

Position paper

**IL FINANZIAMENTO ORDINARIO DELLE POLITICHE DI
RIGENERAZIONE URBANA**

12 febbraio 2019

INDICE

I.	Esperienze internazionali. Francia, Canada e Germania, <i>di Vittorio Ferri</i>	p. 3
II.	La situazione italiana tra bandi, legislazione nazionale, leggi regionali e strumenti urbanistici, <i>di Simone Ombuen</i>	p. 7
III.	Il finanziamento degli standard urbanistici in uno scenario di consumo di suolo zero, <i>di Daniela De Leo</i>	p. 15
IV.	I grandi progetti di trasformazione urbana, <i>di Serena Vicari Haddock, Guido Anselmi e Veronica Conte</i>	p. 17
V.	Le risorse per l'azione pubblica a Milano, Roma e Napoli, <i>di Serena Vicari Haddock, Guido Anselmi e Veronica Conte</i>	p. 21
VI.	Le risorse a sostegno della rigenerazione urbana, <i>di Giuseppe Ferraina e Andrea Ferri</i>	p. 28
VII.	Indicazioni di <i>policy</i> , <i>di Walter Vitali, Guido Anselmi, Veronica Conte, Daniela De Leo, Giuseppe Ferraina, Andrea Ferri, Vittorio Ferri, Simone Ombuen e Serena Vicari</i>	p. 34
	Riferimenti bibliografici	p. 43
	Gli autori	p. 44

I. Esperienze internazionali. Canada, Francia e Germania

1. Canada

In generale le politiche delle città canadesi riguardano essenzialmente la fornitura di servizi pubblici, i trasporti, gli alloggi sociali, lo sviluppo economico, gli aiuti agli immigrati, all'interno di ordinamento istituzionale di tipo federale, molto avanzato considerate le differenze territoriali ed economiche dello stato.

Fino al 2012 in Canada non esistevano programmi federali di rivitalizzazione urbana comparabili con le politiche urbane francesi. Tuttavia, alcune regioni hanno attivato politiche di rivitalizzazione sotto l'impulso dei comuni.

Vale la pena di ricordare la situazione opposta tra le città di Vancouver e Montreal. La prima è la città più asiatica del Canada, che ha avuto una crescita molto forte del mercato immobiliare, tale da creare una emergenza abitativa ed il conseguente intervento pubblico per ridurre gli effetti negativi sull'accesso alla prima casa di abitazione.

Alla seconda, Montreal, è stata attribuito la qualifica negativa di città più povera del Canada sulla base di numerosi indicatori economici. Su questa concentriamo l'attenzione.

Alla fine del decennio scorso la popolazione di Montreal beneficiava del 33,8% dei programmi d'assistenza sociale del Canada. Per esempio nel 2009 127.000 persone beneficiavano dell'aiuto sociale, con una concentrazione significativa in alcune parti dei quartieri della città.

Queste evidenze hanno determinato l'attivazione di interventi di rivitalizzazione urbana integrati (Rui). Nel 1998 la città di Montreal e il governo del Québec avevano attivato piani di azione nei quartieri sensibili per ridurre la povertà e l'esclusione sociale. In seguito la città di Montreal ha stanziato 500.000 dollari per attivare numerosi interventi per ridurre il disagio sociale ed aumentare la conoscenza dei problemi sociali a dimensione urbana. Nel 2012, grazie a un accordo firmato con il ministero degli affari municipali, la strategia Rui è stata finanziata con 1.700.000 dollari (di cui 1 un milione del comune di Montreal) per migliorare le condizioni socio economiche dei quartieri svantaggiati, indentificati con indicatori economici e sociali. Attualmente 8 quartieri sono interessati dal programma Rui.

Inoltre è stato attivato il programma di rinnovamento urbano delle città è dedicato a due categorie di comuni: con popolazione superiore e inferiore a 2000 abitanti. Per entrambi, il contributo finanziario del governo del Québec è del 50%

L'esperienza di Montreal è importante perché autonoma, non rappresenta l'attuazione di programmi definiti dai livelli superiori di governo, è senza interferenze in quanto il governo del Québec si limita una azione di cofinanziamento. Un ruolo importante nella definizione degli interventi è costituito dagli *arrondissement* che definiscono nel dettaglio le linee guida fornite dal comune. Gli interventi riguardano principalmente i settori sanità, educazione, formazione, sicurezza, occupazione, trasporti, alloggi, ambiente urbano.

Va sottolineato con favore che nella negoziazione tra il comune di Montréal e il governo del Québec è stato attivato uno scambio virtuoso tra risorse e risultati. In altre parole, l'impegno di lungo periodo a finanziare le politiche di rivitalizzazione urbana da parte del governo del Québec, senza porre vincoli di destinazione all'uso delle risorse, da un lato, e il raggiungimento di risultati misurabili a seguito degli interventi nei quartieri, definiti in maniera autonoma da parte del comune, che mantiene la gestione autonoma dei fondi, dall'altro.

2. Francia

Le politiche urbane sono considerate nel quadro della politica di coesione e di solidarietà sociale per realizzare l'obiettivo della riduzione dei divari di sviluppo e di servizi dei quartieri e dei territori svantaggiati (diseguaglianze territoriali).

Dal 2002 sono state oggetto di numerosi interventi legislativi, con frequenza anche annuale, che hanno determinato la proliferazione di provvedimenti e l'aumento delle risorse finanziarie. L'evoluzione dell'intervento dello Stato in periferia ha portato alla costituzione del comitato interministeriale delle città (Civ) con un ruolo di coordinamento interministeriale assegnato ai prefetti, e della Agenzia nazionale per il rinnovamento urbano (Anru) con l'obiettivo di realizzare un programma dotato di 42 miliardi di euro.

Tra le numerose iniziative, il programma di rinnovamento urbano (Pnru) ha assunto come obiettivo principale la *mixité* sociale e funzionale e riguarda 128.258 alloggi, con investimenti previsti per 40 miliardi di euro.

Le politiche urbane sono una combinazione di politiche pubbliche più o meno integrate che hanno fatto registrare un aumento delle risorse negli ultimi anni, assegnate a territori con particolari fabbisogni. Attualmente riguardano 751 zone urbane sensibili, 416 zone di ri-dinamizzazione urbana, 100 zone franche urbane, 2.493 quartieri obiettivo.

L'azione centralizzata implica un ruolo debole dei governi locali in termini di consultazione e proposte, nonché di disponibilità di risorse autonome e pone problemi di stabilità finanziaria e giuridica.

L'efficacia di queste politiche è giudicata in maniera negativa dall'Osservatorio nazionale sulle zone urbane sensibili. Si tratta di politiche centralistiche, attuate e finanziate attraverso politiche contrattuali e bandi-progetti che hanno visto un ruolo crescente del livello di governo intercomunale.

Nel periodo 2002-2006 247 contratti di città sono stati finanziati per un importo di 1,37 miliardi di euro, con un modesto cofinanziamento delle regioni pari a 0,77 miliardi di euro.

Questi contratti sono stati sostituiti dai contratti urbani di coesione sociale (Cucs, 495 contratti firmati al primo maggio 2007 con un rafforzamento della concertazione e della valutazione ex post.

Oltre al finanziamento di politiche contrattuali e di programmi, lo Stato finanzia direttamente i governi locali attraverso la dotazione di solidarietà urbana e di coesione territoriale (Dsu-Cs), una forma di trasferimento finanziario ordinario, modificata dal 2008 con la dotazione di sviluppo urbano (Ddu). Si tratta di trasferimenti finanziari con vincolo di destinazione ai governi locali per migliorare le condizioni di vita nei comuni urbani che presentano spese elevate rispetto alle entrate, che si sono rivelate insufficienti.

Nel 2018 è stato annunciato il piano del governo per la rivitalizzazione dei centri delle città (*Action cœur de ville*) dedicato a 222 città di taglia media in situazioni di declino urbano (legato anche a carenze nei collegamenti infrastrutturali) dotato di finanziamenti pari a 5 miliardi con l'intervento di *Caisse des dépôts*.

La legge di bilancio per il 2019 (versione presentata il 24 settembre) ha stanziato per il 2019 85 milioni di euro aggiuntivi rispetto alle dotazioni precedenti, di cui 81 per gli abitanti dei quartieri e 4 per nuovi programmi di riqualificazione urbana, che sono solo una parte della spesa pubblica dedicata alla riduzione delle diseguaglianze territoriali.

Lo sforzo finanziario a favore delle politiche di riqualificazione/rigenerazione è stato molto rilevante da parte dello Stato, (senza precedenti secondo la Corte dei conti). Tuttavia, sono emersi problemi di coerenza e di complessità dell'azione pubblica, di raccordo (ad esempio interministeriale) e di territorializzazione dei diversi programmi, di distribuzione delle risorse, nonché la mancata realizzazione di un bilancio consolidato dei finanziamenti per le politiche

urbane. In definitiva emergono non tanto problemi di disponibilità di risorse, quanto di efficienza delle regole, di responsabilizzazione dei politici locali e in definitiva di efficacia dell'azione pubblica (ad esempio la mancata riduzione della disoccupazione). Più in generale emerge la difficoltà del modello di azione pubblica in periferia proprio delle politiche contrattuali e più in generale della decentralizzazione.

Oltre alle inefficienze delle modalità di finanziamento attraverso trasferimenti finanziari con vincolo di destinazione, va in particolare rilevata la progressiva riduzione dell'autonomia fiscale dei governi locali, dovuta alla progressiva abolizione della *taxe d'habitation* e la conseguente compensazione delle minori entrate fiscali autonome con trasferimenti finanziari dello stato.

3. Germania

Il governo federale supporta le politiche urbane dei Länder con trasferimenti finanziari, in accordo con l'articolo 104, paragrafo 4 della Costituzione. Le risorse federali sono integrate da quelle regionali e locali sulla base di un accordo amministrativo.

L'idea guida di questa scelta di cofinanziamento è che l'utilizzo di queste risorse è importante per l'economia locale e per aumentare la qualità della vita. Di recente ai finanziamenti per lo sviluppo urbano è attribuito un ruolo importante per coinvolgere gli abitanti nelle scelte dell'amministrazione locale attraverso processi di partecipazione: ad esempio dal 9 maggio 2015, ogni anno, viene organizzata la giornata per il finanziamento dello sviluppo urbano, per aumentare la consapevolezza dei cittadini su questi processi.

In generale i livelli di governo federale, statale e locale sono coinvolti nel finanziamento dello sviluppo urbano ciascuno per un terzo della spesa. La regola di base è che la quota federale è di un terzo. Tuttavia, esistono eccezioni relative ai programmi *Protezione del patrimonio urbano* (quota federale del 40%) e *Ristrutturazione urbana Est* (quota federale del 50%), per entrambi la parte restante è a carico dei comuni. Altri programmi, *Città sociale*, *Centri urbani e locali attivi* e *Città e comuni minori* sono istituiti a livello nazionale. Fino al 2008 il finanziamento delle politiche urbane è stato concentrato nei comuni della Germania est, mentre dal 2009 la distribuzione delle risorse ha dato maggiore attenzione ai comuni della Germania occidentale.

