo n.507/93.

La tassa è dovuta al Comune o alla Provincia dal titolare dall'atto di concessione o di autorizzazione o, in mancanza, dall'occupante di fatto, anche abusivo, in proporzione alla superficie effettivamente sottratta all'uso pubblico nell'ambito del rispettivo territorio.

I Comuni e le province hanno approvato un regolamento e le nuove tariffe per l'applicazione della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche con esso sono stati disciplinati i criteri di applicazione della tassa e le modalità per la richiesta, il rilascio e la revoca delle concessioni e delle autorizzazioni.

Le occupazioni di spazi ed aree pubbliche possono essere di due tipi:

a) **permanenti** quando hanno carattere stabile e sono effettuate a seguito di atto di concessione avente durata non inferiore all'anno, sia che comportino o meno l'esistenza di manufatti o di impianti;

b) **temporanee** se effettuate per una durata inferiore all'anno. Per le occupazioni che di fatto si protraggono per un periodo superiore a quello consentito originariamente, anche se uguale o superiore all'anno, si applica la tariffa dovuta per le occupazioni temporanee di carattere ordinario, aumentata del 20%.

Per l'applicazione della TOSAP i comuni sono divisi in 5 classi a seconda della popolazione residente al 31 dicembre del penultimo anno precedente a quello in corso. La suddivisione in classi è uguale a quella già esposta in merito all'applicazione dell'imposta sulla pubblicità. La tariffa varia a secondo della classe e a secondo che si tratti di occupazione permanente o temporanea. Gli adempimenti a carico del contribuente sono due: la presentazione della denuncia e il versamento.

Per le occupazioni permanenti del suolo pubblico i soggetti passivi del tributo devono presentare la denuncia al comune entro 30 giorni dalla data di rilascio della concessione e comunque non oltre il 31 dicembre dell'anno di rilascio; entro lo stesso termine va effettuato il versamento. Per le occupazioni del sottosuolo e soprassuolo il versamento va effettuato nel mese di gennaio di ciascun anno. Il decreto legge n. 32/1996 ha prorogato quest'ultimo termine al 31 marzo. Per le occupazioni temporanee non sussiste l'obbligo di denuncia; il soggetto passivo deve solo effettuare il versamento. Il versamento deve essere effettuato a mezzo di conto corrente postale intestato al comune oppure, nel caso di affidamento in concessione, al concessionario del comune. L'articolo 51 disciplina l'accertamento in merito a tale tassa. Il comune ha il potere di controllare la denuncia e la congruità dei versamenti da essa risultanti con quelli effettivamente versati. Può in oltre correggere eventuali errori di calcolo o materiali, comunicandoli al contribuente nei 6 mesi successivi alla presentazione della denuncia. Il comune ha il potere di provvedere all'accertamento in rettifica nell'ipotesi di infedeltà, inesattezza, e incompletezza della dichiarazione, oppure all'accertamento d'ufficio nell'ipotesi di omessa denuncia. Il termine per i due accertamenti è il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui la denuncia è stata o doveva essere presentata. Il comune, se lo ritiene opportuno, può affidare il servizio di accertamento e riscossione della tassa ad una apposita azienda speciale oppure ad uno dei soggetti iscritti all'albo nazionale dei concessionari del servizio di accertamento e riscossione dei tributi comunali. Il comune, nel caso di gestione diretta, deve designare il responsabile a cui affidare la gestione del tributo. La legge finanziaria 1996 ha portato delle modifiche alla disciplina esistente. Le novità principali sono: la nuova griglia della tariffa per le occupazioni temporanee con tributo "a ore", le riduzioni per le occupazioni temporanee degli spazi soprastanti e sottostanti il suolo e l'esonero dell'imposta sugli allacci. Inoltre ha aumentato l'autonomia dei comuni lasciandoli la facoltà di tassare o meno le occupazioni con tende, le occupazioni con passi carrai e altre (articolo 3 comma 63).

