

Tax increment financing. Uno strumento di partenariato per il recupero delle aree urbane¹

di *Mario Dal Co**

Gli strumenti urbanistici per il riuso delle aree dismesse sono inefficaci. Negli USA dal dopoguerra si ricorre in quasi tutti gli Stati al Tax Increment Financing (TIF), strumento disegnato per il riuso, la bonifica, la rivitalizzazione delle aree dismesse. La rassegna analizza le caratteristiche dello strumento, sotto il profilo normativo e finanziario, evidenziando i pro e i contro su cui si è sviluppato il dibattito intorno al TIF.

Parole chiave: Tax Increment Financing; riuso urbano; recupero aree dismesse.

Tax increment financing. A partnership tool for brownfields remediation

In Italy, the tools and incentives for reuse of brownfield sites are ineffective. In the USA since the conclusion of second world war in almost all States the Tax Increment Financing (TIF) is designed for reuse and reclamation of brownfield sites. The review analyzes the characteristics of TIF, both from a regulatory perspective and a financial viewpoint, highlighting the pros and cons offered by a vibrant debate.

Keywords: Tax Increment Financing; remediation; brownfields.

Introduzione

I cambiamenti demografici ed economici, che connotano l'evoluzione delle città in questa fase di trasformazione, contribuiscono ad estendere le aree urbane dismesse, creando una disponibilità di tale rilevanza da richiedere il «recupero come ricostruzione e rifunzionalizzazione della struttura urbana»². Il nostro Paese affronta la sfida europea, che punta a zero consumo nel 2050, con timidi interventi normativi³ e continua a consumare suolo: il rapporto tra superficie edificata e superficie totale sale di 2 punti, dal 4,8%

¹ Inviato il 29 dic. 2016; nella forma rivista il 22 ott. 2017; accettata il 14 nov. 2017.

* Mario Dal Co, economista, dalco.mario@gmail.com.

² Si vedano Schiaffonati (1996, p. 234); poi anche AUDIS (2014) insisterà sulla necessità di “rimettere in circolazione le aree dismesse” passando a politiche urbanistiche centrate non sulla crescita dimensionale, ma qualitativa.

³ Cfr. ISPRA (2017), contiene un'analisi critica della regolazione regionale di Lombardia e Veneto. Per le indicazioni dell'Unione Europea sul consumo netto a zero nel 2050 si veda Commissione Europea (2016).

del 1991 al 6,7% del 2009 (ISTAT, 2017); mentre il censimento delle aree dismesse è appena iniziato: in Lombardia risultano 745 aree a giugno del 2017⁴.

Alla criticità dell'attuale fase di trasformazione urbana le normative sul regime dei suoli e sulla fiscalità non hanno potuto rispondere, dotate come sono di una strumentazione legata alla fase espansiva del mercato immobiliare. Si è sviluppata di recente una riflessione sulla “perequazione urbanistica”⁵, attraverso la quale si «promuove il cofinanziamento delle parti pubbliche con il consenso delle parti private» (Micelli, 2016, p. 110): la mobilitazione di risorse private è ritenuta necessaria per sopperire alla carenza di risorse pubbliche, soprattutto a livello locale⁶. Non manca chi segnala che «il nodo dell'applicazione dei processi di negoziazione è la mancanza di un iter strutturato che consenta a tutti i soggetti di porsi alla pari nel processo: la parte meno preparata a valutare i vantaggi è attualmente l'Ente Locale. Lo scambio pubblico/privato nelle grandi operazioni di trasformazione urbana viene improvvisato caso per caso da ciascun Comune a proprio giudizio, spesso attraverso negoziati ed accordi bilaterali con il promotore» (CRESME, 2012, p. 147). Ciò alimenta «procedure burocratiche estenuanti che si associano ad elevati livelli di corruzione» (Padoan, 2014, p. xiii), mentre il consumo di suolo raggiunge livelli critici, non solo in Italia⁷.

Negli Stati Uniti la crisi del 2008, avviata dall'esplosione della bolla immobiliare, ha riaperto il dibattito sull'abbandono delle proprietà, che ha tra gli effetti collaterali la riduzione del valore dei lotti circostanti, facendone al contempo lievitare gli oneri pubblici⁸. Al centro di quel dibattito troviamo il *Tax Increment Financing* (TIF), che rappresenta l'esperienza più estesa di

⁴ Cfr: <http://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioPubblicazione/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/sistema-informativo-territoriale-sit/aree-dismesse/aree-dismesse>.

⁵ Boca e Falco (2016) ripercorrono l'evoluzione normativa, tra regolazione dell'uso dei suoli e fiscalità perequativa, concludendone che il “doppio scacco” su questo fronte ha aperto la strada alla fase recente di sperimentazione della perequazione urbanistica.

⁶ Fregolent e Savino (2014) dimostrano che nelle interviste svolte dagli autori emergono gli esiti dell'inceppamento dei meccanismi di «sviluppo con indebitamento crescente» che hanno accompagnato la fase precedente la crisi del 2008.