I meccanismi di finanziamento sono costruiti con un approccio integrato multilivello con fondi comunitari, statali, regionali e comunali e con azioni congiunte a livello interministeriale e interdipartimentale nei diversi settori delle politiche coinvolte nei processi di integrazione/riqualificazione urbana: sostenibilità, protezione del clima, città intelligenti, edilizia sociale, mobilità, energia.

In particolare, i Länder decidono la distribuzione finanziaria dei fondi verso i comuni. Per i programmi di riqualificazione urbana le risorse assegnate ai comuni tengono conto della perdita della popolazione, della disoccupazione, della popolazione straniera, di quella superiore ai 65 anni e della vetustà del patrimonio edilizio. Il ruolo principale dei comuni riguarda l'attuazione dei programmi e la definizione delle aree oggetto degli interventi.

Anche in Germania, la tassazione sulla proprietà immobiliare da tempo è una buona imposta per i comuni in quanto fornisce un gettito stabile (circa 14 miliardi l'anno, la seconda voce per le entrate totali) ed è collegata all'azione di spesa dei comuni. Tuttavia, il mancato adeguamento dei valori immobiliari utilizzati per calcolare la base imponibile ha determinato l'intervento della Corte costituzionale federale che chiesto di procedere alla rivalutazione degli immobili ai fini della riscossione dell'imposta patrimoniale. Questo processo richiede tempi lunghi ed i comuni temono la riduzione del gettito e chiedono modifiche alla tassazione degli immobili, con particolare riferimento ai terreni. Pur in un quadro generale positivo per la finanza locale, una

ulteriore richiesta dei comuni riguarda l'aumento della spesa comunale per fornire servizi scolastici, di integrazione e di assistenza all'infanzia ai rifugiati.

Dunque i meccanismi di finanziamento, basati su trasferimenti finanziari da parte dei livelli di governo superiore verso i comuni, responsabilizzati attraverso il cofinanziamento, sono caratterizzati da complessità derivante dai livelli di governo coinvolti e dai numerosi settori che caratterizzano le politiche urbane. Di fronte alla complessità di questi meccanismi sono attivate modalità di integrazione delle azioni e dei finanziamenti mediante accordi amministrativi (tra governi, ministeri, dipartimenti). Questi meccanismi hanno assicurato una sostanziale stabilità alle politiche di riqualificazione/riqualificazione, che ha favorito l'evoluzione delle politiche e l'aumento delle risorse finanziarie messe a disposizione e in definitiva l'aumento del numero dei comuni beneficiari.

II. La situazione italiana tra bandi, legislazione nazionale, leggi regionali e strumenti urbanistici

1. Premessa

Il termine *rigenerazione urbana* sta stretto alle necessità emergenti, poiché può far pensare alla città esistente e sottacere il necessario elevato livello d'innovazione. Al contrario la *smart city* sembra parlare solo dell'innovazione tecnologica e gestionale, indifferente al capitale fisso sociale cumulato. Sia una politica nazionale per le città/agenda urbana che una ridefinizione del quadro legislativo per la pianificazione urbanistica in chiave di limite al consumo di suolo e rigenerazione urbana abbisognano di un *logical framework* a cui riferirsi, che oggi ancora non esiste se non tentativamente. Manca in particolare la definizione delle priorità per una adeguata composizione degli interessi pubblici differenziati, ed è per questo che ad una esplosione della necessità di politiche pubbliche non corrisponde una adeguata offerta.

Non bastano iniziative spot, per quanto forti e dotate di risorse; la rigenerazione urbana per essere effettuale chiede una perseveranza nel tempo e nell'intenzione generale, pur con la capacità di essere flessibili alla varietà delle circostanze, che cambiano spesso in modo inatteso proprio a causa dell'avvio dei processi di rigenerazione.

Degrado fisico e degrado sociale sono interconnessi, ma più spesso di quanto si pensi la formazione di ghetti urbani è dovuta più all'abbandono del patrimonio fisico (industrie, servizi pubblici, patrimonio privato che non ha trovato spazio di mercato) che non alla irriducibilità del disagio sociale, della marginalità o dell'esclusione. In tal senso l'intrattabilità del degrado è anzitutto intrattabilità delle pretese della proprietà immobiliare di produrre e poi disporre dei propri beni indifferentemente rispetto a domande e bisogni delle persone.

2. I Programmi complessi

I Programmi complessi svolgono tre fondamentali funzioni [Saccomani 2005]:

- sono stati una risposta innovativa ai limiti dei processi e degli strumenti di pianificazione tradizionali, poi in gran parte recepiti nell'innovazione legislativa regionale attraverso la definizione della componente operativa del piano urbanistico comunale;
- sono strumenti di sviluppo locale, stretti parenti della programmazione negoziata lanciata dal Cnel nel 1992 e che informa la programmazione comunitaria a partire dal ciclo 1994-2000, e come essi si basano su alcuni elementi sostanziali: la attivazione e mobilitazione progettuale degli attori e delle risorse locali; il partenariato pubblico-privato e la cooperazione interistituzionale; il carattere aggiuntivo delle risorse pubbliche come sostegno alla fattibilità economico-finanziaria di interventi altrimenti non attivabili; il ritorno economico derivante dalla mobilitazione delle risorse locali attivate;
- sono strumenti di rigenerazione urbana; sono in grado cioè di operare sincretisticamente obiettivi di trasformazione insediativa e di riqualificazione sociale ed ambientale che la pianificazione urbanistica ordinaria non contiene, o che i comuni non avrebbero le forze economiche e organizzative per assumere.

Le modalità partenariali e negoziali con cui sono stati costruiti, il quadro rigido della pianificazione dei primi anni '90 e la fase di crescenti valori immobiliari del loro periodo di sperimentazione, hanno consentito il recupero di risorse private, essenzialmente una parte della rendita urbana, per la realizzazione degli obiettivi pubblici. Il vistoso calo delle rendite immobiliari

disponibili conseguente agli eccessi speculativi dei primi anni 2000 e alla crisi finanziaria apertasi nel 2008 hanno drasticamente ridotto la possibilità di attivare differenziali di valori urbani, e reso tale aspetto sempre meno importante nello sviluppo di programmi complessi. Permane invece l'utilità per le amministrazioni di poter individuare parti importanti di patrimonio privato su cui poter operare senza dover passare attraverso i faticosi, lunghi e ormai economicamente non convenienti passaggi delle procedure espropriative.

La prima stagione dei programmi complessi, iniziata nel 1994 con il programma europeo Urban, si è sviluppata attraverso la riprogrammazione dei fondi ex GescaL, legge n. 60 del 1963. Contrariamente alla sensazione percepita dagli attori della trasformazione urbana, si trattava in realtà di risorse ordinarie, mentre l'elemento innovativo fu la modalità della loro programmazione, per obiettivi e attraverso bandi. Tale stagione è durata fino ai primi anni 2000 (i contributi GescaL vengono aboliti nel 2001) con le diverse iniziative della Dicoter del Ministero dei lavori pubblici nel quadro istituzionale prodottosi con la legge n. 59 del 1997 e poi con il nuovo Titolo V della Costituzione.

I programmi complessi dal 2001 trovano ancoraggio nel Bilancio generale dello Stato (Def e allegati), con un volume molto più basso di risorse dedicate. L'importo complessivo di risorse aggiuntive/straordinarie impegnato nei programmi urbani nazionali è stato di gran lunga inferiore al taglio delle risorse ordinarie che la finanza locale ha dovuto subire per il Patto di stabilità, che ha prodotto un calo del 43% degli investimenti pubblici dall'inizio della crisi.

Una ripresa di programmazioni nazionali la si è avuta nel periodo 2013-2016, ma negli ultimi anni si assiste ad un nuovo arresto dei programmi urbani operati da bandi di livello nazionale, la cui epitome è stata il defianziamento del programma periferie degradate, pur parzialmente rivisitato.

Alla contraddittoria e singhiozzante evoluzione delle politiche urbane nazionali ha fatto da contrappunto una varietà di politiche regionali di sviluppo urbano, basate soprattutto sulla programmazione regionale comunitaria del Fesr e sui fondi Fia (Tab. 1). Esse sono state dapprima sperimentate nella programmazione 2007-2013 (Pisl, Piuss, Piu, etc.) e poi sono divenute sistematiche con la programmazione per lo sviluppo urbano sostenibile nei Por 2014-2020, ancora in corso (Solo Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Lazio non hanno un asse Sus nella loro programmazione).

Tab. 1 Fondi per lo sviluppo urbano nella programmazione comunitaria per il settennio 2013-2020, Fesr + Fse (in milioni di euro).

Macroarea	Sviluppo urbano Sostenibile	Pon metro	Totale
Competitività	370,85	285,60	656,45
Transizione	86,08	40,80	126,88
Convergenza	1.109,82	566,53	1.676,35
Totale	1.566,75	892,93	2.459,68

Fonte: Agenzia per la coesione territoriale.

Tali programmi, molto più fortemente connessi agli obiettivi di sviluppo socio-economico propri della programmazione regionale comunitaria, avranno probabilmente, soprattutto nelle regioni «convergenza» in ritardo di sviluppo, un potenziamento nel ciclo di programmazione 2021-2028. Si tratta di 2.460 milioni di euro complessivi di cui 892 per il Pon metro per il settennio 2013-2020.

3. La perequazione urbanistica

Un'altra modalità di reperimento di risorse per la realizzazione degli obiettivi d'interesse pubblico nelle trasformazioni territoriali è la perequazione urbanistica, vale a dire la redistribuzione con criteri equitativi su un'ampia platea di proprietari di immobili degli oneri connessi alla realizzazione degli obiettivi e delle dotazioni pubbliche. Pur in mancanza di una norma quadro di livello nazionale, la sperimentazione regionale ha compiuto vari avanzamenti in tutte le regioni e province autonome (Tab. 2).

Anche la perequazione urbanistica di fatto ripartisce oneri e onori connessi alla realizzazione dell'intervento, ed è quindi connessa a che l'intervento presenti adeguati margini di utile, opportunamente ripartibili, anzitutto su aree edificabili. Ma anch'essa risulta oggi assai poco praticabile, a causa della necessità di operare trasformazioni insediative con uno scarso uso di nuovo suolo e attraverso la trasformazione di edifici esistenti, che presentano flessibilità d'uso e costi di riutilizzo estremamente differenziati. Anche le modalità cooperative sperimentate negli anni di applicazione dei principi perequativi risultano assai poco praticabili quando non vi sia evidenza di benefici ripartibili, ed il calo delle rendite immobiliari ha in molti contesti fortemente depotenziato l'utilizzo di tali tecniche.

Tab. 2 La perequazione urbanistica nelle legislazioni regionali (dati aggiornati a gennaio 2019).