4. La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni (TARSU)

La tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni è stata introdotta fin dal lontano 1931 dal Regio decreto n.1175, subendo poi una serie di modifiche. Con il decreto legislativo n.507/93 il Governo ha esercitato la delega conferitagli dall'articolo 4 della legge n.421/1992, la quale prevedeva l'emanazione di norme di revisione della tassa per lo

Classe I	: con oltre 500000 abitanti
Classe II	: da oltre 100000 abitanti a 500000
Classe III	: da oltre 30000 abitanti a 100000
Classe IV	: da oltre 10000 abitanti a 30000
Classe V	: fino a 10000 abitanti

I comuni capoluoghi di Provincia sono collocati minimo nella terza classe. I comuni appartenenti alle tre prime classi hanno la facoltà di suddividere il proprio territorio in due categorie in base alla loro importanza: - categoria normale - categoria speciale. Le tariffe comunali devono esser deliberate anch'esse entro il 31 ottobre di ogni anno, ed entrano in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo. In caso di mancata delibera trovano applicazione le tariffe base contenute nel decreto legislativo. Il comune deve emanare il regolamento (il decreto legislativo n. 507/93 ne fissa un contenuto minimo) al fine di completare la disciplina del tributo e del servizio sulle pubbliche affissioni per quanto non previsto dal decreto. Pertanto per tale tributo il comune ha anche potestà normativa, anche se residuale rispetto a quella statale. Nel regolamento ciascun comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità, con la facoltà di introdurre divieti e limitazioni, per determinate forme pubblicitarie, per ragioni di pubblico interesse.

Il suo presupposto dell'imposta sulla pubblicità è la diffusione di messaggi pubblicitari effettuati attraverso forme di comunicazione visive o acustiche, diverse da quelle assoggettate al diritto sulle pubbliche affissioni, esposte o effettuate nell'ambito del territorio comunale in luoghi pubblici o aperti al pubblico, o comunque da tali luoghi percepibili. Ai fini dell'applicazione dell'imposta sono rilevanti soltanto i messaggi aventi effettivo contenuto pubblicitario, cioè diffusi nell'esercizio di un'attività economica, allo scopo di promuovere la domanda di beni e servizi o di migliorare l'immagine del soggetto pubblicizzato. L'imposta è dovuta da chi dispone del mezzo attraverso il quale il messaggio è diffuso. Costui è il soggetto passivo principale, cioè colui che deve presentare la dichiarazione iniziale e pagare il tributo. Però solidalmente responsabile del pagamento è anche colui che produce, vende la merce o fornisce i servizi oggetto della pubblicità. Un eventuale avviso di accertamento o di rettifica deve essere notificato al primo soggetto; soltanto nell'ipotesi in cui questo non paghi oppure non ne sia possibile l'individuazione, occorrerà inviare l'avviso al soggetto pubblicizzato. Il contribuente prima di iniziare la pubblicità deve presentare una dichiarazione contenente le caratteristiche e la durata della pubblicità al comune su un apposito modello. Se la pubblicità è annuale la dichiarazione ha effetto anche per gli anni successivi, a condizione che non si verifichino cambiamenti; la pubblicità annuale si

intende prorogata ove si procede entro il 31 gennaio dell'anno di riferimento al pagamento della relativa imposta. La commisurazione dell'imposta viene effettuata in base al mezzo pubblicitario utilizzato, alla sua localizzazione spaziale, alle sue dimensioni e alla sua durata. Per la pubblicità di durata inferiore all'anno l'imposta deve essere versata in un'unica soluzione con la dichiarazione. Per la pubblicità annuale il pagamento può essere effettuato in tre rate trimestrali anticipate quando l'importo superi lire tre milioni. Entro due anni dalla data in cui la dichiarazione è stata o doveva essere presentata il comune può procedere a rettifica o ad accertamento d'ufficio, notificando apposito avviso al contribuente. Il comune ha la facoltà di procedere al controllo del materiale pubblicitario.

Il servizio di pubbliche affissioni è di esclusiva competenza comunale, è obbligatorio per i comuni con più di 3000 abitanti, facoltativo per gli altri comuni. Il servizio in questione ha lo scopo di garantire l'affissione, a cura del comune, di manifesti, o di qualche materiale contenente comunicazioni prive di rilevanza economica. L'affissione deve avvenire negli appositi spazi a ciò destinati dal comune. Il diritto sulle pubbliche affissioni ha natura mista: comprende l'imposta sulla pubblicità e il costo del servizio reso dal comune per l'affissione. Soggetto passivo è colui che richiede il servizio o nel cui interesse il servizio è reso. I diritti per le pubbliche affissioni devono essere versati in via anticipata all'atto stesso della richiesta del servizio. Tali diritti tendono a configurarsi come corrispettivo per un pubblico servizio, essendo dovuti non solo per l'utilizzo di uno spazio, ma anche per la fruizione del servizio affissioni istituito dal comune. L'articolo 22 del dec. leg. n. 507/93 prevede una serie di norme volte a garantire una maggiore efficienza nello svolgimento del servizio, e l'art. 19 stabilisce che le disposizioni relative all'imposta di pubblicità si applicano per quanto compatibili anche al diritto sulle pubbliche affissioni.

