

LA TASSAZIONE DI SCOPO PER LA FISCALITÀ LOCALE: BUONE PRATICHE STRANIERE E SPERIMENTAZIONI ITALIANE

Chiara SUMIRASCHI<sup>1</sup>

**SOMMARIO**

Negli ultimi decenni l'esigenza di rafforzare il sistema infrastrutturale per supportare lo sviluppo di un territorio si è scontrata in modo sempre più rilevante con la carenza di risorse da impegnare nella realizzazione delle infrastrutture. In questo quadro, i governi locali hanno sperimentato modalità innovative di finanziamento delle infrastrutture tra le quali merita di essere evidenziata la tassazione di scopo. Infatti, l'opportunità di correlare il finanziamento delle infrastrutture con le economie e le diseconomie da esse generate da un lato induce i governi ad utilizzare l'imposizione di scopo per tassare i produttori di diseconomie esterne, in base al principio "chi inquina, paga" in modo da catturare il costo indiretto legato all'utilizzo da parte degli utenti dell'infrastruttura di trasporto. Dall'altro lato, la tassazione di scopo incentiva la cattura dell'incremento di valore dei terreni, degli immobili, delle imprese e delle attività economiche che direttamente o indirettamente beneficiano delle esternalità create dalle infrastrutture, in base al principio "chi beneficia, paga".

Il paper esamina i vari modi in cui la tassazione di scopo può contribuire a finanziare gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto presentando sinteticamente le esperienze maggiormente interessanti e riflettendo sull'opportunità e le modalità per la replicabilità.

---

<sup>1</sup> CERTeT, Università Bocconi, via Röntgen 1, 20136, Milano, e-mail: [chiara.sumiraschi@unibocconi.it](mailto:chiara.sumiraschi@unibocconi.it).

## 1 Introduzione

Nell'ambito del dibattito sul federalismo fiscale sviluppatosi in Italia in seguito alla riforma costituzionale del 2001 e all'emanazione della legge delega n. 42 del 2009 volta a fornire un'interpretazione dell'articolo 119 della Costituzione sui nuovi sistemi di finanziamento di comuni, province, città metropolitane e regioni, l'autonomia tributaria a livello locale appare un elemento essenziale per la piena attuazione del dettato della riforma del Titolo V.

Nel contempo, in seguito all'abrogazione dell'ICI sulla prima casa e al blocco delle addizionali per gli enti territoriali, la carenza di risorse delle amministrazioni territoriali ha assunto proporzioni drammatiche e sembra giunto il momento di permettere ad ogni ente di sostenere le spese relative alle proprie competenze anche grazie ad un'autonomia impositiva.

D'altronde, è evidente come il collegamento tra un autonomo finanziamento locale e le precipue funzioni svolte dagli enti locali migliorino la capacità dei governi locali di rispondere ai bisogni del proprio territorio oltre a rispettare l'applicazione del principio del beneficio (Guerra, 2008).

In attesa dell'attuazione del federalismo fiscale, il presente lavoro si prefigge di avviare una riflessione su un particolare tipo di modalità di finanziamento ampiamente utilizzata a livello locale in numerose esperienze straniere: la tassazione di scopo. Nello specifico, dal confronto con le realtà estere emerge come tali modalità siano largamente diffuse per finanziare gli investimenti di trasporto pubblico. Per tale ragione in questa sede si ritiene di interesse presentare una rassegna degli strumenti di tassazione di scopo maggiormente utilizzati e, per approfondire l'analisi, si propongono alcuni esempi concreti in cui la tassazione di scopo ha contribuito a finanziare gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto.

Nello specifico, per perseguire l'obiettivo conoscitivo prefissato, il paper si articola in tre sezioni. La prima parte offre una visione complessiva e una lettura interpretativa dei principali meccanismi di tassazione di scopo utilizzati dai governi locali proponendo alcuni esempi concreti di applicazione della tassazione di scopo in base al principio "chi inquina, paga" e "chi beneficia, paga" per finanziare le infrastrutture di trasporto.

La seconda parte presenta il panorama italiano, focalizzando l'attenzione sul meccanismo dell'imposta di scopo (ISCOP) destinata esclusivamente alla parziale copertura delle spese per la realizzazione di opere pubbliche introdotta nell'ordinamento italiano dalla Legge Finanziaria 2007 evidenziandone i (modesti) risultati e suggerendo i correttivi da apportare per ottenere effetti migliori.

Infine, a partire dalle lezioni e dagli insegnamenti appresi dalle esperienze straniere, la terza parte fornisce indicazioni e proposte per orientare l'azione dei *policy maker* italiani per sperimentare diverse forme di tassazione di scopo.

## 2 L'utilizzo della tassazione di scopo per finanziare il trasporto pubblico locale

A partire dagli anni Ottanta, la necessità di risorse per sostenere i costi crescenti della realizzazione di infrastrutture di trasporto e la contestuale riduzione dei sussidi governativi per finanziare gli investimenti pubblici in Europa come negli Stati Uniti motivano la scelta dei governi locali di sperimentare modalità innovative di finanziamento delle infrastrutture concentrando l'interesse sulla tassazione locale di scopo.

In realtà, la tassazione di scopo non è un fenomeno recente in quanto già nel secolo scorso il Regno Unito introduce la *Road Fund Licence* affinché gli automobilisti contribuiscano al pagamento delle spese di consolidamento della rete stradale<sup>2</sup>. Tuttavia, la tassazione di scopo per le infrastrutture di trasporto, seppur scaturita a livello nazionale, assume nel corso del tempo i connotati di uno strumento più regionale e locale che nazionale.

In generale, sebbene la tassazione di scopo non sembri essere particolarmente amata dai Ministri delle Finanze, che ritengono che sottragga loro un controllo effettivo sul budget e sull'allocazione delle risorse, dagli anni Novanta viene utilizzata in modo crescente dalle amministrazioni locali che attribuiscono a questa forma di imposizione fiscale maggiori benefici che svantaggi. In effetti, le tasse di scopo sembrano essere particolarmente indicate per livelli decentrati di governo in quanto da un lato collegano direttamente le entrate e le spese pubbliche, permettendo al cittadino un maggior controllo sulle scelte dei politici; dall'altro vincolano i politici ad utilizzare il gettito prodotto dall'imposizione di scopo per i beni pubblici cui è destinato, riducendone pertanto la discrezionalità e la possibilità di appropriarsi del gettito, sebbene i contrari sostengano che sovente la tassa di scopo resti attiva anche quando l'obiettivo per il quale è stata attivata è stata perseguito (o disatteso).

In aggiunta, i fautori della tassazione di scopo ritengono che, oltre a ridurre il costo dei progetti (assicurando una continuità di entrate per progetti specifici, consente l'emissione di obbligazioni a tassi di interesse inferiori e, quindi, costi minori) contribuisca a superare la resistenza a nuove tasse della popolazione locale, che la ritiene maggiormente accettabile di altri strumenti. La scelta di imporre delle tasse di scopo a livello locale, quindi, è motivata essenzialmente dalla volontà di raccogliere entrate governative che contribuiscano al finanziamento di specifici beni collettivi o servizi, che, nel caso in esame, sono identificati nelle infrastrutture di trasporto pubblico.

In questo quadro, è possibile distinguere due differenti approcci in cui si concretizza la tassazione di scopo in base alla *ratio* sottostante l'imposizione stessa: il principio "chi inquina paga" in virtù del quale la tassazione di scopo è sostanzialmente utilizzata come strumento per politiche ambientali e di trasporto per scoraggiare i danni sociali e il principio "chi beneficia

---

<sup>2</sup> Ubbles et al. (2004: 41) ricordano che, una volta cessato lo stanziamento di fondi per il miglioramento delle strade, la tassa viene rinominata – *Vehicle Excise Duty* – diventando una fonte di entrate generale.

paga” che riflette la visione in base alla quale la tassazione di scopo locale serve per pagare per un bene o un servizio pubblico del quale si ha un beneficio.

### *2.1 La tassazione di scopo in base al principio “chi inquina paga”*

Il principio “chi inquina paga” rappresenta una tipologia di tassazione di scopo particolare in quanto non solo il tributo fiscale ha la propria giustificazione nel collegamento tra l'imposizione e la destinazione del gettito, ma, soprattutto, la tassa siffatta si prefigge di correggere le esternalità negative, tassando proprio i produttori di diseconomie esterne. Nel caso delle infrastrutture di trasporto, la tassazione di scopo sostanzialmente cattura il costo indiretto legato all'utilizzo da parte degli utenti dell'infrastruttura di trasporto.

La logica sottostante l'utilizzo di tasse di scopo in base al principio “chi inquina paga” è piuttosto semplice. Le molteplici esternalità negative del trasporto, dall'inquinamento dell'aria e dei gas serra, alla congestione, dalla rumorosità agli incidenti, generano una situazione di fallimento del mercato che, a sua volta, giustifica un intervento pubblico<sup>3</sup> per internalizzare i costi esterni, così come avviene nei casi di *parking pricing*, *road pricing* e nella recente Direttiva Eurovignette.