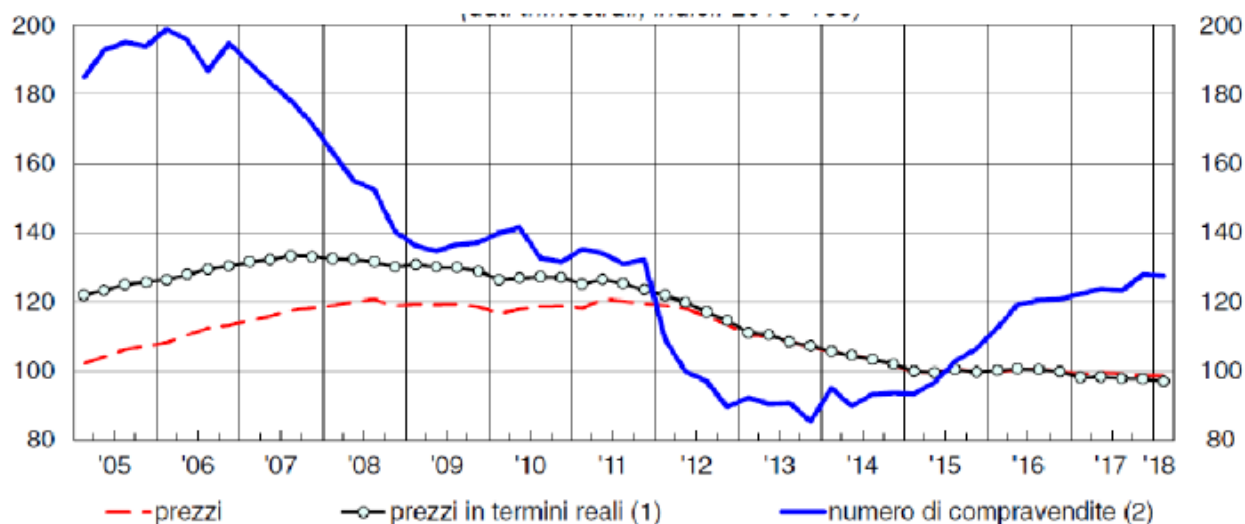
Regione/P.aut.	Legge di base	Ulteriore legislazione	Definizione di perequazione
Piemonte	Lr n. 56/1977	Lr n. 45/1994, 41/1997, 19/1999	
Val d'Aosta	Lr n. 11/1998	Lr n. 5/2014	
Lombardia	Lr n. 51/1975	Lr n. 12/2005, 4/2008	Lr n. 12/2005, 4/2008
Liguria	Lr n. 36/1997	Lr n. 15/2018	
Veneto	Lr n. 61/1985	Lr n. 21/1998, 11/2004, 4/2008	Lr n. 11/2004
Trento	Lp n. 22/1991	Lp n. 16/2005, 1/2008, 10/2008, 15/2015	Lp n. 16/2005, 1/2008
Bolzano	Lp n. 13/1997	Lp n. 3/2007, 2/2010	Lp n. 3/2007
Friuli VG	Lr n. 52/1991	Lr n. 5/2007	Lr n. 5/2007
Emilia-Romagna	Lr n. 18/1975	Lr n. 6/1995, 20/2000, 6/2009, 24/2017	Lr n. 20/2000, 6/2009
Toscana	Lr n. 41/1984	Lr n. 5/1995, 1/2005, 65/2014, 41/2018	Lr n. 1/2005, Dpr 3/2007
Marche	Lr n. 34/1992	Lr n. 19/2001	
Umbria	Lr n. 28/1995	Lr n. 11/2005, 13/2009, 1/2015	Lr n. 11/2005
Lazio	Lr n. 36/1987	Lr n. 38/1999, 21/2009	Lr n. 38/1999
Abruzzo	Lr n. 18/1983	Lr n. 70/1995, 89/1998, 11/1999, 26/2000, 5/2001	Lr n. 7/2010/, 8/2010
Molise	Lr n.	Lr n.	
Campania	Lr n. 16/2004	Lr n. 15/2007	Lr n. 16/2004
Puglia	Lr n. 20/2001	Lr n. 3/2005, 12/2008	Lr n. 20/2001, 3/2005, 12/2008
Basilicata	Lr n. 23/1999	Lr n.	Lr n. 23/1999
Calabria	Lr n. 19/2002	Lr n. 8/2003, 14/2006, 29/2007, 28/2016	Lr n. 19/2002
Sicilia	Lr n. 71/1978	Lr n.	
Sardegna	Lr n. 45/1989	Lr n. 8/2004	

Anche la perequazione urbanistica di fatto ripartisce oneri e onori connessi alla realizzazione dell'intervento, ed è quindi connessa a che l'intervento presenti adeguati margini di utile, opportunamente ripartibili, anzitutto su aree edificabili. Ma anch'essa risulta oggi assai poco praticabile, a causa della necessità di operare trasformazioni insediative con uno scarso uso di nuovo suolo e attraverso la trasformazione di edifici esistenti, che presentano flessibilità d'uso e costi di riutilizzo estremamente differenziati. Anche le modalità cooperative sperimentate negli anni di applicazione dei principi perequativi risultano assai poco praticabili quando non vi sia evidenza di benefici ripartibili, ed il calo delle rendite immobiliari ha in molti contesti fortemente depotenziato l'utilizzo di tali tecniche.

4. Il nuovo quadro del mercato immobiliare

La situazione attuale si presenta molto diversa, e per alcuni aspetti opposta rispetto a quella del 2008; dopo l'esplosione dei valori immobiliari prodottasi con il calo dei tassi d'interesse seguito all'ingresso nell'euro, esauritasi nel 2006, con la crisi avviata nel 2008 è iniziato un calo dei valori immobiliari che ancora perdura, e che ha portato ad una riduzione del valore degli immobili stimata da Istat ad oltre il 30% rispetto ai massimi del 2006-2007 (Fig. 1). Inoltre i vari provvedimenti nazionali e regionali raccolti sotto il nome di *piano-casa*, mossi dall'idea errata che la crisi dipendesse da problemi nell'offerta derivanti da vincoli della pianificazione, hanno notevolmente ampliato le possibilità di intervento in deroga alle previsioni urbanistiche, andando ad incrementare l'offerta e riducendo le capacità di controllo sulle dimensioni del mercato da parte degli enti locali. Tali provvedimenti, nati per essere temporanei, continuano in realtà ad essere prorogati, ed in molti casi sono stati resi permanenti; ad oggi solo le regioni Lombardia ed Emilia-Romagna ne hanno definitivamente chiuso l'applicabilità.

Fig. 1 Andamento del mercato immobiliare in Italia.



Fonte: Istat.

Inoltre i vari provvedimenti nazionali e regionali raccolti sotto il nome di *piano-casa* (Tab. 3), mossi dall'idea errata che la crisi dipendesse da problemi nell'offerta derivanti da vincoli della pianificazione, hanno notevolmente ampliato le possibilità di intervento in deroga alle previsioni urbanistiche, andando ad incrementare l'offerta e riducendo le capacità di controllo sulle dimensioni del mercato da parte degli enti locali. Tali provvedimenti, nati per essere temporanei, continuano in realtà ad essere prorogati, ed in molti casi sono stati resi permanenti; ad oggi solo le regioni Lombardia ed Emilia-Romagna ne hanno definitivamente chiuso l'applicabilità.

Tab. 3 Il piano casa nelle legislazioni regionali (dati aggiornati a gennaio 2019).

Regione/P. aut.	Legge di base	Ulteriore legislazione	Permanente	Proroga
Piemonte	Lr n. 20/2009	Lr n. 16/2018	<input type="checkbox"/>	
Val d'Aosta	Lr n. 24/2009		<input type="checkbox"/>	
Lombardia	Lr n. 13/2009	Lr n. 4/2012		scaduta
Liguria	Lr n. 49/2009	Lr n. 9/2012, 22/2015	<input type="checkbox"/>	
Veneto	Lr n. 14/2009	Lr n. 26/2009, 32/2013		31/03/2019
Trento	Lp n. 4/2010		<input type="checkbox"/>	
Bolzano	Lp n. 1/2009	Lp n. 2/2010	<input type="checkbox"/>	
Friuli VG	Lr n. 19/2009			19/11/2017
Emilia-Romagna	Lr n. 6/2009			scaduta
Toscana	Lr n. 24/2009	Lr 65 /2014, 91/2016, 3/2017		31/12/2020
Marche	Lr n. 22/2009			31/12/2020
Umbria	Lr n. 13/2009		<input type="checkbox"/>	
Lazio	Lr n. 21/2009	Lr n. 1/2010, 12/2011, 7/2017	<input type="checkbox"/>	
Abruzzo	Lr n. 16/2009	Lr n. 49/2014		31/12/2019
Molise	Lr n. 30/2009	Lr n. 3/2010, 7/2015		31/12/2020
Campania	Lr n. 19/2009	Lr n. 1/2016, 16/2016		31/12/2019
Puglia	Lr n. 14/2009	Lr. n. 21/2011, 6/2013, 49/2014, 37/2016		31/12/2019
Basilicata	Lr n. 25/2009	Lr n. 11/2018	<input type="checkbox"/>	
Calabria	Lr n. 5/2010	Lr n. 18/2012, 46/2016		31/12/2018
Sicilia	Lr n. 6/2010			31/12/2020
Sardegna	Lr n. 4/2009	Lr n. 8/2015		30/06/2019

Terzo elemento, la crisi finanziaria ha intrappolato negli *asset* che le banche hanno ricevuto riscuotendo le garanzie degli insolventi una quantità di patrimonio immobiliare che oggi attraverso le aste giudiziarie si sta riversando sul mercato. Dati di Banca d'Italia [Accornero et al 2017] portano a ritenere che oltre il 40% dei Npl siano dovuti a crediti nei confronti dei settori immobiliare e delle costruzioni. Al 25 gennaio 2018 risultavano in corso 260mila procedure di cessione di immobili pignorati. Nel 2017 sono stati trattati 40mila immobili pignorati, a fronte di 500mila transazioni totali. Nei prossimi cinque anni si stima che andranno complessivamente in vendita fra 400mila e 500mila posizioni provenienti da pignoramenti, con un aumento dell'offerta di circa il 20% rispetto alla dimensione corrente del mercato.

A ciò si aggiunge la precarietà delle condizioni di lavoro dei giovani, che non trovano impieghi stabili, e la fragilità dei nuovi nuclei familiari (oggi circa il 40% dei nati è fuori dal matrimonio); si riduce così la propensione dei giovani all'acquisto di immobili.

Infine, con il calo della natalità, il sostanziale arresto dei movimenti migratori in entrata e il consolidamento delle migrazioni in uscita, la popolazione italiana è destinata a calare significativamente. Istat stima che la popolazione calerà del 9% entro il 2065.

In tale quadro è evidente che dai movimenti di valore del patrimonio non è possibile trarre alcun contributo alla trasformazione urbana, se non nei pochi casi (area milanese, ponente ligure) nei quali i valori immobiliari danno segni di tenuta, o di timida ripresa.

5. Verso una fiscalità immobiliare a servizio del territorio

Il reperimento delle risorse per la trasformazione urbana si sposta quindi necessariamente verso il campo fiscale, nell'area dei *contributi di miglioria*; oneri di carattere tributario che secondo il T.U. della finanza locale del 1931 erano applicabili dai comuni e dalle provincie e colpivano l'incremento di valore dei beni rustici urbani (escluse le aree fabbricabili) derivante dall'esecuzione di specifiche opere pubbliche. Essi furono aboliti fra il 1963 e il 1973, con l'introduzione dell'Invim e dell'Ilor, poi a loro volta abolite con l'introduzione dell'ICI fra 1992 e 1993.