⁷ La percentuale di suolo consumato in Italia sale dal 5,7% del 1996 al 6,4% del 2006 e al 7% del 2015 (ISPRA, 2016). Estrapolando il trend degli ultimi quarant'anni per i prossimi ottanta, verrebbe cementificata l'intera Germania: la Commissione Federale per la Tutela del Suolo ha proposto di ridurre il fabbisogno addizionale di territorio da 100 ha al giorno a 30 entro il 2020 (Kommission Bodenschutz, 2009, p. 3).

⁸ Nella città di Oklahoma è abbandonato solo il 3% delle proprietà che incide per il 40% degli interventi della polizia e dei pompieri (U.S. Department of Housing and Urban Development, 2014).

partenariato, caratterizzata da un'interazione regolata e proceduralizzata tra *developer*, interessi locali, pubbliche amministrazioni, enti finanziatori.

Contribuire ad una maggiore conoscenza del TIF è l'obiettivo di questo studio. L'analisi del funzionamento e la conoscenza del dibattito sul TIF lungi dall'alimentare la divaricazione di posizioni tra i sostenitori della perequazione "estesa" e i sostenitori della perequazione "a progetto", possono gettare nuova luce sulla necessità di definire regole e procedure generali in cui collocare la valutazione di ciascun intervento nella sua specificità⁹.

1. Il *Tax Increment Financing*

Il *Tax Increment Financing* (TIF) è uno strumento di *partnership* pubblico-privato, che si fonda sulla possibilità che gli investimenti privati e pubblici concordati per un piano di recupero, provochino un incremento del gettito fiscale a livello locale. Il maggior gettito previsto per effetto degli investimenti, viene "isolato" con l'adozione del TIF, dal coacervo del gettito locale su quell'area e devoluto a coprire il rimborso dei *bond* che verranno emessi per finanziare gli investimenti previsti. L'arco temporale del TIF in media si aggira sui vent'anni, ma le caratteristiche sono definite in modo diverso dalle legislazioni statali negli USA e le tipologie dei *bond* dipendono dal livello di rischio che il loro rimborso comporta.

Il TIF nasce in California dopo la Guerra del Pacifico, quando lo Stato decide di riconvertire aree e infrastrutture obsolete. Nel 1945 il *Community Redevelopment Act* (CDA) consente a contee e città di creare le Agenzie per lo Sviluppo o *Redevelopment Agencies*-RDA (Blount *et al.*, 2014 p. 1); nel 1949 l'*Housing Act* stanziava risorse federali per il risanamento, purché la municipalità copra 1/3 del fabbisogno (Briffault, 2010, p. 6). Nel 1952 il recepimento nella Costituzione dello Stato del CDA introduce il TIF come forma di cofinanziamento locale per accedere ai fondi federali.

Nei primi anni di sperimentazione del nuovo strumento non vengono emessi *bond* (Pacewicz, 2012, p. 9), che sono lo strumento finanziario affermatosi negli anni successivi. Fino alla fine degli anni '60 solo altri 6 Stati adottano il TIF; ma dagli anni '70 la riduzione dei finanziamenti federali spinge gli Stati¹⁰ a dotarsi di questo strumento per il riuso urbano (World Bank, 2014 p. 20).

⁹ Per una rassegna delle posizioni sulla perequazione si veda il numero di *Scienze Regionali* curato da Camagni, Micelli e Moroni (2014).

¹⁰ L'Arizona ha abrogato la legislazione sul TIF nel 1999 (Goddeeris and Weber, 2007, p. 3).

La procedura (seguiamo le esperienze del Minnesota e del Wisconsin tra le meglio documentate¹¹) prevede, in sintesi, questa sequenza. L'Autorità Locale identifica una zona *blighted*, (arrugginita), in cui il degrado minaccia di causare un decremento dei valori immobiliari e del gettito fiscale, delimita il *Tax Increment District* (TID), ovvero l'area di intervento del TIF, e individua il *livello base* della tassazione, che continuerà ad essere percepito dagli enti titolari, mentre ogni incremento sarà devoluto al finanziamento degli investimenti nel Distretto. La delimitazione del TID prevede queste fasi principali:

- la Commissione di piano del Comune propone un TIF, delinea i confini e definisce con gli investitori privati il progetto di recupero urbano e lo presenta alla cittadinanza in audizioni pubbliche;
- le comunicazioni pubbliche avvengono sui media locali con adeguato anticipo e ripetizione degli avvisi; le audizioni riguardano progetto e confini dell'area;
- l'Amministrazione locale (in generale il Consiglio Comunale) esamina le decisioni, controlla le audizioni, approva il progetto con i confini, crea il Distretto e gli conferisce il nome;
- il flusso atteso delle tasse locali del Distretto viene diviso in un valore base e in uno incrementale dovuto agli interventi previsti. Il valore base continua ad essere versato agli enti territoriali, quello incrementale è destinato al finanziamento degli interventi posti a carico della pubblica amministrazione;
- il Comitato Congiunto di Revisione (*Joint Review Board*), costituito da rappresentanti degli enti che percepiscono tributi nel Distretto, si esprime sulla validità della proposta;
- il Dipartimento delle Entrate dello Stato certifica il valore base delle entrate fiscali e valuta l'incremento atteso. In alcuni Stati il valore base è indicizzato al tasso di inflazione per evitare che il Distretto si appropri di risorse non generate dal progetto (Goddeeris and Weber, 2007 p. 8);
- la realizzazione del TIF può essere affidata ad una agenzia su incarico della municipalità;
- il fabbisogno finanziario può richiedere l'emissione di *bond* (*Tax Increment Bonds* o TIB), coperti dall'incremento del gettito delle tasse per la durata del TIF e caratterizzati, come vedremo nel prossimo capitolo, da diversi livelli di garanzia forniti dalla amministrazione pubblica locale.