Un caso particolarmente interessante di tassazione di scopo da analizzare è rappresentato da quella sui flussi di traffico (*road pricing*) che, oltre ad avere una funzione correttiva del problema della congestione, consente di raccogliere risorse per finanziare infrastrutture di trasporto utili a risolvere appunto la congestione.

Al di là della semplicità della logica sottostante lo strumento, l'utilizzo concreto presenta alcune problematicità in quanto è necessario definire fin dall'inizio l'obiettivo prioritario rispetto al quale si vuole implementare il *road pricing*, ossia se si mira a generare reddito che possa essere utilizzato dalle amministrazioni per finanziare investimenti nei trasporti pubblici urbani o se, invece, ci si prefigge di limitarsi a controllare i flussi di traffico o, ancora, se ci si propone di ridurre l'inquinamento. A tal fine, sembra interessante richiamare i risultati dell'analisi condotta da Biagi et al. (2004) sull'introduzione di un sistema di accessi a pagamento nell'area centrale delle città norvegesi tra la fine degli anni Ottanta e i primi anni Novanta (Bergen, 1986; Oslo, 1990; Trondheim, 1991). Mentre nei casi di Bergen e Oslo l'obiettivo esplicitamente dichiarato è quello di raccogliere fondi per la realizzazione di infrastrutture legate al settore dei trasporti locali e ridurre i tempi di realizzazione delle infrastrutture (da 30 a 15 anni nel caso di Bergen, da 35 a 15 anni nel caso di Oslo),

---

<sup>3</sup> Come sottolinea Biagi et al. (2004: 7): «In queste situazioni l'intervento pubblico è giustificato e auspicabile nella misura in cui il prezzo privato pagato da chi causa la congestione non è pari al costo sociale che deriva dalle scelte private. (...) ciò si verifica tutte le volte in cui gli individui che causano congestione non tengono conto degli effetti delle proprie scelte su tutti gli altri individui che contemporaneamente utilizzano il bene collettivo. In altre parole, il segnale di prezzo che l'individuo riceve non esprime l'intero costo sociale causato dall'individuo medesimo».

l'esperienza di Trondheim si caratterizza per una maggiore attenzione alle esigenze di gestione del traffico locale, coniugando la necessità di una migliore gestione del traffico con l'esigenza di disporre di risorse per il finanziamento delle infrastrutture.

In base a tali condizioni iniziali è facile capire perché nei casi di Bergen e Oslo la definizione delle tariffe sia stata basata su obiettivi meramente finanziari e non di riduzione del traffico e, infatti, i risultati sui volumi di traffico siano sostanzialmente trascurabili. Viceversa nel caso di Trondheim, per il quale la differenziazione della tariffa in base al numero di passaggi e ai passaggi *off-peak* lascia trasparire una volontà di ricercare effetti allocativi in termini di gestione del traffico, la riduzione del traffico nelle ore tariffate è stata di circa il 10% (con un conseguente incremento del traffico nelle ore non tariffate e nei fine settimana dell'8%), mentre il gettito prodotto è maggiormente contenuto.

Un ulteriore confronto che merita di essere menzionato tra due esperienze di *road pricing* disegnate per obiettivi differenti e che stanno conseguendo risultati diversi è quello tra la *congestion charge* di Londra e la *pollution charge* di Milano. Sebbene in entrambe le aree le finalità della tassazione di scopo attengono la riduzione della congestione, la diminuzione delle emissioni inquinanti e la raccolta di risorse da investire per il potenziamento del trasporto pubblico, nel caso di Londra l'obiettivo prioritario consisteva nel ridurre la congestione che affliggeva il centro città costringendo gli automobilisti a trascorrere più del 50% del loro tempo in coda con considerevoli perdite di tempo legate alla congestione stimabili; per Milano, invece, l'Ecopass avrebbe dovuto prioritariamente migliorare la qualità dell'aria: nella classifica delle città con il livello più basso di qualità dell'aria nel 2008, anno di sperimentazione dell'Ecopass, Milano si collocava infatti al quarto posto (ISTAT, 2010). Anche per queste due esperienze, le differenti finalità si sono riflesse nelle caratteristiche dello strumento adottato: Londra, impegnata a ridurre il traffico, ha adottato una tassa sostanzialmente uguale per tutti i veicoli<sup>4</sup>, mentre Milano, interessata a ridurre l'inquinamento dell'aria, ha tassato maggiormente i veicoli più inquinanti<sup>5</sup>. Purtroppo, anche per quanto riguarda i risultati in relazione agli obiettivi prioritari, gli effetti della tassazione sono diametralmente opposti. Se nei primi anni di implementazione della *congestion charge*, Londra ha ridotto sostanzialmente l'ingresso nella zona di automobili e mezzi pesanti e in misura più limitata<sup>6</sup> la congestione, Milano sebbene abbia ridotto il traffico dei veicoli non è riuscita a contenere il numero di giorni di superamento del PM10<sup>7</sup>, dato in linea con la percezione dell'Ecopass dei cittadini milanesi che interpellati sull'utilità dello strumento ne

---

<sup>4</sup> La *congestion charge* londinese prevede il pagamento di 8 £ al giorno, prevedendo delle agevolazioni per il parco veicoli delle organizzazioni (7 £ al giorno) o per abbonamenti mensili e annuali.

<sup>5</sup> La *pollution charge* milanese richiede il pagamento di un ingresso giornaliero differenziato a seconda della classe di appartenenza del veicolo (2 € per veicoli di Classe 3, 5 € per veicoli di Classe 4 e 10 € per veicoli di Classe 5). Hanno accesso libero veicoli che "inquinano meno", ossia veicoli GPL, veicoli a metano, veicoli elettrici, veicoli ibridi, auto, merci e autobus benzina Euro 3, 4 e successivi, auto, merci e autobus Diesel con filtro antiparticolato omologato, ciclomotori e motociclette (Agenzia per la Mobilità e l'Ambiente, 2009).

<sup>6</sup> A causa dell'apertura di numerosi cantieri.

<sup>7</sup> ARPA Lombardia (2009: 54,64; 2010:1).

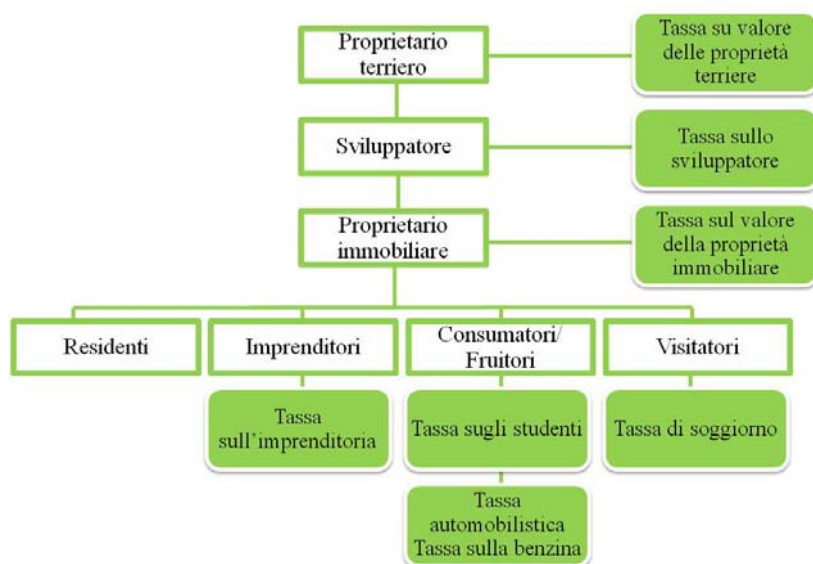
hanno evidenziato la scarsa utilità<sup>8</sup>. Viceversa, tra gli obiettivi raggiunti dalla *congestion charge* londinese merita di essere segnalato il crescente consenso sociale sul provvedimento. Infine, entrambi gli strumenti hanno permesso di generare introiti da reinvestire nel trasporto pubblico o nel finanziamento di forme di mobilità sostenibile. Nel 2008, al sesto anno di implementazione della *congestion charge*, Londra ha raccolto 268 M£ mentre il primo anno di sperimentazione della *pollution charge* a Milano ha generato 12 M£. In entrambi i casi, i costi di gestione ammontano alla metà degli introiti complessivi<sup>9</sup>.

## 2.2 La tassazione di scopo in base al principio “chi beneficia paga”

Come anticipato, a forme di tassazione di scopo che caricano sui produttori di diseconomie esterne gli oneri per la realizzazione delle infrastrutture si affianca l'imposizione fiscale attuata in base al principio “chi beneficia paga”.