All'abolizione definitiva nel 1973 dei contributi di miglioria, risorse ordinarie connesse alla realizzazione di interventi di incremento delle dotazioni territoriali, seguì con la legge n. 10 del 1977 (legge Bucalossi) l'introduzione degli oneri di urbanizzazione. Essi però colpiscono solo la realizzazione di nuovi edifici, o la loro ristrutturazione cielo-terra, ed inoltre si applicano con aliquote dimezzate per tutte le zone già urbanizzate. Con il calo dell'attività nel settore delle costruzioni, stimata nel periodo 2007-2017 [Ance 2018] in calo del 36,5% complessivamente, del 64,2% per le nuove costruzioni residenziali e del 43,4% per quelle non residenziali (Tab. 4), il gettito degli oneri di urbanizzazione è notevolmente calato, creando scompensi a volte gravi nei bilanci dei comuni.

Tab. 4 Investimenti in costruzioni.

INVESTIMENTI IN COSTRUZIONI^(*)							
	2016	2014	2015	2016^(*)	2017^(*)	2018^(*)	Var. %
	Milioni di euro	Variazione % in quantità					2017/2007
COSTRUZIONI	122.727	-6,8%	-1,0%	-0,7%	-0,1%	2,4%	-36,5%
.abitazioni	66.090	-7,1%	-0,3%	-0,3%	0,1%	1,7%	-28,9%
- nuove (*)	19.584	-21,7%	-2,1%	-3,3%	-0,7%	2,8%	-64,2%
- manutenzione straordinaria(*)	46.505	1,5%	0,5%	1,0%	0,5%	1,3%	20,9%
.non residenziali	56.637	-6,5%	-1,8%	-1,0%	-0,4%	3,2%	-43,4%
- private (*)	33.171	-7,5%	-4,3%	1,7%	1,5%	3,7%	-36,8%
- pubbliche (*)	23.466	-5,1%	1,9%	-4,7%	-3,0%	2,5%	-51,1%

(*) Investimenti in costruzioni al netto dei costi per trasferimento di proprietà

(*) Stime Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

Va inoltre ricordato che nel 2001 venne abolito il vincolo di utilizzazione del gettito degli oneri per la realizzazione di opere di urbanizzazione e interventi sul territorio, e che tale vincolo è stato solo di recente reintrodotta, e solo limitatamente al 50% del gettito. Non ci si può stupire se poi gli investimenti fissi lordi del settore pubblico sono calati del 43% dall'inizio della crisi (Fig. 2).

Fig. 2 Investimenti pubblici italiani

Investimenti pubblici italiani



Fonte: Istat.

Fonte: Istat.

30

Il gettito della fiscalità immobiliare ordinaria è giunto nel 2014 a un valore complessivo pari al 10,9% delle imposte dirette, al 5,7% del gettito fiscale complessivo e all'1,5% del Pil (Tab. 5) [Ombuen 2017], divenendo, oltre a un grande canale di finanziamento del bilancio statale, anche la fonte di circa il 33% del totale del gettito corrente a disposizione dei comuni. E ciò senza che vi sia alcun nesso fra questa rilevante esazione e la spesa nella realizzazione di interventi sul territorio. La fiscalità immobiliare locale, anche banalmente per la sua rilevanza sul Pil, diviene quindi un riferimento indispensabile per concepire nuove politiche di rigenerazione urbana e di sviluppo del territorio, latamente inteso.

Tab. 5 Gettito Imu – Tasi nel 2014

Gettito IMU-TASI 2014	n. contribuenti	importi €			
Abitazione principale	19.728.836	3.525.139.144	14,8%		
Altri fabbricati	20.665.796	18.677.075.019	78,5%		
Aree fabbricabili	1.570.416	988.326.656	4,2%		
Fabbricati rurali	297.313	39.299.009	0,2%		
terreni	3.175.942	550.192.784	2,3%		
TOT		23.780.032.612	100,0%	10,90%	delle imposte dirette
				5,70%	del gettito fiscale
				1,50%	del PIL

Fonte: Agenzia delle entrate.

Stante l'aggravamento del quadro macroeconomico, in futuro le politiche nazionali potranno infatti contare solo su risorse scarse e calanti; rimarranno disponibili solo le non abbondanti risorse degli assi di sviluppo urbano sostenibile all'interno dei Por regionali, che stanno dimostrando capacità di successo solo nei pochi casi nei quali piani e programmi si sono sviluppati entro un comune quadro di riferimento (es. Puglia, Umbria) e entro una strategia

continuativamente perseguita con l'impegno dei diversi livelli (regioni, comuni). Si segnala un grave ritardo di attuazione del Pon metro, talvolta per inadeguata focalizzazione degli obiettivi.

È quindi essenziale riportare al centro dell'attenzione l'importanza della *questione urbana*, così come richiamato anche da documenti di livello internazionale, dal Patto di Amsterdam alla Dichiarazione di Quito, agli ultimi scenari economici diffusi dal Fmi, e come constatabile in molte esperienze a livello internazionale (Francia, Germania, Olanda, Gran Bretagna, Cina, ecc.), e radicare la possibilità di finanziare politiche urbane sulle basi economiche locali, anzitutto su una fiscalità immobiliare modulata secondo finalità di sviluppo sostenibile del territorio.

III. Il finanziamento degli standard urbanistici in uno scenario di consumo di suolo zero

La prospettiva offerta alla discussione è connessa con il lavoro attualmente in corso presso il tavolo del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti per l'aggiornamento/revisione del Dm n. 1444 del 1968 sugli standard urbanistici ed edilizi, coordinato della Consigliera Costanza Pera¹.

In questo particolare ambito di riflessione e confronto, infatti, siamo partiti dalla considerazione che senz'altro ci troviamo in una diversa fase urbana non più interessata da dinamiche espansive delle città ma, piuttosto, da processi di trasformazione e rigenerazione dei tessuti urbani e dei manufatti esistenti che devono assumere sempre più seriamente lo scenario del consumo di suolo zero.

Pertanto, gli standard urbanistici – che negli ultimi cinquant'anni hanno consentito di infrastrutturare e attrezzare luoghi utili a garantire qualità spaziali e diritti dei cittadini – devono oggi essere ulteriormente valorizzati in quanto risorsa essenziale; per quanto, inevitabilmente, definiti e finanziati entro una diversa logica coerente proprio con l'auspicata fine dell'espansione urbana. Qualità e benessere dei cittadini sono, infatti, ancora più necessari entro un quadro di rigenerazione urbana ma, senz'altro, i meccanismi di computazione e finanziamento suggeriscono una mirata revisione del decreto che possa assicurare una più accorta regia pubblica nella regolazione, non solo della trasformazione e della gestione, ma, anche, della riproduzione e dislocazione di questo rilevante patrimonio collettivo.

Gli standard, come è stato fatto osservare, sono un patrimonio pubblico da difendere sia dal punto di vista del senso della norma esistente, ossia come elemento di sottrazione della rendita fondiaria urbana, sia da quello della considerazione del grande deposito di città pubblica già presente e da garantire sul territorio nazionale. In questo senso, essi rappresentano una porzione essenziale dell'interesse generale e del riconoscimento della rilevanza degli spazi e delle attrezzature pubbliche nel dare risposta a nuove e pressanti esigenze sociali, economiche e ambientali (benessere/salute-scuola-cultura-lavoro/prestazioni ecologiche ed energetiche/mobilità e accessibilità).

Al momento, la rigenerazione urbana «non genera standard» a meno di un aumento autonomo (e non premiale, quale nell'adeguamento energetico) di volumetrie lasciando aperta così la domanda su come si possano allora realizzare le dotazioni territoriali ma, anche, dove si reperiscono le aree o i servizi necessari o le risorse per la gestione. In questa logica, la pratica virtuosa di «costruire nel costruito» deve considerare con maggiore attenzione il valore e non solo gli oneri derivanti dal patrimonio di aree e immobili esistenti che possono svolgere una leva importante nei processi di rigenerazione urbana, imparando a dubitare di qualsiasi veloce processo di alienazione e svendita «per fare cassa», e operando obbligatoriamente una ricognizione della adeguatezza ed efficacia dei servizi pubblici e di uso pubblico offerti sui territori.

Inoltre, dovrebbero essere definiti con chiarezza principi e metodi per la monetizzazione in caso di mancato reperimento delle aree da destinare a standard (ovvero della loro soddisfazione attraverso strumenti diversi), formalizzando l'obbligo di destinazione delle somme alla città pubblica (e ai servizi), garantendo la trasparenza degli introiti e delle destinazioni. Per la monetizzazione, i valori da adottare possono essere definiti con riferimento all'Omi, Imu, costo di costruzione o anche al costo di mercato, ma è senz'altro essenziale definirli in modo chiaro, trasparente e condiviso.

Non sono quindi affatto in discussione la validità e l'utilità degli standard, ma si discute sulla possibilità di aggiornare il loro valore considerando ulteriori campi di intervento con

¹ Il Tavolo ha iniziato a lavorare informalmente nel marzo del 2018 e poi ha avuto incarico formale dal nuovo governo da luglio a dicembre 2018 per poi essere recentemente rinnovato sino a giugno 2019.

appropriate strategie localizzative per spazi/servizi che vanno dalla scala della prossimità a quella territoriale. E che tengano conto, soprattutto, delle nuove domande sociali (fenomeni migratori, mutamenti demografici, degli assetti famigliari e delle condizioni occupazionali) che richiedono un ripensamento dell'organizzazione di spazi e servizi alla persona in contesti urbani concepiti secondo modelli e assetti sociali molto differenti.

Da questa prospettiva, gli spazi a standard si offrono, proprio all'interno dei processi di rigenerazione, come occasioni per ripensare diritti dei cittadini e le forme e i funzionamenti della città pubblica, attraverso programmi d'uso necessariamente più aperti e flessibili rispetto al passato, in grado di accogliere e promuovere una molteplicità di istanze emergenti che non sempre trovano spazi adeguati. Anche per questo, la dotazione dei servizi (essenziali) deve essere effettiva e non fittizia, preoccupandosi di assicurare la disponibilità delle aree, la realizzazione e gestione del servizio, regolato dall'Amministrazione comunale o anche realizzato e gestito dal privato in convenzione con questa.

Si devono studiare, per tanto, delle nuove condizioni di operatività per l'effettiva realizzazione di un efficace sistema integrato di attrezzature e servizi in grado di superare la settorialità nell'approccio alla risposta ai bisogni e la messa in atto di strategie che contemplino l'intreccio tra politiche e progetti di differente natura, forme più complesse e articolate (nel tempo e nello spazio) di gestione, la costruzione/il rafforzamento di sequenze di spazi e attrezzature. Si tratta di un ripensamento che impone la riformulazione dei rapporti tra gli attori in gioco e la previsione di forme normative e accordi che valorizzino il ruolo strategico di privati, associazionismo, terzo settore nell'attuazione di politiche e progetti di recupero e di rigenerazione del patrimonio esistente a standard, per altro coerente con le pratiche di rigenerazione a livello europeo [Ombuen, Calvaresi Fioretti e De Leo].