3. La tassa occupazione spazi e aree pubbliche (TOSAP)

La sua previsione rientra nel progetto di riordino del sistema impositivo locale previsto dalla legge n. 421 del 1992. La disciplina di questa tassa è contenuta nel secondo capo del decreto legislativo n. 507/93 ed interessa sia i Comuni che le Province e sarà revisionata in funzione dell'istituzione dell'IREP. I presupposti per l'applicazione del tributo sono:

- le occupazioni di spazi e aree pubbliche di qualsiasi natura effettuate nelle strade, piazze, corsi, e sui beni appartenenti al demanio del comune

un massimo del 7 per mille.

L'aliquota deve essere deliberata in misura non inferiore al 4 per mille, né superiore al 7 per mille e può essere diversificata entro tale limite, con riferimento ai casi di immobili diversi dalle abitazioni, o posseduti in aggiunta all'abitazione principale, o di alloggi non locati; l'aliquota può essere agevolata in rapporto alle diverse tipologie degli enti senza scopi di lucro.

L'imposta è ridotta del 50 per cento per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. L'inagibilità o inabitabilità è accertata dall'ufficio tecnico comunale con perizia a carico del proprietario, che allega idonea documentazione alla dichiarazione. In alternativa il contribuente ha facoltà di presentare dichiarazione sostitutiva ai sensi della legge 4 gennaio 1968, n. 15, rispetto a quanto previsto dal periodo precedente. L'aliquota può essere stabilita dai comuni nella misura del 4 per mille, per un periodo comunque non superiore a tre anni, relativamente ai fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente dell'attività la costruzione e l'alienazione di immobili.

Se il comune non determina l'aliquota nel termine sopra indicato si applica automaticamente la misura minima, cioè il 4 per mille. Sono previste delle esenzioni che riguardano la tipologia dei soggetti o il tipo di utilizzo dei fabbricati; si tratta spesso più che altro di vere e proprie esclusioni. Una prima esenzione riguarda gli immobili che appartengono allo stato, alle regioni, alle province, ai comuni, alle comunità montane, ai consorzi, e alle unità sanitarie locali. Ulteriori esenzioni riguardano i fabbricati adibiti all'esercizio del culto o con destinazione culturale (musei, biblioteche, archivi, ecc.) e i fabbricati iscritti nelle categorie catastali da E1 a E9. Sono anche previste delle agevolazioni e riduzioni, ad esempio dall'imposta dovuta per l'unità immobiliare direttamente adibita ad abitazione principale dal soggetto passivo si detraggono, fino a concorrenza del suo ammontare, lire 200.000.

A decorrere dall'anno di imposta 1997, con la deliberazione di cui al comma 1 dell'articolo 6, l'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo può essere ridotta fino al 50 per cento; in alternativa, l'importo di lire 200.000, di cui al comma 2 del presente articolo, può essere elevato, fino a lire 500.000, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Il contribuente deve presentare al comune in cui sono ubicati i propri immobili una dichiarazione contenente le caratteristiche degli stessi (la partita catastale, la rendita catastale, l'indirizzo, eventuali particolarità, la precisazione dell'esistenza di eventuali esenzioni o ridu-