In questa sede appare opportuno presentare le diverse tipologie di tasse di scopo, a partire dai soggetti che, in quanto beneficiari diretti o indiretti del potenziamento delle infrastrutture di trasporto, vengono chiamati a versare un contributo come corrispettivo del miglioramento beneficio guadagnato: dal proprietario terriero allo sviluppatore, dal proprietario immobiliare alle imprese e alle persone che occupano le proprietà, dagli imprenditori ai consumatori, dai fruitori ad, infine, i visitatori.

Figura 1 – La correlazione tra la gerarchia dei beneficiari e le tasse di scopo



Fonte: Rielaborazione a partire da Ubbles et al. (2004: 81).

<sup>8</sup> Un sondaggio condotto nel 2009 da SWG per conto della Provincia di Milano ha evidenziato come il 74% del campione di 600 cittadini milanesi ritenga che l'Ecopass rappresenti una soluzione “poco o per nulla efficace” nel ridurre l'inquinamento.

<sup>9</sup> Il costo di gestione del sistema milanese è stato nel 2008 pari a 6,5 M£, mentre il costo di quello londinese 131 M£.

La scelta di rappresentare i soggetti che beneficiano della realizzazione dell'infrastruttura in una gerarchia è motivata dal fatto che in questo modo si ritiene che la verifica rispetto alla possibilità del contribuente di trasferire il carico fiscale ad altri soggetti sia più agevole. Si consideri, a titolo esemplificativo, il proprietario terriero, collocato nella parte alta del sistema: è verosimile che questi trasferisca il tributo sullo sviluppatore e che questi, a sua volta, sposti l'onere del tributo sul proprietario immobiliare<sup>10</sup>. Per contro, è molto improbabile che un turista possa riversare su altri l'onere del contributo.

### *2.3 Le tasse di scopo imposte al proprietario terriero*

Fin dalla metà dell'Ottocento, si pensa che la tassazione della terra rappresenti uno dei più efficienti sistemi di tassazione, in quanto l'analisi classica ha dimostrato che tale forma di imposizione non influenza il prezzo della terra, né l'offerta di terra e, quindi, non distorce l'economia come invece si verifica con la tassa sul reddito e sul capitale<sup>11</sup>. In base a questa convinzione, infatti, gli economisti classici e, in particolare Ricardo, propongono la tassazione della rendita fondiaria, ritenendo che rappresenti un "reddito non guadagnato" in quanto generato grazie alla comunità e non in seguito ad un'attività del proprietario. La teoria della tassazione della terra è ripresa e rafforzata dai neoclassici e, infatti, Alfred Marshall nei *Principles* afferma come la scelta di tassare al 100% la rendita fondiaria (intesa come valore di scambio per l'uso del suolo) determinerebbe sconvolgimenti politici, ma nessun effetto economico in quanto il vigore dell'industria e dell'accumulazione non ne sarebbe necessariamente danneggiato (Camagni, 2008; Morbelli, 2005).

In effetti, la terra costituisce una base imponibile che risponde al principio del beneficio ricevuto se si pensa che la valorizzazione della terra capitalizza i vantaggi localizzativi di un luogo, vantaggi che, a loro volta, dipendono anche dalla presenza delle infrastrutture e dall'offerta di servizi pubblici. Il collegamento è pertanto evidente: la realizzazione e il miglioramento delle infrastrutture di trasporto aumentano i vantaggi localizzativi di un'area che, a loro volta, incrementano il valore della terra.

Tra gli economisti fautori dell'imposizione di tasse di scopo per il proprietario terriero emerge Henry George, che promuove la tassazione del valore del suolo come unica tassa e, a distanza di un secolo, ha ancora ferventi seguaci (i Georgisti) che si prefiggono di influenzare le politiche di tassazione dei governi indirizzando verso la tassazione della rendita fondiaria.

---

<sup>10</sup> In realtà, il trasferimento della tassa di scopo dallo sviluppatore all'acquirente dell'abitazione si verifica in comunità isolate dove non vi sono beni sostituti e non in comunità competitive (Nelson, 1994: 549).

<sup>11</sup> Evans (2004: 219) sottolinea che: «La tassazione delle terra non distorce l'economia nel modo in cui la tassa sul reddito influenza l'offerta di lavoro o la tassa sul reddito da capitale influenzerà il tasso di interesse e la disponibilità di capitali da investire. Tuttavia, mentre le persone possono emigrare e i capitali possono essere trasferiti, la terra è fissa nella sua localizzazione».

In realtà, la maggior parte degli Stati preferisce tassare la proprietà immobiliare, piuttosto che il valore della terra, sebbene il principio della *Land-Value Taxation* sia sperimentato da alcuni paesi come la Danimarca, Hong Kong e Taiwan che utilizzano la tassazione della terra per aiutare le proprie economie.

Al riguardo, si ritiene di interesse segnalare il caso del Regno Unito, dove il dibattito sulla *Land-Value Taxation* è costantemente in auge. In effetti, nel corso del Novecento si sono avvicendati numerosi tentativi di introdurre la tassazione del valore del suolo (Andelson, 2002; Lichfield e Connellan, 2000): a partire dai primi suggerimenti di introdurre la tassazione del valore di posizione (*site value rating*) contenuti in un rapporto sul problema dell'abitazione delle classi lavoratrici del 1885 fino al recente dibattito scaturito in seguito alla pubblicazione di *Taken for a Ride* (2001), in cui Riley analizza l'impatto della costruzione della *Jubilee Line Extension* di Londra e, cominciando da una riflessione sull'aumento di valore della sua proprietà, ipotizza che l'incremento di valore dell'intera area sia di circa 10 miliardi di sterline<sup>12</sup>.

#### 2.4 Le tasse di scopo imposte allo sviluppatore

Lo sviluppo urbano richiede la realizzazione di nuove infrastrutture e di servizi pubblici, tra i quali sono incluse le infrastrutture di trasporto. In conseguenza di ciò, i governi locali sovente ricorrono alla tassazione dei progetti di sviluppo per raccogliere le risorse necessarie per finanziare gli investimenti pubblici.

Pertanto, contestualmente alla concessione del permesso edilizio, la Commissione Edilizia suole richiedere un contributo allo sviluppatore al fine di pagare i costi di realizzazione delle infrastrutture relative all'intervento di sviluppo. Nello specifico, gli oneri di impatto sono applicati ai permessi edilizi ed alle denunce di inizio attività onerose e, una volta riscossi, vengono collocati in un fondo appositamente designato. Una variante al finanziamento dell'infrastruttura attraverso il pagamento di una quota in denaro è rappresentata dalla possibilità per lo sviluppatore di costruire direttamente l'infrastruttura necessaria, sotto la supervisione del governo locale.

Gli oneri di impatto sono particolarmente allettanti per il governo locale per differenti ragioni, ma, soprattutto, perché consentono di trasferire parte dei costi di realizzazione delle infrastrutture necessarie al progetto di sviluppo ai soggetti che traggono direttamente profitti dall'intervento .

---

<sup>12</sup> In seguito a tale analisi, Transport for London ha commissionato uno studio (Atisreal e Geofutures, 2005) sui valori dei terreni intorno alle stazioni della metropolitana di Canary Wharf e Southwark, dal quale è emerso che l'incremento nei valori della terra attribuibile alla *Jubilee Line Extension* (JLE) fosse di 2,8 miliardi di sterline. A seguito di tali analisi, considerato che i 3,5 miliardi di sterline di denaro pubblico spesi per costruire la JLE hanno generato un consistente incremento nei valori fondiari privati, Maxwell e Vigor (2005) si interrogano sull'opportunità di introdurre una *Land Value Tax*, innescando un nuovo dibattito, tutt'ora in corso.



Le tasse di scopo imposte allo sviluppatore, utilizzate in molti Paesi, assumono numerose forme, ma sostanzialmente, sono riconducibili a due tipologie: gli oneri di impatto, che recuperano le risorse per il finanziamento delle infrastrutture con tasse speciali, correlate ai diversi usi del suolo e calcolate in base a formule predefinite, e gli oneri sullo sviluppo, la cui logica – far pagare allo sviluppatore una parte dei costi di infrastrutturazione dei progetti di sviluppo – è sostanzialmente analoga a quella degli oneri di impatto, ma in questo caso il contributo viene negoziato caso per caso tra la Commissione Edilizia e lo sviluppatore.

Negli Stati Uniti dagli anni Settanta, le *Development Impact Fee* rappresentano la risposta dei governi locali al movimento *pay its own way* e, infatti, sono individuate come il modo per superare il costo delle nuove infrastrutture per lo sviluppo della comunità.