Ciò rende opportuno e utile, quindi, contribuire a:

- elaborare un quadro di riferimento nazionale unitario in grado di aggiornare alcune modalità applicative del Dm n. 1444 del 1968 anche alla luce delle numerose pronunce giurisprudenziali;
- aggiornare la classificazione per Zto-Zone territoriali omogenee che introduca con coraggio una descrizione degli ambiti della pianificazione urbanistica di quelle parti di territorio edificato per le quali prevalgano prioritariamente obiettivi di trasformazione e riqualificazione urbana appropriata alla mutata realtà e percezione del territorio e alla rappresentazione complessa delle sue esigenze.

IV. I grandi progetti di trasformazione urbana

1. Dall'America all'Europa: mobilità e diffusione di una politica urbana.

I grandi progetti di trasformazione urbana hanno preso l'avvio negli anni Settanta con città come Baltimora, Boston, Toronto e Londra a definire il prototipo per una forma di politica della rigenerazione urbana che verrà in seguito riprodotta anche in Europa e che continuerà a moltiplicarsi in America e in tutto il mondo. Per un certo periodo, la rigenerazione del Waterfront di Baltimora, come quella dell'area dei Docks a Londra, sono diventati casi emblematici di rigenerazione urbana nel mondo anglosassone e sono stati usati come riferimenti per dare sostanza e legittimità al lancio di progetti analoghi; nel tempo a questi sono seguiti altri progetti di questo tipo, come King's Cross o la riqualificazione dell'East End per le Olimpiadi del 2012 sempre a Londra, che sono entrati nella comunicazione degli immaginari urbani come forme esemplari di politiche per città che vogliono competere sullo scenario globale.

Dagli anni '80 in poi anche la maggior parte delle città europee ha sperimentato una nuova politica urbana basata su grandi progetti di rinnovo di importanti parti del loro territorio. Questi progetti sono presentati all'opinione pubblica come strategie necessarie per il rilancio economico della città, per rispondere alla crescente competizione per gli investimenti e per permettere alla città di giocare un ruolo internazionale, pena il declino economico. Spesso, questi interventi diventano i *fiori all'occhiello* dell'amministrazione pubblica e concentrano su di sé ingenti investimenti, anche di risorse organizzative e simboliche, per costruire consenso attorno all'operazione e dimostrare l'impegno dell'amministrazione verso quella strategia di sviluppo di cui il progetto diviene il simbolo rappresentativo.

I progetti di grande scala hanno principalmente riguardato zone della città un tempo sedi di attività industriali ora dismesse. La deindustrializzazione delle città europee, creando vasti *vuoti urbani*, ha determinato opportunità di sviluppo che questi progetti sono tesi a cogliere. La ristrutturazione di grandi aziende come pure la privatizzazione del patrimonio pubblico producono risorse di suolo urbano pregiato ed edifici da rigenerare e destinare a nuove funzioni, su cui si esercitano complesse operazioni di sviluppo di tipo immobiliare. In alcune città, i progetti hanno preso l'avvio dalla necessità di rinnovo di quartieri degradati e marginali, che andavano acquistando una nuova centralità grazie alla ricollocazione di edifici e funzioni pregiate. In altre si è colta l'occasione di manifestazioni ed eventi per riprogettare intere parti della città a partire da una nuova dotazione di infrastrutture per il trasporto e la viabilità. Centri direzionali di uffici e servizi, grandi quartieri espositivi, centri culturali e di intrattenimento, cittadelle e parchi tecnologici, mega-strutture sportive e culturali sono diventati il fulcro di programmi di rigenerazione urbana e hanno portato a una radicale trasformazione di parti significative della città. Spesso questi progetti sono connotati da edifici dalle forme ad alto contenuto evocativo e simbolico che richiamano la rinnovata vitalità dell'economia locale, il suo avanzato sviluppo tecnologico, la dimensione culturale internazionale della città.

Attraverso un insieme di edifici si vuole dunque costruire anche un'immagine nuova per la città; per questa costruzione, anche simbolica, vengono chiamati i migliori architetti a livello internazionale che firmano, prima, la concezione complessiva del progetto e, in seguito, la realizzazione architettonica di vari edifici. Nelle realizzazioni di maggiore prestigio ricorrono sempre gli stessi nomi: Frank Gehry, Kenzo Tange, Santiago Calatrava, Renzo Piano, Cèsar Pelli, Zaha Hadid, Arata Isozaki, Daniel Libeskind, ecc. Con i loro nomi conferiscono visibilità e prestigio, dissipando al contempo eventuali conflitti tra gruppi interessati a un diverso uso del territorio e/o rivalità tra progettisti e/o immobilariisti locali. Nel tempo si è venuto a configurare attorno a questi professionisti un sistema di studi di progettazione e architettura che opera in tutto

il mondo e che contribuisce a far circolare idee e a riprodurre idee progettuali, stili, modelli e tecnologie.

2. Gli attori: una molteplicità che sperimenta collaborazioni pubblico-privato e alleanze articolate e complesse

La produzione di questi grandi progetti mette in luce la trasformazione del quadro istituzionale delle città europee dove si presentano nuovi attori nella governance locale e cambia la natura e le dimensioni delle risorse detenute dagli attori pubblici e dagli attori privati.

Il ruolo dello Stato, che nelle città europee si presenta ancora come estremamente significativo sotto diversi aspetti, viene a essere ridimensionato, sia in ragione della crisi fiscale e della sua diminuita capacità di finanziare i servizi e le infrastrutture locali, sia in conseguenza dei processi di decentramento amministrativo, che trasferiscono funzioni dallo Stato centrale ai governi locali e regionali, in particolare del trasferimento della titolarità delle politiche di sviluppo socio-economico e della regolazione di questo campo di policy che diventa sempre più centrale. Conseguentemente, le élite politiche e amministrative del governo locale vedono aumentato il loro spazio di azione, ma in un contesto di diminuite risorse e di competizione, che le spinge a instaurare rapporti diretti con gli attori economici locali per rendere possibile l'azione di governo.

Sul fronte dell'economia locale, come esito dei processi di concentrazione e riorganizzazione dell'economia e del rafforzarsi di settori e degli interessi legati all'economia della conoscenza, alcune categorie di attori economici tendono ad avere maggiore potere e rilevanza rispetto al recente passato; quando questi attori intervengono a livello locale, lo fanno mettendo in gioco risorse materiali e immateriali di vario tipo e su scala diversificata - sovranazionale, nazionale e regionale - la cui entità li rende attori dominanti sulla scena locale.

Maggiore dipendenza dalle risorse dell'economia locale, coniugata a un ritiro dei governi nazionali dagli impegni dello Stato sociale, e al rafforzamento degli attori economici - locali, nazionali e internazionali - spingono le città europee a sperimentare vie originali alla ricerca dello sviluppo sociale ed economico; se da un lato non si formano coalizioni stabili tra ente pubblico e interessi privati dominanti come quelle che indirizzano le politiche di sviluppo delle città americane, dall'altro si sperimentano di nuove forme e modalità di collaborazione tra attori pubblici e nuovi attori - pubblici, privati e del Terzo settore - che hanno interessi immobiliari ma anche agenzie di sviluppo e attori istituzionali di vario tipo; questi danno luogo a strutture di governance complesse e diversificate, quanto instabili e dagli esiti incerti. L'esito in termini di azione pubblica mette in evidenza un progressivo affanno a mantenere la via europea alla politica pubblica urbana, cioè quell'equilibrio tra politiche sociali e politiche orientate al mercato che ne ha per lungo tempo delineato la fisionomia.

In parallelo con i grandi progetti anche i grandi eventi sono diventati uno degli strumenti di politiche urbane concepiti nel quadro della globalizzazione economica, del neo-liberismo e della competitività urbana [Basso 2017]. La politica dei grandi eventi si contraddistingue per la dimensione "eccezionale", anche se si tratta in effetti di una routine, una pratica comune alla maggior parte delle città europee. Qui il carattere improrogabile delle scadenze temporali, i condizionamenti derivanti da regolamentazioni e organismi di controllo internazionali e l'istituzione di agenzie di gestione ad hoc forzano il quadro politico-istituzionale verso la sospensione di procedure amministrative e la modificazione strumentale della strumentazione urbanistica vigente a favore della costruzione dei grandi progetti urbani promossi dalle élite politico-economiche locali più influenti.

Più di recente si è aperta, secondo alcune interpretazioni, una nuova fase come esito del ruolo crescente della finanza nei processi di trasformazione urbana. Questa nuova fase sarebbe

caratterizzata dall'accentuazione di tendenze già esistenti nella politica dei grandi progetti, quale il gigantismo, il loro prevalente sviluppo in verticale, la produzione di abitazioni di lusso come componente che genera extra profitto, ma soprattutto in questa nuova fase, si manifesta la capacità degli operatori finanziari e immobiliari da un lato di creare domanda per beni di investimento di tipo immobiliare di un particolare tipo riconoscibile da parte del capitale globale, e, dall'altro, di dare forme specifiche ai progetti di sviluppo urbano in modo che soddisfino questa domanda. In questo senso si tratterebbe di una fase caratterizzata da dinamiche diverse in cui sono i detentori di queste risorse, materiali e immateriali, a giocare un ruolo chiave, mentre le amministrazioni pubbliche, sempre più affamate di risorse per far fronte a bisogni sociali crescenti, si trovano in una situazione di maggiore debolezza e minore capacità di negoziare e di chiedere e ottenere contropartite significative di beni pubblici. Si tratta poi di amministrazioni pubbliche che hanno visto decimato il loro potere di investimento nelle città: dal 19% all'1,3-1,6% solo nel periodo 2009-2014, mentre nelle città, soprattutto in alcune, sono atterrate consistenti quote di capitali privati.

Le città europee presentano oggi una serie di paradossi: sono relativamente sicure ma, mai come oggi, i suoi abitanti si sentono insicuri, hanno case più piccole ma molto più costose che nel passato, offrono molte opportunità di lavoro ma hanno un'alta quota di disoccupati, sono infine più produttive ma presentano tassi di povertà più elevati di alcuni dei paesi più produttivi dell'Europa [European commission 2016]. I grandi progetti di rigenerazione urbana sono un granello di sabbia tramite il quale studiare le trasformazioni che hanno interessato le città nella loro dialettica tra globale e locale e cominciare a render conto di questi paradossi.

3. I grandi progetti in Italia

L'Italia è un paese dalle cento città ma queste città sono mediamente meno produttive delle città europee; da questo punto di vista è anche un Paese che presenta al suo interno realtà urbane estremamente diverse. Nel mettere sotto la lente di ingrandimento i grandi progetti di trasformazione emergono le variabili che determinano la diversa capacità dell'azione pubblica di favorire e guidare lo sviluppo socio-economico delle città.