La legislazione impone che l'area di progetto, oltre a soddisfare il requisito del degrado (*blight*), sia a fallimento di mercato (*but for*)¹², ovvero che

¹¹ Si veda ad esempio di un buon livello di chiarezza il sito dedicato al TIF del Wisconsin Department of Revenue, cfr. <https://www.revenue.wi.gov/slf/tif.html>.

¹² «Ogni Stato definisce a modo suo il degrado per identificarlo attraverso lo statuto, anche avvalendosi di uno strumento di misurazione per ovviare alle troppo generiche definizioni.

l'intervento pubblico sia condizione necessaria per il recupero. È obbligatoria la comunicazione pubblica del progetto, ma le parti convenute nelle sessioni di comunicazione (sviluppatori, professionisti, comunità locali e pianificatori pubblici) non hanno potere di veto o di modifica¹³.

Fig. 1 – Schema della procedura di istituzione del TIF¹⁴



La durata varia tra venti e trent'anni, ma può essere inferiore se l'intervento ha un obiettivo limitato al rilancio produttivo locale¹⁵. Nel Wisconsin la durata massima è di ventisette anni per i siti degradati e di venti per i siti industriali e misti. Il Distretto deve essere così caratterizzato¹⁶:

- l'area è costituita da parcelle contigue;
- non più del 25% dell'area è costituito da proprietà abbandonate;
- almeno il 50% delle proprietà è degradato, da ristrutturare o recuperare per essere destinato a sviluppo industriale o per uso misto;
- per i Distretti esistenti, la somma del valore della proprietà soggetta a tassazione e dell'incremento del valore, non deve superare il 12% del valore della base imponibile nella Municipalità o da altro ente locale promotore.

Per gli Stati in cui non sono richiesti requisiti in tal senso, i potenziali progetti TIF devono superare il test *but for* ovvero che senza l'assistenza del TIF non vi sarebbe crescita e sviluppo nella misura proposta dal progetto» (CDFA, 2015, p. 5).

¹³ In Georgia la legge prevede l'approvazione degli aventi diritto al voto per ogni TID (Goddeeris and Weber, 2007, p. 6).

¹⁴ Sono numerati i passaggi che deve percorrere l'Autorità Locale proponente il TIF, mentre le frecce bidirezionali indicano le interazioni con enti esterni e con il mercato (ellisse).

¹⁵ La lunghezza massima effettiva può essere superiore a quella indicata dalla legge, poiché vi è la possibilità di prolungarla in caso di difficoltà sopraggiunte nel raggiungimento dell'equilibrio finanziario (CDFA, 2015, p. 7).

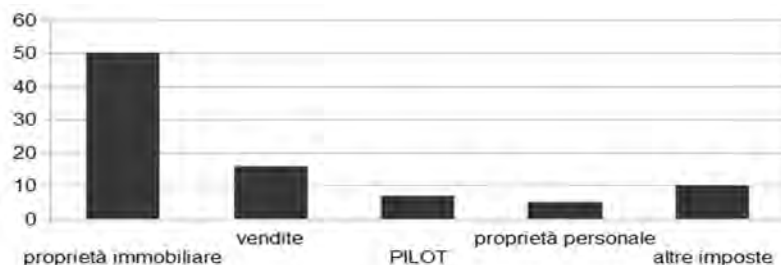
¹⁶ Si vedano in Wisconsin Statute (le sezioni dedicate a City Village, Environmental Remediation, Town (Cfr. <https://docs.legis.wisconsin.gov/statutes/statutes>).

2. Aspetti finanziari

Il TIF può rimborsare i costi di analisi, ricognizione, pianificazione, le spese per consulenze giuridiche e professionali, per acquisizione e accorpamento di aree, demolizione, bonifica, restauro, ricostruzione, gli oneri finanziari nonché i costi di ricollocazione. Sono escluse: spese di sicurezza, protezione dagli incendi, manutenzione delle strade, costruzione di nuovi edifici per il governo (Merk *et al.*, 2012, p. 37).

Le imposte che, secondo la normativa dei diversi Stati, possono rientrare nel TIF, sono principalmente quelle sulla proprietà dovute agli enti locali: Contea, Comune, Municipalità, Distretto scolastico, Distretto delle *utilities* ecc; ma non è raro che vengano considerate anche le imposte statali sulle vendite, che hanno una aliquota compresa tra 5% e 10% nei diversi Stati (Kenyon and Langley, 2010, p. 6).