In Francia, dove l'obbligo per gli sviluppatori di partecipare alle spese di infrastrutturazione è previsto fin dal 1958, le esazioni vengono imposte attraverso la *Taxe Local d'Équipement*, un'imposta forfettaria sul valore della superficie da edificare, la *Zone d'Aménagement Concertée*, una procedura di urbanistica operativa, e il *Programme d'Aménagement d'Ensemble*, un programma che definisce caso per caso il fabbisogno finanziario e il contributo dello sviluppatore.

Infine, in Italia, vige un sistema misto di contributi concessori (per la concessione edilizia) e di oneri di urbanizzazione (per urbanizzazioni primarie e secondarie) non del tutto coerente e razionale in quanto, ad esempio, gli oneri di urbanizzazione sono del tutto scollegati dai costi effettivi sostenuti dal settore pubblico e si pagano anche per trasformazioni che non implicano nuove urbanizzazioni (Camagni, 1999).

In aggiunta, Stanghellini (2001) sottolinea come l'efficacia di questi strumenti sia fortemente limitata dalle modalità di quantificazione di tali contributi e dal mancato aggiornamento dei costi di riferimento. E, in effetti, Camagni (2008) ha recentemente confrontato il gettito prodotto dagli oneri di urbanizzazione del Comune di Milano, dove il totale delle prestazioni pubbliche sul valore di mercato incide attorno al 10%, con un quanto rilevato nel caso di Monaco di Baviera (27% e 31% nei due progetti esaminati) evidenziando come il gettito prodotto nel caso italiano abbia un valore pari a circa un terzo di quello tedesco.

Infine, a depotenziare ulteriormente il ruolo degli oneri di urbanizzazione nel contribuire effettivamente alle spese infrastrutturali, le recenti Leggi Finanziarie del 2005 (Legge n. 311 del 30 dicembre 2004), del 2007 (Legge n. 296 del 27 dicembre 2006) e del 2008 (Legge n. 244 del 24 dicembre 2007) hanno stabilito che i proventi derivanti da oneri di urbanizzazione possano essere destinati al finanziamento di spese correnti entro il limite del 75 per cento per il 2005 e del 50 per cento per il periodo 2006–2010<sup>13</sup>; in questi anni di blocco della leva fiscale i Comuni hanno ampiamente utilizzato gli oneri di urbanizzazione per finanziare la

---

<sup>13</sup> Inoltre il 25% dei proventi delle concessioni raccolti nel periodo 2007–2010 potranno essere utilizzati per finanziare la manutenzione ordinaria del patrimonio comunale.

spesa corrente, mentre il finanziamento di spese fisse con entrate *una tantum* non rappresenta una soluzione sostenibile nel lungo periodo.

Sebbene non sia possibile disporre di informazioni sull'utilizzo degli oneri di urbanizzazione nei Comuni italiani, un recente studio realizzato da Frieri (2007) sui bilanci comunali di un campione di capoluoghi di provincia<sup>14</sup> mostra come, tranne rare eccezioni, la maggior parte degli Enti Locali considerati abbia utilizzato mediamente il 30% degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente, con numerose eccezioni per le quali tale percentuale supera abbondantemente il 50%.

### 2.5 Le tasse di scopo imposte al proprietario immobiliare

Come anticipato, per catturare l'incremento del valore generato dalla creazione di un'infrastruttura di trasporto le amministrazioni locali ricorrono diffusamente alla tassazione della proprietà immobiliare che assume varie configurazioni, dal rudimentale incremento della tassa di proprietà a forme maggiormente evolute come, negli Stati Uniti, lo *Special Assessment District* o il *Tax Increment Financing*.

Il fondamento logico sottostante l'utilizzo dei proventi della tassa di proprietà per finanziare il trasporto pubblico risiede nella constatazione che la fornitura di un servizio pubblico determina un incremento nel valore della proprietà immobiliare, motivo per cui si ritiene opportuno catturare parte di tale guadagno per finanziare la realizzazione o la valorizzazione delle infrastrutture di trasporto e del sistema di trasporto pubblico. In aggiunta, le tasse sulla proprietà si riferiscono ad un bene immobile – la proprietà immobiliare, appunto – e, per tale ragione, è difficile riuscire ad evaderle. Inoltre, tale strumento fornisce un gettito relativamente ampio e stabile. Infine, hanno bassi costi di transazione in quanto i governi locali dispongono di un sistema amministrativo che nel contempo valuta i valori immobiliari e raccoglie le tasse che vi vengono imposte. Per contro, però, tale imposizione, essendo pagata periodicamente, è estremamente visibile e, se aumenta la responsabilità pubblica nella gestione dei proventi della tassa, nel contempo amplifica la resistenza dei contribuenti che, tra l'altro, recriminano il fatto che sovente il gettito della tassazione sia utilizzato per finanziare servizi utilizzati da un segmento limitato della popolazione. Un'ulteriore problematicità è rappresentata dal fatto che, per incrementare le risorse fornite da questo tipo di tassazione, è necessario accrescere l'aliquota della stessa.

Le esperienze concrete di imposizione di tasse di proprietà i cui proventi andranno a finanziare i progetti di trasporto pubblico sono riconducibili essenzialmente a due filoni. Nel primo caso, l'aliquota della tassa di proprietà non varia, ma una parte delle entrate annuali

---

<sup>14</sup> I capoluoghi di provincia considerati nell'analisi sono Belluno, Bergamo, Brescia, Cremona, Ferrara, Grosseto, Livorno, Modena, Padova, Parma, Pescara, Prato, Ravenna, Reggio Emilia, Rimini, Siena, Terni, Udine.

della tassa è vincolata al finanziamento di progetti di trasporto. In questa ipotesi, tuttavia, a meno che non venga definita una zonizzazione in cui applicare tale limitazione, i tributi sulla proprietà hanno il grosso limite che sono imposti senza alcuna correlazione con i benefici prodotti dalla realizzazione di un'infrastruttura: si tratta di una tassazione "generale" in relazione alla quale il principio "chi beneficia, paga" è rispettato parzialmente. Nel secondo caso, invece, si sceglie di aumentare l'aliquota della tassa di proprietà – o di imporre una sovrattassa – in modo temporaneo o permanente e destinare tali risorse al finanziamento di nuovi servizi di trasporto.

La prima tipologia di tassazione, comunque, è ampiamente diffusa. In Danimarca, la tassa sulla proprietà (*Ejendomsværdiskatten*) è un tributo statale che viene imposto ai proprietari di un'abitazione e presenta un'aliquota dell'1% del valore della proprietà, sebbene il tasso divenga pari al 3% se il valore della proprietà supera i 407.000 € (3.040.000 DKK) <sup>15</sup>.

In Francia<sup>16</sup>, la tassa sulla proprietà (*Taxe foncière*), istituita dalla Legge n. 872 del 13 luglio 2006 *Engagement National pour le Logement* (Impegno nazionale per l'alloggio) è un contributo comunale che si applica sia sulle proprietà costruite (*Taxe foncière sur le propriétés bâties*) che sulle proprietà non costruite (*Taxe foncière sur le propriétés non bâties*), sebbene il dispositivo sia costruito in modo da penalizzare le proprietà non costruite, ma edificabili, imponendovi una maggiorazione.

In Italia, la tassa di proprietà, meglio nota come l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), introdotta con il Decreto Legislativo n. 504 del 30 dicembre 1992, Riordino della Finanza degli Enti Territoriali, ha rappresentato per lungo tempo una delle entrate maggiormente consistenti dei Comuni fino a quanto, nel 2008, il Decreto-Legge n. 93 del 27 maggio 2008, Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, stabilisce che l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale sia esclusa dall'ICI, ridimensionando notevolmente il gettito complessivo e, pertanto, le risorse disponibili per le amministrazioni comunali.

Anche negli Stati Uniti la tassa di proprietà non è imposta a livello federale, ma i tributi sono definiti dalle municipalità e dalle Contee degli Stati Federali. I tassi variano a seconda della giurisdizione, in base ai metodi utilizzati per determinare il valore della proprietà.

Tuttavia, mentre le tasse di scopo sulle proprietà immobiliari sono frequentemente utilizzate nei vari paesi, quelle sul plusvalore della proprietà immobiliare generato dalla realizzazione delle infrastrutture nella maggior parte dei Paesi sono ancora solamente abbozzate. Un'eccezione, in tal senso, è rappresentata dagli Stati Uniti che, per superare i limiti di una tassa di proprietà genericamente imposta, hanno ideato un meccanismo in grado di collegare il miglioramento determinato dall'infrastruttura con l'incremento nel valore della proprietà: lo

---

<sup>15</sup> Se la proprietà è stata acquistata prima dell'1 luglio 1988, l'aliquota si riduce rispettivamente allo 0,5% e al 2,8%.

<sup>16</sup> Per completezza di informazione, si rileva che in Francia esiste anche la *taxe d'habitation*, una tassa pagata da chi dispone della proprietà immobiliare, sia esso il proprietario o l'affittuario.