In Italia, i grandi progetti di rinnovo urbano hanno avuto minore diffusione e incontrato maggiori difficoltà nella loro realizzazione. Valga per tutti i progetti tuttora incompiuti, a quasi quarant'anni dall'inizio della sua costruzione, del Centro Direzionale di Napoli [Cavola e Vicari Haddock 2000] o la rigenerazione mancata di Bagnoli. I *vuoti urbani* lasciati dai processi di de-industrializzazione hanno anche qui offerto l'occasione per la predisposizione di grandi progetti di riutilizzo di queste aree, che però sono rimasti a lungo in fase di discussione e spesso non hanno mai raggiunto la fase attuativa. Eccezioni degne di nota sono il caso del Lingotto a Torino e della Bicocca a Milano e non è forse secondario il fatto che, in entrambi i casi, si tratti di aree sotto il diretto controllo di un solo attore proprietario delle aree, Fiat o Pirelli, e che questo porti a una semplificazione della negoziazione tra attore privato e attore pubblico.

È indubbio che le città italiane abbiano comunque conosciuto negli anni Ottanta una ricchezza di progetti del tutto inedita, a cui peraltro si sono accompagnati gravi problemi di implementazione uniti a esorbitanti costi aggiuntivi (elemento comunque comune ai grandi progetti anche in Europa). In modo parzialmente differente dalle città europee, si tratta di una stagione in cui si avviano progetti delimitati spazialmente e talvolta anche funzionalmente (valga per tutti l'esempio degli stadi) la cui importanza va però ben al di là del manufatto costruito (quando funzionano) per innescare processi di rigenerazione dell'area circostante. Sono inoltre un segnale di novità per le città italiane in quanto sono l'esito di un deciso allontanamento dagli strumenti urbanistici tradizionali e permettono di sperimentare modalità nuove, non prive di gravi conflitti inter-istituzionali, di superare le difficoltà decisionali e realizzative delle pubbliche

amministrazioni. La deroga non ha riguardato solo gli strumenti urbanistici, il carattere di eccezionalità è derivato anche dalla fonte dei finanziamenti che viene trovata nella legislazione speciale (Campionati mondiali di calcio del 1990, Roma capitale, Cinquecentenario della scoperta dell'America nel 1992); nei casi di successo risultano rafforzate le relazioni inter-istituzionali tra i diversi livelli di governo, nazionale, regionale e locale.

Gli interventi di questo tipo si vanno però ad assottigliare nel tempo e i progetti si bloccano e naufragano per gli effetti delle vicende di Tangentopoli che provocano una generalizzata reticenza rispetto a un impegno verso processi innovativi di rigenerazione urbana. Solo con il nuovo millennio assistiamo ad una ripresa dell'ambizione di un effettivo rilancio della città attraverso la modificazione di parti consistenti della struttura urbana anche in Italia. Solo alcune città sono state, però, capaci di realizzare questa aspirazione.

V. Le risorse per l'azione pubblica a Milano, Roma, Napoli

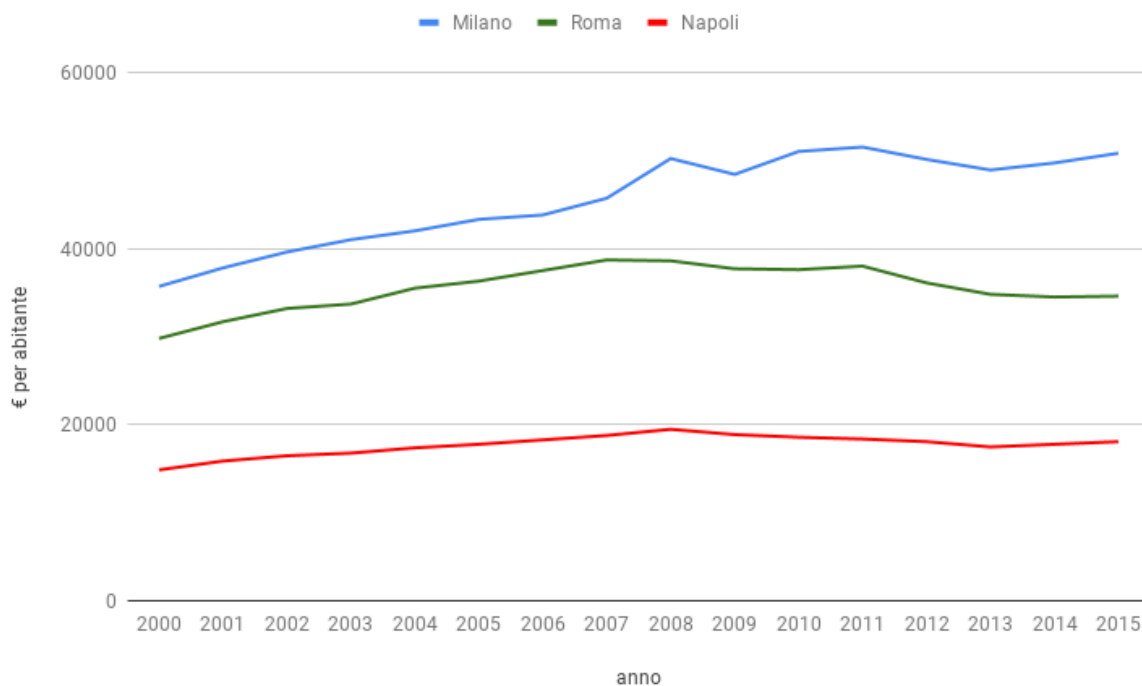
1. La posizionale strutturale delle tre città

Vediamo ora come mettere a fuoco le variabili che strutturano il campo di interazione tra attori pubblici e attori privati e determinano le risorse la cui mobilitazione è condizione necessaria per la realizzazione dei grandi progetti.

La letteratura di riferimento concorda nell'indicare la posizione di mercato della città e l'integrazione tra i vari livelli di governo come condizioni che strutturano il campo di interazione determinando risorse per l'azione pubblica; una posizione di mercato favorevole mette la città in una più forte posizione di negoziazione e le dà un controllo maggiore sugli investimenti e sullo sviluppo, così come un forte sostegno intergovernativo in termini di risorse economiche e regolative mette la città in condizione di indirizzare le trasformazioni urbane. Altre variabili influenzano poi il processo di negoziazione e in definitiva il risultato in termini di orientamento verso uno sviluppo centrato sulle esigenze di mercato, piuttosto che uno sviluppo orientato ai bisogni sociali; per l'analisi che qui vogliamo condurre interessa individuare le condizioni che determinano la possibilità della costruzione di grandi progetti di trasformazione urbana. Ai fini di un confronto sulle condizioni istituzionali in tre città italiane, Milano, Roma e Napoli, assumiamo quindi che nella interazione tra attori privati e attori pubblici che una buona posizione di mercato e una adeguata dotazione di risorse rispetto alle necessità dell'ente locale, consenta alle élite locali di godere di una posizione di vantaggio nella contrattazione con gli investitori, permettendo, in sede di scelte di pianificazione, una maggiore redistribuzione delle plusvalenze generate dalla trasformazione urbana (ad esempio in forma di nuovi servizi per la cittadinanza o di beni pubblici). Al contrario, in situazioni di economie urbane deboli e scarsi trasferimenti ed entrate per i bilanci pubblici, le élite politiche locali si trovano nella condizione di debolezza e di rinuncia ad esercitare un ruolo di guida dello sviluppo. In questo scenario saranno significativamente più probabili progetti e trasformazioni che massimizzino il ritorno per gli investitori e sacrifichino ogni contropartita di benefici collettivi.

Le tre città sono al centro di economie locali e traiettorie di sviluppo storicamente diverse. Misurando le loro condizioni di mercato in termini di ricchezza prodotta (cfr. fig. 3), vediamo che Milano Roma e Napoli si posizionano su livelli di ricchezza in ordine decrescente e molto differenziati; ciò che è interessante notare è che nel tempo Milano non solo presenta un incremento maggiore ma che questo non subisca che un rallentamento dalla crisi iniziata nel 2006 che invece penalizza sensibilmente Roma. Napoli è caratterizzata da livelli molto più bassi delle altre due città, ma soprattutto da crescita e declino di modestissima entità.

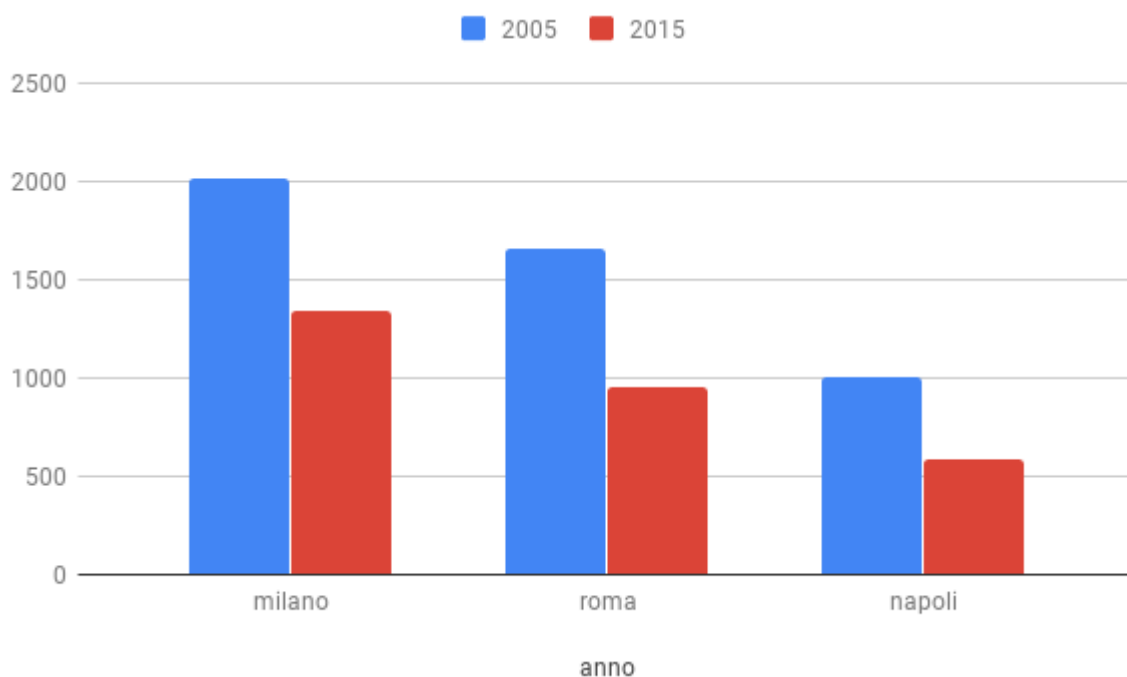
Fig 3. Pil pro capite a Milano, Roma, Napoli.



Fonte: GDP at regional [NUTS 3] level, Eurostat.