Fig. 2 – Numero di Stati per tipologia di imposte che possono rientrare nel TIF¹⁷



Le risorse pubbliche potenziali di un TIF sono pari al valore attuale VA delle differenze $VP_t - VP_1$ tra il valore delle proprietà in ciascun anno t , tra 1 e n , e il valore iniziale all'anno 1 , moltiplicate per l'aliquota delle imposte, a . L'attualizzazione avviene al tasso di interesse del settore pubblico, r :

$$VA = \sum_{t=1}^n \frac{(VP_t - VP_1)a}{(1+r)^t}$$

¹⁷ Maggiore il numero di tasse inserite, maggiore sarà, in quello Stato, la leva finanziaria attivabile su ciascun progetto. Tra le tasse sulla proprietà, commisurate al *fair market value* e alle categorie d'uso della proprietà stessa, rientrano anche i cosiddetti PILOT (*Payments in lieu of taxation*). Questi sono pagamenti compensativi concordati tra amministrazione locale ed enti non-profit, che usano i servizi pubblici locali, ma operano su aree diverse da quella di residenza, erogando servizi non-profit fuori dal territorio. L'esenzione dalle tasse locali genera, quindi, un trasferimento di risorse pubbliche a beneficio di non residenti, che viene compensato dalle autorità locali richiedendo i pagamenti compensativi.

La formula è semplificata, dato che le aliquote delle tasse sono molteplici, comprendendo anche imposte diverse da quelle immobiliari e possono variare nel tempo (CDFA, 2015, p. 6). Per ogni TIF l’Autorità indica l’ammontare di *Tax Increment Bond* che intende emettere. L’Auditor dello Stato riceve i rapporti sui TIF avviati e sull’indebitamento.

L’Autorità che promuove il TIF ha a disposizione strumenti finanziari diversi in base al livello delle garanzie che intende o che può fornire sul debito. Il livello della garanzia influisce sull’appetibilità del progetto per gli investitori privati: maggiore la garanzia pubblica, maggiore la propensione ad investire dei privati e minore il tasso di interesse richiesto per la sottoscrizione del *bond*.

I *bond* sono valutati dalle società di *rating* in base a: progetto, dimensione (popolazione), tassi di occupazione, previsioni di crescita dei valori immobiliari e del *business*, garanzie offerte, struttura legale del TIF¹⁸. Il maggior gettito è rappresentato dall’area triangolare¹⁹ nella fig. 3. Da questo punto di vista, i *Tax Increment Bond* possono essere ordinati secondo una scala decrescente delle garanzie (Minnesota Office of the State Auditor, 2013, pp. 1-4):

- *Municipality General Obligation Bond*, o *General Obligation Tax Increment Bond* (GOTI) garantito sia dall’incremento delle tasse, sia dallo standing finanziario della municipalità. Se il gettito incrementale risulta insufficiente, la municipalità dovrà assicurare la copertura del debito con altri fondi, inclusa la tassazione;
- *Authority General Obligation Bond* emesso solo se l’autorità è diversa dalla municipalità, ad esempio un’Agenzia per lo Sviluppo o un’Agenzia per la Casa e il Risanamento. In questo caso la garanzia sui *bond* è costituita dal credito dell’Agenzia emittente, lasciando libera da impegni la municipalità;
- *Authority Revenue Bond* garantito solamente dal gettito delle tasse derivanti dalla costituzione del Distretto TIF; non è emesso all’inizio, quando l’incremento di reddito e gettito non si è ancora manifestato;
- *Pay-As-You-Go (PAYG) obligation*; quando lo sviluppatore sostiene i costi, da rimborsare con gli incrementi delle tasse, ricorre al finanziamento creditizio iniziale. Per pagare i costi riconosciuti in fase di progetto, l’Autorità può emettere il *PAYG-bond* a favore dello sviluppatore. È tuttavia

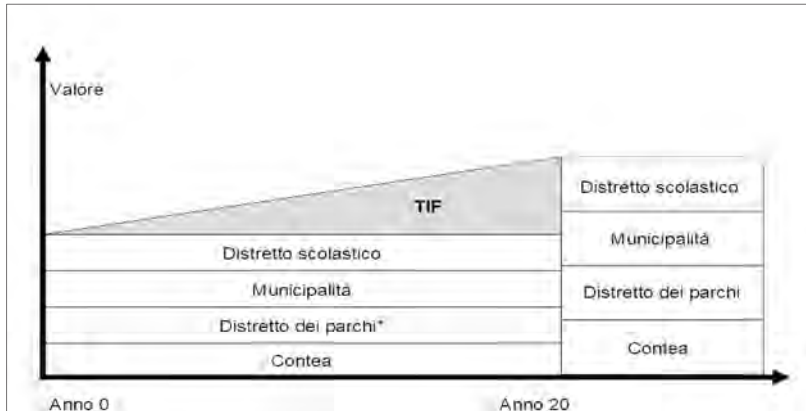
¹⁸ Per i criteri di valutazione dei *rating* dei *bond* emessi a fronte dei TIF vedi: Fitch Ratings (2007) citato in Price Waterhouse Coopers (2008, p. 24).

¹⁹ Nel testo si considerano le imposte sugli immobili come base del TIF, ma vi sono Stati che hanno introdotto la possibilità di utilizzare anche la tassazione sugli scambi o sulle attività produttive (Mikesell, 2001, p. 58).

questo che assume il rischio del fallimento del progetto: se non si producono sufficienti risorse la perdita ricadrebbe su di lui;

- *Interfund Loan*, anticipazione per gli investimenti a valere su altri fondi di cui l’Autorità ha disponibilità. Essa deve assumere una decisione formale e stabilire ammontare, durata e interesse che il TIF deve riconoscere al creditore.