*Special Assessment District* (SAD). Il SAD non è altro che una speciale tassa basata sull'incremento del valore della proprietà determinato dal miglioramento infrastrutturale che è imposta, oltre all'usuale tassa di proprietà, per i proprietari immobiliari localizzati in una specifica area SAD sulla quale si ritiene si possano osservare i benefici prodotti dall'infrastruttura. Sebbene per disporre di un SAD efficiente sarebbe necessario differenziare l'importo dovuto dai proprietari in proporzione al beneficio generato dall'infrastruttura di trasporto (che varia a seconda della distanza della proprietà dall'infrastruttura), tale ipotesi è in realtà impercorribile perché disegnare una tassa in base all'esatto corrispettivo del beneficio determinerebbe dei costi di transazione non sostenibili<sup>17</sup>, motivo per cui il SAD è solo parzialmente efficiente. In aggiunta, vi è un altro elemento che mina l'efficienza del SAD: difficilmente i proprietari saranno disposti a rimborsare l'intero guadagno di valore della proprietà, motivo per cui, per non generare uno scontento eccessivo da parte dei proprietari, si tende a imporre tasse che si prefiggono di recuperare al massimo il 50% dell'incremento di valore generato dall'infrastruttura (Rolon, 2008; Ubbles et al., 2004).

## *2.6 Le tasse di scopo imposte agli imprenditori*

Malgrado il ricorso quasi universale a tasse sul lavoro per raccogliere entrate a livello nazionale, i casi di tasse di scopo sul lavoro destinate a finanziare le infrastrutture di trasporto sono rare, nonostante sia piuttosto evidente il nesso che collega l'occupazione alle infrastrutture di trasporto.

Il fondamento logico alla base della scelta di tassare il lavoro per finanziare le infrastrutture di trasporto pubblico parte dalla considerazione che le imprese localizzate su un territorio utilizzano le infrastrutture stradali e il sistema di trasporto collettivo sia in maniera diretta sia, soprattutto, in modo indiretto: le infrastrutture di trasporto, infatti, sono ampiamente adoperate dagli impiegati per recarsi al lavoro. Pertanto, poiché le infrastrutture di trasporto influenzano positivamente uno dei fattori di produzione dell'impresa, sembra opportuno tassare la stessa per finanziare il bene pubblico. Tuttavia, se gli argomenti in favore di un finanziamento da parte delle imprese a favore delle infrastrutture stradali e del trasporto pubblico non sembrano discutibili, maggiormente controversa e complessa sembra essere la definizione della tassa in modo da attribuire la quota corrispondente ed equa dell'utilizzo delle infrastrutture alle imprese, a partire dai principi classici dell'imposizione: beneficio e capacità contributiva.

In aggiunta, le tasse sul lavoro presentano il rischio che le imprese possano preferire una localizzazione meno accessibile al trasporto pubblico, pur di rifuggire l'imposizione fiscale. Sebbene la teoria economica affermi che il pericolo che le imprese vogliano rilocalizzarsi

---

<sup>17</sup> Si è, pertanto, in presenza di un *trade off* tra massimizzazione dell'efficienza e minimizzazione dei costi di transazione.

sussista solo se il gettito fiscale è utilizzato in modo inefficiente e, pertanto, non produce sufficienti benefici per gli imprenditori, è indubbio che tale meccanismo metta i territori in competizione tra loro. Al riguardo, infatti, Rocaboy (2006) dimostra come in Francia esistano forti influenze in materia fiscale tra le città al punto che quando un Comune riduce l'aliquota del *Versement Transport* (la tassa sul lavoro francese) di un punto percentuale i Comuni limitrofi diminuiscono il valore della loro tassa di un ammontare compreso tra lo 0,6 e lo 0,8. Le tasse di scopo sul reddito da lavoro si trovano in Francia dove è imposto il *Versement Transport* e in numerosi Stati americani – Kentucky, Ohio, Oregon, Indiana e Washington – sottoforma di *Employment Tax*. Si cita, a titolo esemplificativo il caso dell'Oregon dove l'*Employment Tax* per supportare il trasporto pubblico locale è stata imposta per oltre trenta anni dal *Tri-County Metropolitan Transportation Authority* (Tri-Met) e in Eugene dalla *Lane County Metropolitan Transit District*<sup>18</sup>.

A differenza degli Stati Uniti e della Francia che impiegano, rispettivamente, l'*Employment Tax* e il *Versement Transport*, l'Italia non prevede tasse di scopo sul lavoro per finanziare i sistemi di trasporto pubblico locale. Tuttavia, la legge sul riordino delle Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura (Legge 29 dicembre 1993 n. 580) offre uno strumento che potrebbe essere valorizzato a tal fine. La legge, infatti, stabilisce la possibilità per le Camere di Commercio di aumentare il diritto camerale annuale per un massimo del 20% al fine di finanziare una parte dei costi di iniziative finalizzate all'aumento della produzione e il miglioramento delle condizioni economiche della circoscrizione territoriale di competenza.

## 2.7 Le tasse di scopo imposte agli studenti

Nel segmento inferiore della gerarchia dei beneficiari è collocata la categoria degli studenti universitari. In effetti, la presenza di un'Università in un'area urbana richiede che l'autorità responsabile del traffico locale si impegni per fornire un trasporto pubblico efficiente e attivare misure per la riduzione della congestione al fine di migliorare la mobilità degli studenti per l'accesso ai luoghi di studio.

---

<sup>18</sup> Le ragioni alla base della scelta dell'Oregon di sviluppare un sistema di tassazione di scopo per finanziare il trasporto pubblico sono molteplici. Innanzitutto, una restrizione costituzionale vieta di finanziare il trasporto pubblico con entrate provenienti da tasse sulla benzina. In aggiunta, l'assenza di tasse sulle vendite rende il sistema di trasporto pubblico maggiormente dipendente dai finanziamenti generali e dalle tasse sul lavoro rispetto agli altri Stati. Pertanto, i servizi di trasporto pubblico locale dell'Oregon sono finanziati attraverso una combinazione di tasse di proprietà locali, tasse locali sugli stipendi pagate dai datori di lavoro, tariffe sul trasporto oltre che stanziamenti federali e statali, entrate provenienti dalla pubblicità e finanziamenti privati. Per finanziare il trasporto pubblico l'*Oregon Department of Revenue* amministra per il *Tri-County Metropolitan Transportation District* (TriMet) e il *Lane County Mass Transit District* (LTD) due programmi che dal 1969 raccolgono entrate tassando gli stipendi (per il tramite dei datori di lavoro) (*Transit Payroll Taxes for Employers*) e il reddito dei liberi professionisti (*Oregon Transit Self-employment Taxes*) il cui gettito rappresenta la principale fonte di finanziamento della *Metropolitan Area Express* (MAX) dell'area metropolitana di Portland, costata complessivamente oltre sei miliardi di dollari.

Per ottenere le risorse necessarie per implementare al meglio il trasporto pubblico, negli Stati Uniti si segnalano numerosi esempi di imposizione di una sopratassa di iscrizione dedicata al miglioramento del trasporto pubblico.

Il caso dell'University of California di Berkeley (UC Berkeley) e dell'Alameda-Contra Costa Transit District (AC Transit) è particolarmente emblematico. A partire dal 1998, la collaborazione tra le due istituzioni ha consentito di fornire agli studenti un abbonamento, soprannominato *Class Pass*, con l'utilizzo illimitato e gratuito delle linee di autobus dell'AC Transit. Il *Class Pass* genera annualmente 3,5 milioni di viaggi degli studenti e, grazie all'accordo con l'UC Berkeley consente a AC Transit di raccogliere 1,3 milioni di dollari di entrate.

La convenzione tra UC Berkeley e AC Transit, infatti, prevede che l'Università al momento dell'iscrizione applichi una tassa, aggiuntiva a quella di iscrizione pari a 69,5 \$ (47,8 €), il cui gettito consente di sovvenzionare il *Class Pass*. Il programma, approvato dalla maggioranza degli studenti (88%) in uno speciale referendum indetto nel 1998, è entrato in vigore nel 1999<sup>19</sup>.

## 2.8 Le tasse di scopo imposte ai fruitori delle strade

Sebbene gli economisti identifichino la tassa sulla benzina come un'imposta sul consumo, in quanto l'onere ricade sull'utente finale nel momento dell'acquisto e poiché è generalmente applicata agli individui che si servono della benzina per utilizzare il proprio veicolo sulle strade pubbliche, tuttavia la tassa sulla benzina può essere considerata una tassa di scopo per finanziare le infrastrutture stradali.

È indicativo, al riguardo, il fatto che in molti paesi, ad esempio negli Stati Uniti, siano previsti rimborsi o esenzioni dal pagamento della tassa sulla benzina per coloro che la utilizzano per finalità diverse che adoperarla per utilizzare la propria macchina sulle strade.