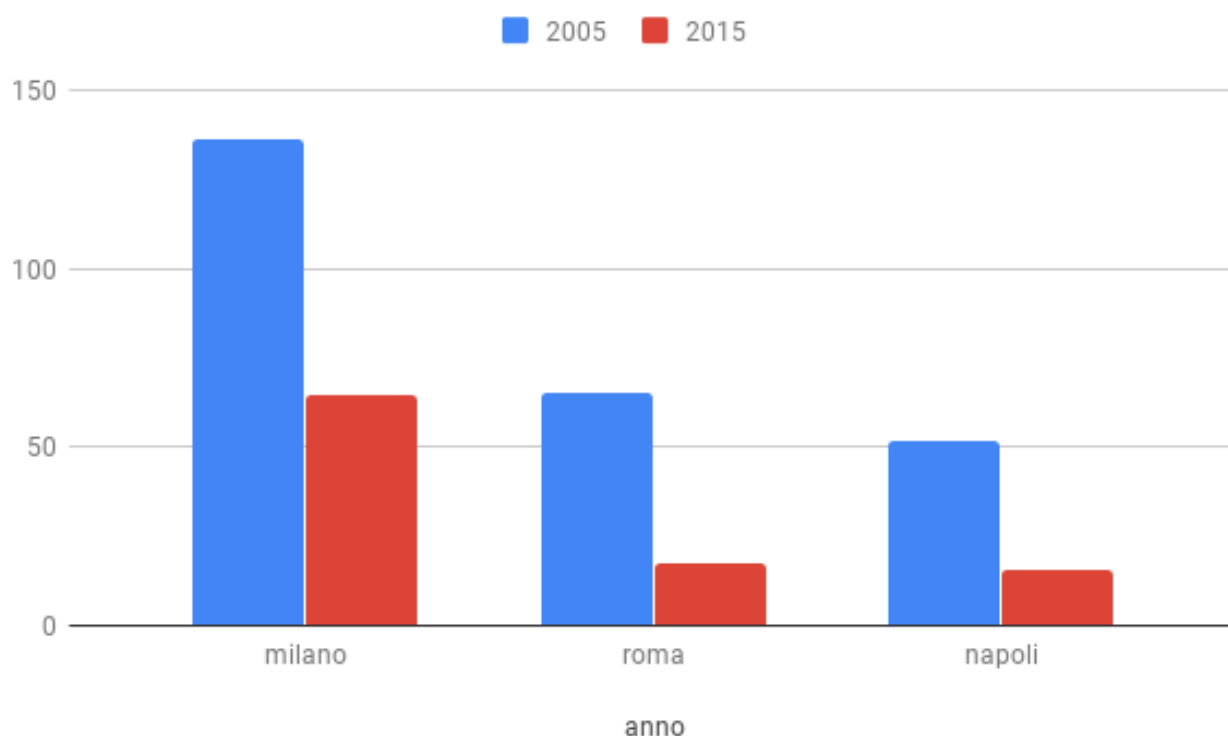
La posizione di mercato può essere ulteriormente inferita a partire dall'analisi degli andamenti del mercato immobiliare (figg. 4 e 5). Milano, Roma e Napoli mostrano nell'ordine una decrescente capacità di attrarre investimenti immobiliari, sia nel settore residenziale che, soprattutto, in quello terziario. Come mostrano i grafici sulle compravendite nel settore residenziale e terziario, questo differenziale si verifica sia nel punto di massima del mercato immobiliare, il 2005, sia a distanza di 10 anni. Milano è poi la sola città in cui non si verifica una riduzione dei prezzi degli immobili; il mercato immobiliare mantiene una sua tenuta e dal boom immobiliare dei primi anni 2000 si passa senza soluzione di continuità al boom immobiliare degli ultimi anni.

Fig 4. Unità residenziali compravendute per 100.000 abitanti a Milano, Roma e Napoli.



Fonte: Agenzia del Territorio, Osservatorio Immobiliare.

Fig 5. Uffici compravenduti per 100.000 abitanti a Milano, Roma e Napoli.

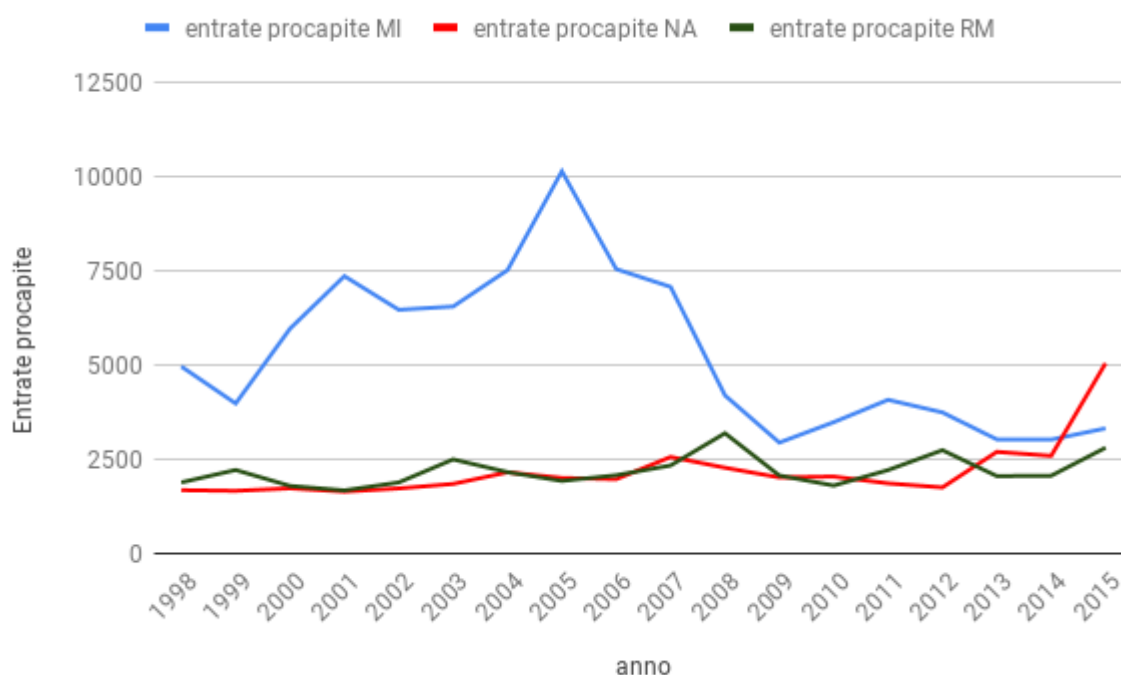


Fonte: Agenzia del Territorio, Osservatorio Immobiliare.

Guardiamo ora se e in che misura le relazioni tra i vari livelli di governo forniscono alle amministrazioni locali risorse adeguate per negoziare e promuovere lo sviluppo. Ovviamente le tre città sono parte di uno stesso sistema di relazioni intergovernative e, quindi, soggette agli stessi meccanismi di sostegno al controllo pubblico sullo sviluppo urbano. I dati mostrano tuttavia un insieme di risorse fortemente differenziato.

Osservando l'andamento delle risorse economiche, in prima battuta delle entrate nel loro insieme (fig. 6), è possibile notare come, in termini di euro pro-capite, le entrate di Milano si mantengono ad un livello molto più elevato delle altre due città. Questo è particolarmente evidente per il periodo 1998-2007 in cui Milano acquisisce una grande quantità di risorse in virtù di ingenti trasferimenti in conto capitale (Titolo IV delle entrate), probabilmente collegati alle opere di infrastrutturazione della città avvenute in quel periodo ed anni immediatamente successivi. In ogni caso, anche nel periodo successivo, le entrate pro-capite di Milano rimangono a un livello costantemente più alto delle altre due città. Le entrate di Roma e Napoli rimangono, invece costantemente minori, con la sola eccezione degli ultimissimi anni (2013-2015) in cui Napoli vede incrementare le entrate che diventano superiori sia a quelle di Milano che a quelle di Roma.

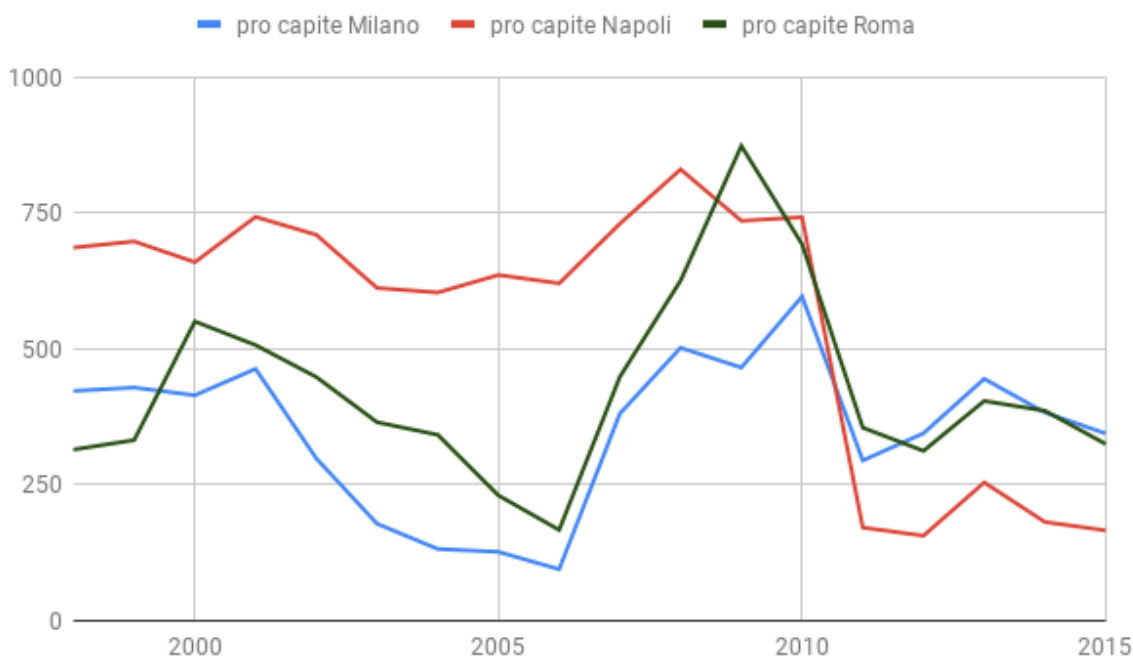
Fig 6. Entrate pro capite dei comuni di Milano, Roma e Napoli.



Fonte: ministero dell'Interno.