Fig. 3 – Evoluzione attesa del gettito delle imposte sulla proprietà nel Distretto²⁰



3. Pro e contro il TIF

Il ruolo del TIF negli Stati Uniti non può essere valutato basandosi su una rilevazione nazionale omogenea: i report degli Stati²¹ differiscono per la normativa, per lo schema di classificazione, per le statistiche disponibili²². Il ricorso al TIF è diffuso in Stati come California, Georgia, Illinois, Indiana, Iowa, Minnesota, Ohio, Texas, Wisconsin. Nel 2013 in Indiana i TIF sviluppano progetti pari a 20 miliardi di dollari a fronte di un valore incrementale complessivo pari a 283, con un *leverage* del TIF pari al 7%^C (Schaafsma, 2014, slide 4). Chicago è la città che ha il maggiore volume di attività con

²⁰ I Distretti dei parchi gestiscono i servizi ricreativi all’interno delle municipalità, con potestà di tassazione locale.

²¹ Anche la denominazione varia da uno Stato all’altro: in Georgia si usa Tax Allocation District Financing (TAD), in North Carolina Project Development Financing (PDF), in Texas Tax Increment Reinvestment Zones (TIRZ) (Ritter, 2014, slide 46).

²² CDFA (2008; 2015) forniscono schede per ciascuno Stato, con le informazioni sulla normativa e sulle finalità del progetto.

441 distretti, per un valore dei progetti pari a 13,7 miliardi di dollari di cui 2,7 a carico dei TIF²³ con un *leverage* del 20%.

Nel 2008 la California censisce 400 distretti TIF con oltre 10 miliardi di dollari di maggiori entrate all'anno, 28 miliardi di debiti a lungo termine e 674 miliardi di valore delle aree coinvolte nei progetti. L'opposizione dello schieramento liberista ha portato a restringere l'applicazione del TIF al settore delle infrastrutture, nel timore che l'indebitamento eccessivo degli enti locali finisca per gravare sul bilancio dello Stato. L'*Infrastructure Financing District* (IFD), introdotto dal 2015 in California, ha limitato, infatti, lo schema del TIF al finanziamento delle infrastrutture, prevedendo l'emissione di *bond* solo con l'approvazione del 55% dei votanti nel Distretto (Frajio and Teshima, 2014).

Il dibattito si è sviluppato in parallelo alla crescita del ruolo del TIF. Chi mette in discussione la capacità dei Distretti di rispondere alle esigenze delle aree più degradate, sottolinea che l'incremento di valore delle proprietà privilegia le zone a reddito intermedio lasciando in coda le aree svantaggiate. In California, diffuse critiche nei confronti delle *Redevelopment Agencies* trovano una trattazione sistematica nella relazione di Dardia alla fine degli anni '90 (Dardia, 1998). L'autore registra un aumento del valore delle aree nell'ambito dei TIF superiore (45%) rispetto alle altre, ma accusa il TIF di sovvenzionare il recupero urbano con denaro pubblico: «molti dei problemi in materia di riqualificazione urbana derivano dalla mancanza di un obiettivo definito chiaramente e senza ambiguità nel progetto di riqualificazione» (ivi, p. 100). La critica liberista paventa aumenti della tassazione e dell'indebitamento degli enti locali e la sottrazione da parte del TIF di sovranità sulle entrate con la creazione di un *governo ombra* che non risponde agli elettori (MORR, 2002, p. 11).

Secondo alcuni, la crescita dei valori immobiliari è superiore nei Distretti; secondo altri, questo si manifesterebbe insieme ad effetti estesi al di fuori di esso, ponendo una questione di equità nella distribuzione dei costi e dei benefici²⁴. Le posizioni possono essere così riassunte (Johnson and Man, 2001). Secondo gli osservatori favorevoli al TIF esso:

- è un esempio di collaborazione tra pubblico e privato indispensabile nel recupero delle aree deteriorate;
- è uno strumento per correggere i fallimenti del mercato nel finanziare il riuso urbano;

²³ Dati del feb. 2016 riportati nel consuntivo dei TID della città (cfr. City of Chicago, 2016).

²⁴ Per una puntuale valutazione dell'impatto del TIF sul valore degli immobili, si veda Kane and Weber (2015), dove emerge un maggiore impatto quando il progetto investe le attività commerciali rispetto a quando riguarda le infrastrutture.

- è uno strumento che si autofinanzia, attivabile solo quando i benefici sono superiori ai costi;
- attrae capitale privato e promuove nuove attività economiche e immobiliari, aumentandone il valore non solo nel Distretto, ma anche in zone vicine ed interconnesse;
- è uno strumento flessibile e politicamente attraente, perché contempla obiettivi diversi a livello locale (bonifica, infrastrutture, il restauro, nuovi insediamenti).