In effetti, la tassa sulla benzina costituisce uno dei modi più diffusi e apprezzati dai governi per generare entrate in quanto è semplice da amministrare, può essere differenziata per diesel e gasolio per distinguere, seppur in modo imperfetto, tra veicoli e macchine e, infine, è difficile da evadere (Farrell, 1999).

Per contro, però, la tassa sulla benzina presenta numerose problematiche. Innanzitutto, non si tratta di un'imposta proporzionale in quanto è indipendente dalla dimensione del veicolo e, in aggiunta, non consente di discriminare tra veicoli con differenti carichi, rumori ed emissioni. Inoltre, non può essere utilizzata per indurre gli automobilisti a circolare in strade e orari che

---

<sup>19</sup> Il successo del *Class Pass* tra UC Berkeley e AC Transit ha consentito di attivare un'ulteriore tipologia di abbonamento convenzionato: il *Bear Pass*, un abbonamento per i membri della *Faculty* dell'Università (2004), a soli 20 \$ al mese, rispetto all'usuale costo di 100 \$ per l'abbonamento mensile. Inoltre, sulla falsariga di tali sperimentazioni, la Città di Berkeley nel 2008 ha sponsorizzato un progetto pilota, l'*Eco Pass*, per gli impiegati della città.

presentano un basso costo sociale. Infine, se invece che applicare una tassa sulla benzina si ha un'imposta sulla benzina, senza il vincolo di utilizzo dei proventi per infrastrutture o servizi di trasporto, si tratta di uno strumento fortemente inefficiente<sup>20</sup>.

Tuttavia, i proventi della tassa sulla benzina rappresentano un'importante fonte di risorse per le strade statali per molti paesi. Si cita, ad esempio, il caso degli Stati Uniti, dove gli introiti provenienti dalla tassa sul carburante federali, statali e locali rappresentano il 39,9% di tutte le risorse disponibili per il finanziamento delle strade pubbliche che, unite con altre tasse, imposte e tariffe eccedono gli 80 miliardi di dollari, vale a dire il 59,4% di tutte le spese per strade pubbliche (Katz e Puentes, 2005).

### **3 La tassazione di scopo nel panorama italiano**

#### *3.1 Dagli albori della tassazione di scopo alle innovazioni nella fiscalità locale degli anni Novanta*

Le tasse di scopo correlate alle infrastrutture di trasporto non rappresentano una novità assoluta nell'esperienza italiana, ma, anzi, sono già state utilizzate in passato o sono attualmente usate sporadicamente. In effetti, come rileva Stanghellini (2001), gli strumenti per la fiscalità urbanistica in Italia non sono inutilizzati, quanto piuttosto sono usati in modo tale da non valorizzare appieno le loro potenzialità.

Gli albori della tassazione di scopo in Italia possono essere ricondotti ai primi tentativi di Giolitti di tassare l'incremento di valore dei terreni determinato da un'infrastruttura di trasporto: già nel 1903 il governo Giolitti approva una legge che stabilisce che vengano tassati con un'aliquota annua dell'1% tutti quei terreni considerati edificabili per il solo fatto di essere localizzati ad una certa distanza da una strada.

A pochi anni di distanza, il Testo Unico sulla Finanza Locale del 1931 introduce nell'ordinamento il "contributo di miglioria generica" e il "contributo di miglioria specifica"<sup>21</sup> esplicitando chiaramente la volontà di tassare l'accrescimento di un valore non guadagnato. Il giudizio espresso sui contributi di miglioria dagli studiosi non è sempre univoco. Infatti, se Morbelli (2001, 2005) rileva che tale forma di imposizione locale non solo non fu mai in grado di fornire un gettito consistente per le finanze comunali, ma soprattutto, non

---

<sup>20</sup> Per completezza di informazione, si ritiene di interesse segnalare come alcuni dei problemi associati con la tassa sulla benzina, come ad esempio, la difficoltà di differenziare a seconda della dimensione e degli effetti in termini di sostenibilità ambientale possano essere parzialmente superati dalla tassa automobilistica che, tuttavia, genera un gettito decisamente ridotto rispetto alla tassa sulla benzina.

<sup>21</sup> Boria (2008) ricorda come il sintagma "contributo di miglioria" sia utilizzato per la prima volta dal Regio Decreto n. 2358 del 1923.

rappresentò “una seria forma di prelievo del plusvalore fondiario”<sup>22</sup>, Camagni (1999) segnala come i contributi di miglioria siano stati utilizzati in taluni casi anche rilevanti, come per la costruzione della linea 1 della metropolitana di Milano.

Parere unanime, invece, sul fatto che quando tale strumento viene soppresso, si ritiene erroneamente che l’Imposta comunale sull’incremento di valore degli immobili (INVIM) introdotta nel 1972 possa sostituire concettualmente i contributi di miglioria. In realtà, l’INVIM non consente di recuperare il plusvalore fondiario generato dalla realizzazione di opere pubbliche in quanto colpisce i terreni e i fabbricati in modo indistinto, senza che vi sia una diretta correlazione tra imposizione fiscale e benefici generati dall’intervento pubblico.

Nella seconda metà degli anni Settanta, la legge n. 10 del 28 Gennaio 1977 (la cosiddetta Legge Bucalossi) introduce il contributo di urbanizzazione che sancisce il dovere del privato alla partecipazione dei costi connessi alla trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio e, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe alleviare la collettività dalle spese di urbanizzazione derivanti dalla realizzazione di attività economiche<sup>23</sup>.

### *3.2 L’istituzione dell’imposta di scopo (ISCOP)*

A distanza di oltre trent’anni dall’istituzione degli oneri di urbanizzazione e di un decennio dalla riforma dell’ICI con la Legge Finanziaria 1997, la Legge Finanziaria 2007 introduce nell’ordinamento italiano la tassazione mirata consentendo a tutti i Comuni di deliberare l’istituzione di un’imposta di scopo (ISCOP) al fine di finanziare parte delle spese per la realizzazione di opere pubbliche.

Se l’abolizione dell’ICI per la prima casa sancita dal Decreto Legge n. 93 del 27 maggio 2008 ha indebolito le risorse comunali e ha attenuato il nesso di reciprocità tra prestazioni ed entrate, in quanto il minor gettito dei Comuni dovrebbe essere compensato da trasferimenti del centro, la possibilità concessa ai governi locali di imporre un tributo per finanziare in una certa misura gli investimenti pubblici sembra rispondere alla volontà di rafforzare la corresponsività tra l’infrastrutturazione realizzata e il contributo richiesto, sembra andare in direzione esattamente opposta.

Nello specifico, nel definire il regolamento di adozione della tassa di scopo i Comuni devono determinare l’opera pubblica da realizzare<sup>24</sup>, l’ammontare della spesa da finanziare, l’aliquota

---

<sup>22</sup> I contributi di miglioria generica e specifica non potevano raccogliere oltre il 15% del plusvalore e, infatti, il gettito raccolto rappresentava una percentuale esigua delle finanze comunali. Si cita, a titolo esemplificativo, il caso di Torino dove, nel periodo 1957-1991, contrassegnato da una forte domanda di suoli edificabili, il gettito fu pari al 3% delle entrate tributarie comunali (Morbelli, 2005: 87).

<sup>23</sup> Nello specifico, il contributo concessorio comporta la corresponsione di un contributo commisurato all’incidenza delle spese di urbanizzazione (primaria e secondaria) e al costo di costruzione.

<sup>24</sup> Il comma 149 stabilisce che «L’imposta può essere istituita per le seguenti opere pubbliche: a) opere per il trasporto pubblico urbano; b) opere viarie, con l’esclusione della manutenzione straordinaria ed ordinaria delle opere esistenti; c) opere particolarmente significative di arredo urbano e di maggior decoro dei luoghi; d) opere di risistemazione di aree dedicate a parchi e giardini; e) opere di realizzazione di parcheggi pubblici; f) opere di



di imposta<sup>25</sup>, l'applicazione di esenzioni, riduzioni o detrazioni in favore di determinate categorie di soggetti<sup>26</sup> e, infine, le modalità di versamento degli importi dovuti. Con riferimento alle opere pubbliche che potrebbero essere finanziate per il 30% dal gettito dell'imposta di scopo, la legislazione individua le opere per il trasporto pubblico urbano e le opere viarie, escludendo, però, il pagamento della manutenzione straordinaria ed ordinaria delle opere esistenti.

Analogamente ai meccanismi di tassazione di scopo statunitensi, anche per l'imposta di scopo è fissato un limite temporale entro il quale i lavori di realizzazione dell'opera devono incominciare; nel caso di mancato avvio dell'opera pubblica entro due anni dalla data prevista dal progetto esecutivo i Comuni sono tenuti al rimborso dei versamenti effettuati dai contribuenti entro i due anni successivi.