zioni). La dichiarazione ha effetto anche per i successivi periodi d'imposta; deve essere ripresentata solo quando si verificano dei cambiamenti. Il periodo preso in considerazione per l'ICI è l'anno solare, cioè dal 1° gennaio al 31 dicembre di ogni anno. Questo comporta obbligazioni tributarie autonome per ciascuno degli anni presi in considerazione; ogni obbligazione è in dipendente dalle altre. L'imposta viene corrisposta mediante versamento diretto: il contribuente liquida e versa l'imposta sul conto corrente intestato al concessionario della riscossione. Il versamento avviene in due rate: la prima entro il 30 giugno pari al 90% dell'imposta dovuta per il periodo di possesso del primo semestre, la seconda entro il 20 dicembre a saldo dell'imposta dovuta per l'intero anno. Il contribuente può versare in un'unica soluzione (alla prima scadenza) l'imposta dovuta per l'intero anno. Le modalità del versamento per i non residenti in Italia sono state stabilite con il D.M. n. 296/1995. In questo ultimo caso potranno effettuarlo con bonifico bancario, tramite vaglia internazionale ordinario, o vaglia internazionale di versamento in conto corrente e potranno eseguirlo cumulativamente per tutti gli immobili in Italia, anche se ubicati in comuni diversi. L'ICI non è deducibile dall'IRPEF e dall'IRPEG. La dottrina ritiene che non sia ragionevole e coerente al sistema l'indeducibilità dell'ICI in quanto determina un prelievo tributario su un reddito inesistente perché destinato ad assolvere l'imposta comunale. Al comune compete il potere di accertamento. Il comune controlla la dichiarazione e le denunce, e provvede alla rettifica delle stesse in caso di infedeltà, incompletezza, oppure procede all'accertamento d'ufficio nel caso di omessa presentazione. Nel primo caso il termine è il 31 dicembre del terzo anno successivo a quello in cui la denuncia è stata presentata; nel secondo caso il termine è il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la denuncia doveva essere presentata. Se il contribuente non versa l'imposta né a seguito di dichiarazione, né a seguito di accertamento d'ufficio, è prevista l'iscrizione a ruolo coatto. La legge ha previsto anche l'istituzione di un ufficio, con a capo un funzionario comunale, per la gestione del tributo in esame. Tutti i comuni dovrebbero avere questo ufficio, in realtà in molti piccoli comuni non esiste e ciò rende più difficile l'accertamento e la riscossione dell'ICI.

2. L'imposta sulla pubblicità e diritto sulle pubbliche affissioni

Anche questa imposta è stata disciplinata dal D. Lgs n. 507/93 e subisce delle variazioni con l'istituzione dell'I.R.E.P.

I comuni sono ripartiti, in base alla popolazione in essi residente nelle seguenti 5 classi:

plina in tema di tassa sullo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche e dell'imposta sulla pubblicità, conteneva il primo inizio dell'apertura verso il riconoscimento dell'autonomia normativa al Comune in ordine ai tributi di sua competenza. La forte innovazione interviene con la legge finanziaria 1997 che ha apportato modifiche ai tributi ed in particolare alle modalità di settaggio dell'I.C.I., fino ad inserire una grande quantità di opzioni. Le entrate attuali dei comuni possono così essere raggruppate:

- I. **Entrate tributarie**, derivanti da imposte, tasse ed altri tributi speciali propri dell'Ente;
- II. **Trasferimenti**, entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, delle Regioni e di altri Enti pubblici, attribuite al Comune per l'esercizio funzioni proprie od allo stesso delegate;
- III. **Entrate extratributarie**, derivanti dai proventi dei servizi pubblici e dei beni comunali, dagli utili netti dei servizi municipalizzati e dai concorsi, rimborsi e recuperi.

I tributi propri comunali, che di seguito verranno esaminati in dettaglio, sono:

1. Imposta comunale sugli immobili: I.C.I. (D.Lgs. n. 504/1992; L. n. 622/96);
2. Imposta sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni (D.Lgs. n. 507/1993), in parte confluisce nell'I.R.E.P.;
3. Tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche: T.O.S.A.P. (D.Lgs. n. 507/1993) in parte confluisce nell'I.R.E.P.;
4. Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani: TARSU (D.Lgs. n. 507/1993);
5. Imposta sull'incremento di valore sugli immobili: INVIM (DPR. 643/72);
6. Imposta comunale per l'esercizio di imprese, arti e professioni: I.C.I.A.P. (D.L. n. 66/1989 e suc. modif.) confluisce nell'I.R.E.P.
7. Altri tributi comunali:
 - La tassa sulle concessioni governative
 - L'addizionale sui consumi di energia elettrica
 - Diritti di peso e di misura
8. Le entrate extratributarie.
9. I Buoni ordinari comunali (BOC)