Secondo i critici il TIF:

- è uno strumento inefficace, perché incide su una quota troppo modesta dei costi aziendali per modificare stabilmente le convenienze ad investire;
- porta ad una rincorsa tra le diverse autorità locali per offrire incentivi competitivi attraverso nuovi TIF, fino ad equiparare le condizioni di convenienza al margine;
- consente alle municipalità di manipolare il bilancio, poiché si appropria anche dell'aumento di gettito destinato a contee, scuole ed altre autorità territoriali, creando sussidi incrociati;
- è complesso e costoso poiché richiede attività professionali relative a valori immobiliari, impatto degli investimenti, domanda incrementale di servizi, prima di poter definire il progetto e la sua sostenibilità. I *bond* e la loro emissione sono considerati più onerosi dei trasferimenti dai bilanci degli enti locali, che non impegnano la credibilità e l'affidabilità delle amministrazioni locali come avviene per i TIF;
- sfrutta la mancata partecipazione degli elettori, soprattutto negli Stati dove non è prevista l'approvazione esplicita del TIF o dell'emissione dei *bond*;
- viene utilizzato in misura troppo estensiva, con progetti sempre più complessi da realizzare (Man, 2001 p. 2 e ss.).

Le critiche si concentrano sulla sottrazione di risorse a distretti scolastici e servizi urbani (pompieri, biblioteche, ecc.) e sull'estensione del TIF oltre gli obiettivi per i quali è stato creato²⁵. Le proposte di riforma, di conseguenza, insistono sulla necessità che vengano assicurate:

- a) la trasparenza nella raccolta delle tasse e nella loro destinazione proponendo quindi l'approvazione del TIF con voto dei residenti;
- b) la selezione di progetti che non trovano finanziatori (fallimento di mercato);
- c) l'innescio di dinamiche sociali e abitative per rendere omogeneo il livello culturale e di reddito delle famiglie entro il TID;

²⁵ Nel caso di Chicago, si criticano le modalità di attuazione del TIF da parte del sindaco Daley Jr, definendole un caso di *crony capitalism* (capitalismo nepotistico) (O'Toole, 2011, p. 9).

a) l'indicizzazione della base di riferimento dei valori immobiliari, per evitare che l'inflazione contribuisca ad alimentare le risorse del TIF (Hicks, Faulk and Devaraj, 2016, p. 9).

Il Wisconsin ha elaborato proposte di riforma per classificare meglio le tipologie: recupero di aree dismesse e degradate, reindustrializzazione, l'uso misto; rendere il più possibile neutro l'aumento dei valori delle diverse aree (urbane e rurali) coinvolte nel TIF, evitando che quelle rurali, soggette ad incrementi di valore più rapidi, abbiano corsie preferenziali; rafforzare la capacità dei *Joint Review Board* di promuovere il rispetto della clausola *but for*.

Conclusioni

Negli USA, dove è nato e si è diffuso, il TIF viene oggi rivisto per puntare ad una maggiore trasparenza e al rispetto delle clausole *blighted* e *but for*, mentre diversi paesi come il Regno Unito (Sandford, 2016) manifestano interesse per questo strumento per finanziare la bonifica urbana e le infrastrutture (Johnson, 2009). Nel Canada il TIF si è recentemente diffuso in città come Edmonton, Winnipeg, Calgary, Toronto, con il nome di *Community Revitalization Levy (CRL)*²⁶.

In Italia la tassazione degli immobili ha raggiunto livelli ragguardevoli, nonostante l'esenzione della prima casa. L'esenzione parziale o totale dall'IMU per gli immobili non residenziali in base al livello di degrado potrebbe essere ampliata insieme alla annunciata e ripetutamente rinviata revisione del catasto²⁷. Quest'ultima dovrà introdurre nella determinazione del nuovo valore degli immobili, la dimensione effettiva dell'immobile e il riferimento al valore di mercato, dati che l'Agenzia delle Entrate è già in grado di determinare per pressoché tutti gli immobili. Il rinvio della riforma è determinato dal problema, tutto politico, dell'impatto della riforma sull'incidenza fiscale per gli appartamenti di maggior valore delle aree centrali delle città, tema che può essere affrontato con la reintroduzione dell'IMU sulla prima casa, richiesta anche dall'Unione Europea. Si tratta di una scelta invocata sotto il profilo dell'equità, ma anche sotto il profilo dell'efficienza, poiché una pressione fiscale commisurata all'effettivo valore degli immobili sti-

²⁶ Il TIF è diffuso in Canada: in Alberta si chiama *Community Revitalization Levies (CRL)*. Nel Manitoba la legge è stata introdotta nel 2008, nell'Ontario più di recente (Bakx, 2015).

²⁷ Il Governo Gentiloni ha rinviato per l'ennesima volta l'adozione della riforma del catasto alla successiva legislatura, nonostante i richiami ripetuti dell'Unione volti a riformare il catasto e a reintrodurre la tassazione della prima casa (Fossati, 2017).

mola il mercato e riduce le distorsioni allocative. La sua reintroduzione (allargando la base imponibile), consentirebbe di ridurre le aliquote a parità di gettito.

La riforma del catasto potrebbe rappresentare, quindi, l'occasione per l'avvio di una normativa volta all'introduzione di strumenti di *partnership* pubblico-privato capaci di stimolare gli investimenti e il gettito della tassazione locale. Il quadro normativo dovrebbe prevedere, nell'ambito delle nuove competenze rivendicate dalle Regioni ordinarie, la possibilità che gli aumenti della tassazione locale, prodotti dal recupero di aree dismesse, vengano devoluti al rimborso del debito contratto con l'emissione di *bond*.