Tuttavia, sebbene la Legge Finanziaria del 2007 sembri aver finalmente dotato le amministrazioni locali di uno strumento per reperire risorse, in base ai principi della finanza decentrata, ad oggi solamente venti Comuni sugli oltre 8.100 Comuni italiani (0,25%) hanno deliberato un'imposta di scopo<sup>27</sup>.

Inoltre, come mostra la Figura 2, la maggior parte degli interventi per i quali si prevede di applicare l'imposta di scopo riguardano opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica o iniziative particolarmente significative di arredo urbano e di maggior decoro dei luoghi, mentre solo un progetto su cinque di quelli previsti riguarda opere per il trasporto pubblico urbano o lavori stradali.

---

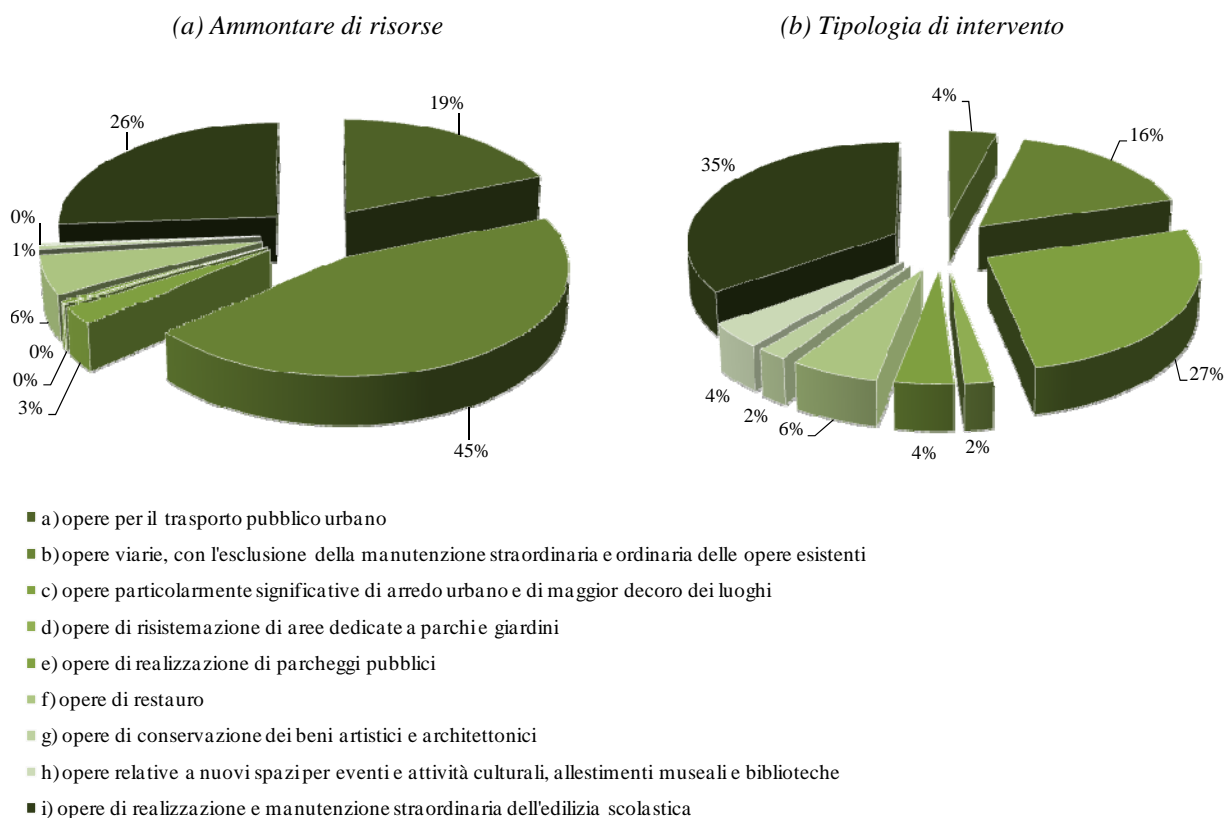
restauro; g) opere di conservazione dei beni artistici e architettonici; h) opere relative a nuovi spazi per eventi e attività culturali, allestimenti museali e biblioteche; i) opere di realizzazione e manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica».

<sup>25</sup> Nello specifico, il comma 147 prescrive che «L'imposta è dovuta, in relazione alla stessa opera pubblica, per un periodo massimo di cinque anni ed è determinata applicando alla base imponibile dell'imposta comunale sugli immobili un'aliquota nella misura massima dello 0,5 per mille».

<sup>26</sup> Nello specifico, il comma 146, lettera d) stabilisce che il Regolamento deve precisare l'applicazione di esenzioni, riduzioni o detrazioni in favore di determinate categorie di soggetti, in relazione all'esistenza di particolari situazioni sociali o reddituali, con particolare riferimento ai soggetti che già godono di esenzioni o di riduzioni ai fini del versamento dell'imposta comunale sugli immobili sulla prima casa e ai soggetti con reddito inferiore a 20.000 euro.

<sup>27</sup> Dei venti Comuni – Bastia Umbra (PG), Belluno (BL), Castellabate (SA), Cinto Caomaggiore (VE), Lauro (AV), Matelica (MC), Melilli (SR), Misano Adriatico (RN), Morciano di Romagna (RN), Morfasso (PC), Nocera Terinese (CZ), Occhiobello (RO), Ponte di Legno (BS), Posina (VI), Povegliano Veronese (VR), Rimini (RN), Rivisondoli (AQ), Soverato (CZ), Temù (BS), Vignola (MO) – solamente due, Belluno e Rimini, sono capoluogo di provincia.

Figura 2 – La correlazione tra la gerarchia dei beneficiari e le tasse di scopo



Già prima che entrasse in vigore l'esenzione dell'ICI per le prime case, la maggior parte dei Comuni, verosimilmente per evitare le proteste dei cittadini di fronte ad un aggravio del carico fiscale, avevano deciso di esentare dall'imposta di scopo le abitazioni principali. D'altronde, tale scelta è resa possibile dal fatto che si tratta in prevalenza di comuni a vocazione turistica in cui proliferano le seconde case. Tuttavia, sebbene un'imposta di scopo siffatta possa consentire ai Comuni di reperire le risorse necessarie per la costruzione delle infrastrutture, tale soluzione sembra essere stata strutturata in un modo che non solo è poco coerente con il principio del beneficio, ma, paradossalmente, disegna un principio inverso: i proprietari di seconde case e di alberghi verseranno "un'addizionale ICI" per uno scopo "altrui" e, nel contempo, i principali beneficiari delle infrastrutture non verseranno nessuna addizionale. Tale aspetto, particolarmente evidente per le opere di edilizia scolastica, sussiste, comunque, anche per le infrastrutture di trasporto.

In conclusione, si segnala come, a ridimensionare ulteriormente il meccanismo dell'imposizione di scopo già poco valorizzato dai Comuni, interviene la Risoluzione n. 12/DF del 5 giugno 2008 recante Imposta comunale sugli immobili (ICI) che stabilisce espressamente che poiché per la disciplina dell'ISCOP si applicano le disposizioni vigenti in materia di ICI, diviene automatica l'esenzione dall'imposta di scopo per le unità immobiliari destinate ad abitazione principale.

## 4 Considerazioni conclusive

Il paper ha focalizzato l'attenzione sulle logiche sottostanti i principali meccanismi di tassazione di scopo utilizzati dai governi locali, presentando sinteticamente alcuni casi particolarmente significativi.

In questa sede, appare opportuno riflettere sulle caratteristiche delle differenti forme di tassazione di scopo presentate in modo da offrire spunti di riflessione per i governi locali interessati a sperimentare forme di tassazione di scopo in un contesto di federalismo fiscale.

Sebbene non siano stati qui presentati i risultati emersi da approfonditi studi di caso<sup>28</sup>, l'analisi delle esperienze insegna come l'accettabilità pubblica della tassazione di scopo sia correlata alla capacità di *targeting* e di specificazione della finalità di una tassa di scopo.

In considerazione di ciò, si è scelto di costruire una matrice a doppia entrata (Figura 3) dove da una parte (asse delle ascisse) vengono evidenziati gli obiettivi della tassazione di scopo suddivisi in obiettivo generale – il finanziamento delle generiche infrastrutture di trasporto – o obiettivo specifico – il finanziamento di quello specifico investimento; dall'altro (asse delle ordinate) ci sono i soggetti sui quali ricade il carico fiscale suddivisi tra soggetti genericamente appartenenti ad una categoria – i proprietari immobiliari, gli studenti, gli imprenditori, gli automobilisti – e soggetti appartenenti ad un gruppo particolare, individuato in base all'applicazione di un criterio che consente di valorizzare il principio del beneficio, quale, ad esempio, l'appartenenza ad un'area determinata nella quale sono maggiormente evidenti e significativi i vantaggi prodotti dalla realizzazione dell'infrastruttura.