10. L'imposta regionale sulle attività produttive IREP (L. n. 662/96) che sostituisce, tra altre, in parte le seguenti imposte:

l'imposta locale sui redditi
l'imposta comunale per l'esercizio di imprese e di arti e professioni
la tassa sulla concessione governativa per l'attribuzione del numero di partita I.V.A
l'imposta sul patrimonio netto delle imprese
le tasse sulle concessioni comunali
le tasse per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche
la addizionale comunale e provinciale sul consumo della energia elettrica
l'imposta erariale di trascrizione, iscrizione e annotazione dei veicoli
l'addizionale provinciale all'imposta erariale di trascrizione

1. L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'ICI è stata istituita con il D. Lgs n. 504 del 30 dicembre 1992, il quale ha dato attuazione alla delega contenuta nella legge n. 421/92, recentemente con la L.622/96 ai commi 53-59 dell'art. 3 è stata prevista una forte ristrutturazione dell'applicazione del tributo. E' un'imposta diretta di tipo patrimoniale reale. Il suo presupposto è il possesso di fabbricati, di aree fabbricabili, di terreni agricoli siti nel territorio dello stato a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività di impresa. E' irrilevante ai fini dell'imposizione l'uso a cui l'immobile è adibito. L'articolo 4 attribuisce la titolarità dell'imposta al comune (soggetto attivo) in cui l'immobile è situato. Soggetti passivi sono invece i proprietari nel caso di piena proprietà o i titolari del diritto di usufrutto, uso, abitazione nel caso di diritti reali di godimento esistenti sull'immobile stesso. Se l'immobile è stato concesso in superficie, enfiteusi o locazione finanziaria il soggetto passivo del tributo è il concedente, il quale però ha diritto di rivalsa sul superficiario, enfiteuta o locatario. La base imponibile è determinata dal valore degli immobili; valore costituito per i fabbricati dai parametri automatici attualmente previsti dal catasto edilizio urbano. L'imposta si determina applicando alla base imponibile un'aliquota stabilita discrezionalmente da ciascun comune, con delibera della Giunta comunale entro il 31 ottobre di ciascun anno, tra un minimo del 4 per mille ad

CAPITOLO III

LA TASSAZIONE LOCALE IN ITALIA

- *Aspetti generali*

La situazione economica degli Enti Locali è particolarmente grave: la fiscalità locale non ha certezze. Ci troviamo di fronte ad un vuoto organizzativo ed i contributi dello Stato si vanno riducendo sempre più. In questa situazione l'unica strada da percorrere è la difficile via del "fare da sé" con la consapevolezza che le modifiche organizzative non possono rimanere patrimonio esclusivo legislativo e del solo Stato, ma devono coinvolgere la totalità degli Enti Locali attraverso una cultura dell'autonomia e della partecipazione.

La finanza comunale italiana è molto eterogenea. Vi sono profonde diversità da zona a zona nella qualità e nelle quantità dei servizi pubblici locali e nelle risorse complessive di cui ciascun ente può disporre. Queste ultime sono differenti perché la capacità contributiva dei cittadini e la capacità dei Comuni di riscuotere i tributi locali sono diverse nelle varie aree del Paese. Può accadere che pur essendo omogenei la base imponibile e le aliquote il gettito non coincida. Generalmente per lo stesso tributo si ha un gettito inferiore nei comuni meridionali dove l'evasione è elevata visto che la qualità dei servizi è scadente; gli amministratori preferiscono rinunciare alla riscossione piuttosto che dovere soddisfare le richieste di migliori servizi. Anche i trasferimenti, creati per garantire la perequazione nel territorio nazionale, hanno creato distorsioni nella finanza comunale. Si è quindi resa necessaria una revisione delle norme che regolano la vita dei comuni. Ciò è stato parzialmente effettuato con l'emanazione della legge 8 giugno 1990 n.142 "ordinamento delle autonomie locali", la quale fissa i criteri generali su cui si dovrà fondare il nuovo assetto finanziario dei comuni. L'articolo 54 dopo aver confermato ai comuni e alle province l'autonomia finanziaria fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite, individua le seguenti entrate: imposte proprie, tasse e diritti per servizi pubblici, addizionali e compartecipazioni, trasferimenti erariali e regionali, risorse per investimenti ed altre entrate. Alle disposizioni programmatiche è seguito il decreto legislativo n.507/93 che ha dato effettivo inizio al riordino della finanza comunale. Questo decreto, recante la nuova disci-