Il governo centrale, d'altro lato, dispone di agenzie in grado di certificare la congruità delle stime del gettito delle imposte locali e di supportare la selezione dei progetti validi sotto il profilo finanziario, evitando così, con un opportuno ruolo di sorveglianza sull'indebitamento complessivo del sistema, l'assunzione di eccessivo rischio da parte delle amministrazioni locali.

Grande attenzione andrebbe dedicata, ove si delineasse un intervento normativo che favorisse l'introduzione di uno strumento del tipo esaminato in questo studio, alla riqualificazione delle procedure e delle professionalità che oggi interessano il settore urbanistico delle amministrazioni locali. La prospettiva dell'adozione di strumenti ispirati alla logica del TIF comporterebbe, infatti, una notevole professionalizzazione nella gestione pubblico-privata dei processi di risanamento urbano e di bonifica ambientale: dal progetto, al rispetto dei tempi di progettazione e realizzazione, dalla valutazione finanziaria e dei rischi, alle prospettive del mercato immobiliare. Ma la professionalizzazione degli agenti implicati nel rinnovo urbano è proprio una delle esigenze maggiormente sentite nel nostro Paese. Inoltre, per quanto riguarda gli enti locali promotori del TIF, lo strumento esigerebbe una comunicazione assai più aperta, e quindi una maggiore trasparenza nelle decisioni nei confronti della cittadinanza e degli altri *stakeholder*, rispetto a quella che viene richiesta e praticata nel nostro paese.

L'adozione di strumenti di *partnership* pubblico-privato ispirati al TIF porterebbe ad una maggiore disponibilità di risorse finanziarie, mobilitate dagli investitori privati, e migliorerebbe la capacità di valutare, orientare e controllare i progetti privati da parte dell'amministrazione pubblica.

Riferimenti bibliografici

AUDIS (2014). *Documento di proposte per a rigenerazione urbana*. Testo disponibile al sito http://www.audis.it/binary_files/allegati_publicazioni/AUDIS_Documento_per_la_rigenerazione_urbana_16_maggio2014_def_14381.pdf.

- Bakx K. (2015). Risky business as Canadian cities turn to neighborhood levies. *CBC news*, May 22nd. Testo disponibile al sito: <http://www.cbc.ca/m/touch/business/story/1.3079392>.
- Blount C., Ip W., Nakano I. and Ng E. (2014). Redevelopment Agencies in California: History, Benefits, Excesses, and Closure, Department of Housing and Urban Development Economic Market Analysis. *Working Paper EMAD-2014-01*.
- Boca A. e Falco E. (2016). Il recupero della rendita immobiliare tra strumenti fiscali, oneri, e accordi negoziali: quale futuro per l'Italia?. *Scienze Regionali*, 15(3).
- Briffault R. (2010). The Most Popular Tool: Tax Increment Financing and Local Government. *University of Chicago Law Review*, 77.
- Camagni R., Micelli E. e Moroni S. (2014). Diritti edificatori e governo del territorio: verso una perequazione urbanistica estesa?. *Scienze Regionali*, 13(2).
- CDFA (2008). *2008 TIF-State-By-State Report*. Testo disponibile al sito <http://www.bettertogetherstl.com/wp-content/uploads/2014/05/State-TIF-Survey-State-by-State.pdf>.
- CDFA (2015). *2015 CDFA TIF-State-By-State Report*. Testo disponibile al sito: <http://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ordredirect.html?open&id=201601-TIF-State-By-State.html>.
- City of Chicago (2016). *Tax Increment Financing Program*. Testo disponibile al sito: http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd/supp_info/tax_increment_financingprogram.html.
- Commissione Europea (2016), *Science for Environment Policy. Future Brief: No net land take by 2050*. Testo disponibile al sito http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/no_net_land_take_by_2050_FB14_en.pdf.
- CRESME (2012). Città, mercato e rigenerazione 2012. Roma: CNAPP e ANCE. Testo disponibile al sito <http://www.old.awn.it/AWN/Engine/RAServePG.php/P/198841AWN0300/M/190611AWN0307>.
- Dardia M. (1998). *Subsidizing Redevelopment in California*. Sacramento: Public Policy Institute of California. Testo disponibile al sito http://www.ppic.org/content/pubs/report/R_298MDR.pdf.
- Fossati S. (2017). Riforma del catasto: rispunta il disegno di legge. *Il Sole 24 Ore*, 2 maggio. Testo disponibile al sito <http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2017-04-28/riforma-catasto-rispunta-disegno-legge-191223.shtml?uuid=AEBxxNDB>.
- Fitch Ratings (2007). *Tax increment Finance/Tax Allocation*, Testo disponibile al sito <https://www.fitchratings.com/site/fitch-home/definitions>.
- Fraijo A.J. and Teshima K.N. (2014). California Governor Signs off on new Tax Increment Financing Infrastructures. *The National Law Review*, October.
- Fregolent L. e Savino M., a cura di (2014). *Città e politiche in tempo di crisi*. Milano: FrancoAngeli.
- Goddeeris L. and Weber R. (2007). Tax Increment Financing: Process and Planning Issues. *Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper*. Testo disponibile al sito <https://www.lincolninst.edu/subcenters/teaching-fiscal-dimensions-of-planning/materials/goddeeris-weberfinancing.pdf>.
- Hicks M.J., Faulk D. and Devaraj S. (2016), *Tax Increment Financing in Indiana*. Muncie: Center for Business and Economic Research, January. Testo disponibile al sito <http://projects.cberdata.org/reports/FiscalTIF-0160129.pdf>.