La combinazione delle due dimensioni consente di classificare le tasse di scopo in relazione alla loro capacità di bersagliamento sia con riferimento al soggetto che dovrà pagare la tassa, sia alla ragione per la quale è chiamato a contribuire.

Pertanto, maggiore sarà la capacità di bersagliamento della tassa, maggiore sarà la sua capacità di rispettare il principio “chi beneficia, paga” e di *catturare* grazie alla tassa di scopo effettivamente il beneficio generato dall'infrastruttura di trasporto e, verosimilmente, maggiore sarà l'accettabilità pubblica della tassa, come evidenziano in letteratura le esperienze dei *Benefit Assessment District* e dei *Tax Increment Financing* statunitensi<sup>29</sup>.

Infatti, come mostra la figura seguente, se le tasse di scopo sono applicate in ragione di un obiettivo specifico – il finanziamento di quello specifico investimento – e ad un insieme di soggetti individuati in base ad un criterio che consente di distinguere gli individui in base all'effettivo beneficio che ricevono dall'infrastruttura (il riquadro in alto a destra) si delinea uno strumento di cattura del valore. Ad esempio, quando una città statunitense impone un *Benefit Assessment District* sui proprietari che possiedono un immobile in una determinata area della città per finanziare una specifica linea infrastrutturale – il BAD utilizzato dalla città

---

<sup>28</sup> GVA Grimley (2004), Sumiraschi (2010).

<sup>29</sup> Faber (2000), OECD (2001, 2007), Peterson (2008), Sumiraschi (2010).

di San Francisco è solo una delle molteplici esperienze – non si limita ad applicare una tassa di scopo, ma si prefigge di catturare il plusvalore immobiliare creato dalla realizzazione dell’infrastruttura. In questo caso la tassa di scopo rappresenta uno strumento di cattura del valore.

Figura 3 – Una proposta di classificazione delle tasse di scopo



Per contro, si consideri il caso delle tasse di scopo che sono applicate in ragione di un obiettivo generale – il finanziamento delle generiche infrastrutture di trasporto – e in modo generico – un’aliquota forfettaria per tutti i soggetti che appartengono ad un determinato gruppo (il riquadro in basso a sinistra). È questo il caso della tassazione di scopo propriamente detta, come, ad esempio, la tassa sulla benzina, applicata a tutti gli automobilisti per pagare i costi di miglioramento delle arterie stradali, ma anche il caso dell’*Employment Tax*, o dell’analogo francese *Versement Transport*, la cui imposizione riguarda tutti gli imprenditori in ragione del fatto che le imprese e i loro dipendenti beneficiano delle infrastrutture di trasporto.

Vi sono, inoltre, molteplici esperienze in cui la tassa di scopo è applicata per un obiettivo specifico, ma su una categoria di beneficiari indefinita (il riquadro in basso a destra). Ad esempio, nella recente esperienza del *Métro Automatique* di Grand Paris il *Versement Transport* raccolto nell’area metropolitana di Parigi è destinato al pagamento delle spese del funzionamento del Métro (Carrez, 2009). In questo caso, si può parlare di cattura del valore “imperfetta” poiché non vi sono valutazioni precise che consentono di recuperare parte del beneficio effettivamente generato dalla realizzazione dell’infrastruttura, seppur vi è la finalizzazione del gettito in virtù del principio che l’investimento pubblico produce effetti

positivi per le imprese del territorio che, quindi, pagano la tassa come contropartita del vantaggio.

Infine, la tassazione di scopo mirata (il riquadro in alto a sinistra) è un'ipotesi un po' astratta che si verifica raramente nella realtà, in quanto corrisponde al caso in cui una tassa di scopo dovrebbe essere applicata in ragione di una finalità generica, ad un gruppo preciso di soggetti individuati per il pagamento dell'imposta alterando il principio del beneficio insito nella tassazione.

In conclusione, sembra ragionevole affermare che, sebbene non vi sia la predominanza di una tipologia di tassazione di scopo, un meccanismo possa essere preferibile ad un altro in base alle finalità che il governo locale si prefigge. È pertanto necessario che il *policy maker* definisca con attenzione quali sono le priorità (il gettito? l'accettabilità sociale? la minimizzazione dei costi di amministrativi? l'innovatività dello schema di finanziamento? etc...) e, di conseguenza, scelga lo strumento maggiormente adeguato.

## 5 Bibliografia

- Agenzia per la Mobilità e l'Ambiente (2009), *Monitoraggio Ecopass Gennaio – Dicembre 2008*. Milano: AMA, Agenzia per la Mobilità e l'Ambiente. <http://www.ama-mi.it/>.
- Andelson R. V. (2000), *Land-Value Taxation Around the World*. Oxford: Blackwell.
- Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia (2009), *Rapporto Annuale sulla Qualità dell'Aria – Anno 2008*. ARPA, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia. <http://ita.arpalombardia.it>.
- Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia (2010), *Medie e superamenti anno 2009*. ARPA, Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Lombardia. <http://ita.arpalombardia.it>.
- Atisreal, Geofuture (2005), *Property Value Study. Assessing the Change in Values Attributable to the Jubilee Line Extension*. London: Transport for London. <http://www.tfl.gov.uk/>.
- Biagi F., Brosio G., Turati G. (2004), Le imposte di scopo: una rassegna di alcuni casi interessanti, *Economia Pubblica*, 5: 5-39.
- Boria P. (2008), *Il sistema tributario*. Torino: Utet giuridica.
- Camagni R. (1999), Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo. In Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale. Orientamenti di riforma e buone pratiche in Italia e all'estero*. Rimini: Maggioli Editore. 321-342.
- Camagni R. (2008), Il finanziamento della città pubblica. In Baioni M., *La costruzione della città pubblica*. Firenze: Alinea. 39-58.
- Carrez G. (2009), *Grand Paris. Financement du projet de transports*, Direction Régionale de l'Équipement d'Île-de-France, Paris.

- Faber O. (2000), *Fair and Efficient Pricing in Transport. The Role of Charges and Taxes*, European Commission DG TREN. <http://citescerx.ist.psu.edu/>.
- Farrell S. (1999), *Financing European Transport Infrastructure. Policies and Practice in Western Europe*. London: Macmillan Press Ltd.
- Frieri F. (2007), *Addizionali senza alternative*, La Voce, 6 marzo 2007.
- GVA Grimley (2004), *Developing a Methodology to Capture Land Value Uplift Around Transport Facilities*, Scottish Executive. <http://www.scotland.gov.uk/>.
- Istituto Nazionale di Statistica (2010), *Qualità dell'aria nelle città europee*. Roma: ISTAT Istituto Nazionale di Statistica. <http://www.istat.it/>.
- Katz B., Puentes R. (2005), *Taking the High Road*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Lichfield N., Connellan O. (2000), *Land Value and Community Betterment Taxation in Britain: Proposals for Legislation and Practice*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Maxwell D., Vigor A. (2005), *Time for Land Value Tax*. Oxford: Institute for Public Policy Research.
- Morbelli G. (a cura di) (2001), *Politiche fondiarie e pianificazione urbanistica. Un confronto internazionale*. Torino: Ires.
- Morbelli G. (2005), *Un'introduzione all'urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
- Nelson A. C. (1994), Development Impact Fees: The Next Generation, *Urban Lawyer*, 26, 3: 541-562.
- Peterson E. (2008), *Unlocking Land Value for Urban Infrastructure Finance*. London: World Bank Publications.
- Riley D. (2001), *Taken for a Ride. Trains, Taxpayers and the Treasury*. London: Centre for Land Policy Studies.
- Rocaboy Y. (2006), Qui paie la ville? Logique et efficacité du système de financement, *Revue d'Économie Financière*, 86: 99-110.
- Rolon A. (2008), Evaluation of Value Capture Mechanisms from Linkage Capture to Special Assessment Districts, *Journal of the Transportation Research Board*, 2079: 127-135.
- Stanghellini S. (2001), Gli strumenti per le politiche fondiarie in Italia e in Europa: analogie e differenze, in Morbelli G. (a cura di), *Politiche fondiarie e pianificazione urbanistica. Un confronto internazionale*. Torino: Ires. 199-206.
- Sumiraschi C. (2010), *Ripensare il modello di finanziamento delle infrastrutture: le opportunità offerte dalle politiche di cattura del valore*. Milano: Egea. In corso di pubblicazione.
- Transport For London (2009), *Impacts Monitoring Sixth Annual Report*. London: Transport for London. <http://www.tfl.gov.uk/>.

Ubbles B., Enoch M., Potter S. , Nijkamp P. (2004), *Unfare Solutions. Local earmarked changes to fund public transport*. London: Spon Press, Taylor & Francis Group.