- ISPRA (2016). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici*. 2016. Testo disponibile al sito: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2016>.
- ISPRA (2017). *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi eco sistemici*. 2017. Testo disponibile al sito: http://www.isprambiente.gov.it/files2017/pubblicazioni/rapporto/RapportoConsumoSuolo2017_0615_web.pdf.
- ISTAT (2017). *Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia*. Roma. Teso disponibile al sito <http://www.istat.it/it/files/2017/05/Urbanizzazione.pdf>.
- Johnson C.L. and Man J.Y., eds. (2001). *Tax Increment Financing and Economic Development. Uses Structures and Impact*. New York: State University of New York Press.
- Kane K. and Weber R. (2015). Municipal Investment and Property Value Appreciation in Chicago's Tax Increment Financing Districts *Journal of Planning Education and Research*, 1.
- Kenyon D.A. and Langley A.H. (2010). *Payments in Lieu of Taxes: Balancing Municipal and Nonprofit Interests*. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy. Testo disponibile al sito https://www.lincolnst.edu/pubs/dl/1853_1174_PILOTS%20PFR%20final.pdf.
- Kommission Bodenschutz des Umweltbundesamtes (2009). *Flaechenverbrauch enischraenken –jetz handeln*. Testo disponibile al sito <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/e6e82d01.pdf>.
- Man J.Y. (2001). Introduction. In: Johnson C.L. and Man J.Y., eds., *Tax Increment Financing and Economic Development. Uses Structures and Impact*. New York: State University of New York Press.
- Merk O. et al. (2012). Financing Green Urban Infrastructure. *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2012/10, Paris: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5k92p0c6j6r0-en
- Micelli E. (2016). Restituire alla comunità il *public value* delle scelte urbanistiche: tassazione vs strumenti di partenariato. *Scienze Regionali*, 15(3).
- Mikesell J.L. (2001). Nonproperty Tax Increment Programs for Economic Development: A Review of The Alternative Programms. In: Johnson C.L. and Man J.Y., eds., *Tax Increment Financing and Economic Development. Uses Structures and Impact*. New York: State University of New York Press.
- Minnesota Office of the State Auditor (2013). *Statement of position TIF Bond Financing of Project Costs*. Testo disponibile al sito: <https://www.auditor.state.mn.us>.
- MORR – Municipal Officials for Redevelopment Reform (2002). *Redevelopment: The unknown government, Coalition for Redevelopment Reform*. Testo disponibile al sito: http://www.coalitionforredevelopmentreform.org/a_ima/morr.pdf.
- O'Toole R. (2011). Crony Capitalism and Social Engineering. The Case against Tax Increment Financing. *Policy Analysis 676*, May 18th. Testo disponibile al sito <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/crony-capitalism-social-engineering-case-against-tax-increment-financing>.
- Pacewicz J. (2012). Tax increment financing, economic development professionals and the financialization of urban politics. *Socio-Economic Review*, 11: 413-440. DOI: 10.1093/ser/mws019

- Padoan P. (2014). Forward. In: Arnone L. and Borlini S., eds., *Corruption: Economic Analysis and International Law*. Cheltenham: Elgar.
- Price Waterhouse Coopers (2008). *Tax Increment Financing to fund infrastructure in Australia*. Sidney: Property Council of Australia. Testo disponibile al sito http://infrastructureaustralia.gov.au/policypublications/Submissions/published/files/486_propertycouncilofaustralia_SUB2.pdf.
- Ritter T. (2014). *Understanding Tax Increment Financing*. Columbus: CDFa – Council of Development Finance Agencies. Testo disponibile al sito: <https://www.cdfa.net/cdfa/cdfaweb.nsf/ordredirect.html?open&id=trittner-tif-nlc-2014.html>.
- Sandford M. (2016). *Local government in England: capital finance. Briefing Paper, n. 05797*. London: House of Commons Library.
- Schaafsma C. (2014). *Tax increment Finance, Indiana Department of Local Government Finance*. Testo disponibile al sito http://www.in.gov/dlgf/files/pdf/140121_Schaafsma_Presentation_TIF.pdf.
- Schiaffonati F. (1996). Il recupero del dismesso urbano. Scenari normativi, gestionali e progettuali. In: *Atti del XXVI Incontro di Studio “La riqualificazione delle aree metropolitane: quale futuro?”*, 17-18 ottobre. Testo disponibile al sito <http://fupress.net/index.php/ceset/article/view/7038/6539>.
- U.S. Department of Housing and Urban Development (2014). *Vacant and Abandoned Properties: Turning Liabilities Into Assets, Evidence Matters*. Testo disponibile al sito <https://www.huduser.gov/portal/periodicals/em/winter14/highlight1.html>.
- World Bank (2014). *Financing Mechanisms for Addressing Remediation of Site Contamination*. Testo disponibile al sito <http://documents.worldbank.org/curated/en/2014/10/20470907/financing-mechanisms-addressing-remediation-site-contamination>.