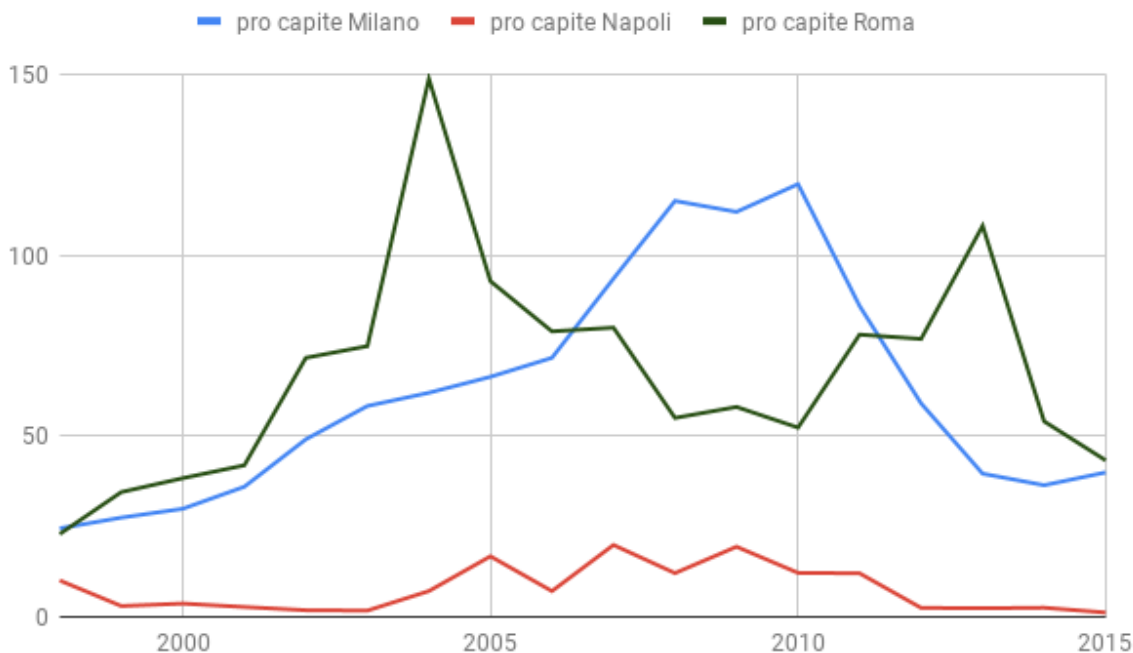
Passando poi all'analisi dei trasferimenti (fig. 7), questi indicano il livello di autonomia delle risorse dei comuni e quindi costituiscono nelle nostre ipotesi un indicatore della forza delle élite politiche e amministrative locali, indipendente dagli andamenti del mercato. I grafici mostrano prima di tutto trend molto diversi per i tre comuni. Napoli riceve risorse maggiori dalla fine degli anni Novanta fino al 2010, il doppio dei trasferimenti di Roma e un terzo in più rispetto a Milano; nel 2011 i trasferimenti si riducono drasticamente, fino a raggiungere un livello procapite inferiore alle altre due città. Per quanto riguarda Milano e Roma negli andamenti dei trasferimenti si susseguono incrementi e decrementi molto consistenti; in primis si assiste a una flessione dai relativi livelli di partenza nel periodo 2000/2006, mentre a partire dal 2007 l'andamento inizierà a crescere come riflettendo le compensazioni collegate al taglio della tassazione sugli immobili a opera dei governi Prodi (2007, in Finanziaria) e Berlusconi (dl. 93/2008) (abolizione della tassazione sulla prima casa). In maniera opposta dovrebbe essere, invece, interpretata la diminuzione successiva al 2011, anno in cui è stata reintrodotta la tassazione sulla prima casa ad opera del governo Monti (decreto legge n. 201 del 2011). La diminuzione dei trasferimenti degli ultimi anni rimane comunque più graduale di quella di Napoli.

Fig 7. Trasferimenti pro-capite ai comuni di Milano, Roma e Napoli.



Fonte: ministero dell'Interno.

Fig. 8: oneri di urbanizzazione pro-capite nei comuni di Milano, Roma e Napoli.



Fonte: ministero dell'Interno.

Gli oneri di urbanizzazione (fig. 8) costituiscono una voce di entrata di interesse nel nostro schema interpretativo perché rappresentano da un lato una entrata che aumenta le risorse disponibili per le amministrazioni locali ma, dall'altro, le inducono a favorire quanto più possibile

i processi di trasformazione urbana, indebolendo la loro posizione nella negoziazione. La loro importanza è poi cresciuta nel tempo a partire dalla norma che consente il loro utilizzo per sostenere una quota delle spese di parte corrente. Anche l'analisi degli oneri rivela quantità e andamento molto diversi nelle tre città. Per Napoli gli oneri di urbanizzazione rappresentano una entrata quasi irrilevante e restano a un livello molto basso per tutto il periodo, mentre per Roma e soprattutto per Milano si tratta di quantità interessanti di risorse ma che hanno andamenti molto irregolari nel periodo considerato. Milano registra una crescita abbastanza costante nel periodo 2000-2007, in corrispondenza quasi perfetta rispetto agli anni di ripresa del mercato edilizio ed immobiliare. A Roma la crescita degli oneri risulta meno importante ma in ancora più marcata controfase rispetto all'andamento dei trasferimenti.

4. La posizione strutturale delle tre città

A partire da questi grafici è possibile tracciare un profilo delle tre città, in relazione alle risorse per lo sviluppo disponibili alle rispettive élite politiche locali.

La città meneghina registra un aumento positivo delle entrate pro capite, quindi delle risorse pubbliche, e un andamento positivo del mercato immobiliare. Questo ci fa ipotizzare che le élite politiche locali siano state e siano in grado di acquisire e mobilitare un maggior numero di risorse, sia sotto forma di trasferimenti dallo Stato centrale che attraverso la tassazione locale. Allo stesso tempo, i dati sulle compravendite nel settore residenziale e terziario dimostrano una generale dinamicità del mercato immobiliare milanese che ha potuto contare anche su investimenti privati, di natura nazionale ed internazionale². Questi ultimi hanno favorito, tra le altre cose, il completamento di alcune grandi operazioni immobiliari (si pensi alla riqualificazione dell'ex area Fiera e al progetto Porta Nuova) e, di conseguenza, un aumento delle entrate dovuto agli oneri di urbanizzazione. Come sottolineato nel rapporto *Milano challenger: sul podio d'Europa* [Scenari Immobiliari 2017°], «la città metropolitana di Milano si distingue, all'interno del panorama italiano, per avere dimostrato complessivamente una maggiore resilienza nel corso della crisi economica e occupazionale che ha interessato la penisola a partire dal 2008. Tutto questo ha fatto sì che la città non perdesse «il proprio ruolo fra le principali città globali (ivi, p. 70)» collocandosi in una posizione favorevole all'interno del mercato internazionale. Quindi una buona posizione di mercato e una discreta dotazione di risorse pubbliche hanno consentito all'amministrazione locale di negoziare da una posizione di relativa forza e offrendo condizioni favorevoli per la progettazione e l'implementazione dei grandi progetti. Al contempo il governo locale è stato capace di generare una quota consistente di oneri che hanno consentito la copertura di spese ed investimenti ritenuti strategici.

Roma ha un andamento peculiare in cui trasferimenti e gli oneri appaiono muoversi nel tempo in compensazione gli uni degli altri, cioè hanno un andamento fatto di picchi in cui quando i primi decrescono si ha un innalzamento straordinario degli oneri (2001-2006 in particolare ma anche dal 2009 al 2013), mentre dal 2007 al 2010 crescono i trasferimenti e si riducono gli oneri. Proprio in quanto capitale nazionale, i trasferimenti dal governo centrale dovrebbero ricoprire un ruolo maggiormente significativo e seguire un andamento più costante per poter essere mobilitati in vista dello sviluppo. Anche gli oneri presentano un andamento altalenante, nonostante che, a differenza di Milano, non siano collegati a grandi operazioni immobiliari. Il quadro politico risulta bloccato e frammentato e le amministrazioni pubbliche poco inclini ad aprire il mercato immobiliare locale all'arrivo di capitali internazionali per la realizzazione di progetti di respiro nazionale e/o internazionale [Moini et al. 2019]. Sebbene il mercato immobiliare romano stia

2 Secondo le stime di Scenari Immobiliari (2017a), dal 2014 al 2018 Milano ha attratto il 50,4% circa degli investimenti immobiliari esteri in Italia e il 35% circa degli investimenti immobiliari istituzionali italiani in Italia.

mostrando segni di ripresa, “la capitale perde punti per la sua capacità di offrire progetti significativi e una reale interlocuzione con un’amministrazione comunale che non pare voler far crescere la città” [Scenari Immobiliari 2017b, p. 82].

L’interpretazione dei trend associati a Napoli ci restituisce, invece, l’immagine di una città, almeno dal punto di vista delle risorse disponibili alle élite politiche locali, in profonda crisi: se durante il periodo 1998-2011 le entrate sono sostenute interamente dai trasferimenti dal governo centrale, negli anni successivi si registra dapprima una crescita e poi un immediato tracollo delle entrate fiscali. Numerosi sono stati i progetti di riqualificazione approvati e successivamente bloccati. Ciò riflette la vulnerabilità del mercato immobiliare napoletano e la scarsa capacità delle élite locali di acquisire e mobilitare risorse per lo sviluppo, nonostante negli ultimi anni la capitale del mezzogiorno stia puntando sulla riqualificazione del centro storico e delle periferie e stia investendo sul settore turistico e ricettivo³.

³ «Con il Patto per la città metropolitana di Napoli sono stati stanziati dallo Stato ulteriori 308 milioni di euro cumulati con le risorse precedenti e un totale di 629 milioni di euro, destinati principalmente ai trasporti, alla riqualificazione delle sue aree periferiche di Scampia e Napoli Est e alla rigenerazione del centro storico Unesco per mezzo del progetto Serena-bis, di cui già 27 interventi sono stati attuati negli anni precedenti» [Scenari Immobiliari 2017c].

VI. Le risorse a sostegno della rigenerazione urbana

1. Premessa

Prima ancora di delimitare il campo di azione di una rigenerazione del tessuto urbano, tipicamente collocato nelle conurbazioni di una certa dimensione che hanno la caratteristica *strutturale* di creare disagio sociale e degrado ambientale, è evidente che il tema del finanziamento della rigenerazione stessa è un elemento di specifica e necessaria pertinenza dei governi locali. Il livello di governo locale più adeguato dipende da fattori istituzionali e territoriali diversificati.

La quasi totalità delle grandi aree urbane italiane, ad esempio, è caratterizzata dal contenere all'interno del perimetro amministrativo del comune capoluogo poco più che il centro urbano a maggiore densità abitativa e terziaria. Roma è un'importante eccezione con il suo territorio comunale decisamente fuori scala, al cui interno si colloca una parte urbanisticamente molto significativa dell'area urbana comunque definita.

Molte aree urbane minori producono invece effetti di significativa dipendenza interterritoriale, in grado di determinare esigenze di riorganizzazione e di rigenerazione urbana concettualmente paragonabili a quelle delle aree a vocazione metropolitana.

In ogni caso i governi locali di livello comunale e le rispettive aree vaste sono i soggetti istituzionali che dovrebbero promuovere e presidiare gli strumenti di incentivazione e diretta attuazione degli interventi di rigenerazione, potendo disporre di risorse adeguate agli obiettivi in modo diretto o in stretto coordinamento con eventuali strutture *di agenzia* (statali, regionali) che tuttavia nel nostro Paese hanno poca o nessuna tradizione.

2. Rigenerazione urbana, crisi economica e crisi fiscale

La prolungata crisi dell'edilizia è un fatto strutturale inedito che condiziona notevolmente il tema della rigenerazione urbana. Diversamente da altri cicli economici dei decenni trascorsi, la ripresa pur debole dell'economia non si presenta con le sembianze di una maggior dinamicità del mercato edilizio, che resta anche negli anni più recenti in condizioni di sostanziale stagnazione.

Questo elemento suggerisce due considerazioni: in primo luogo, l'azione regolatrice e di orientamento delle istituzioni pubbliche non può far leva sull'autonoma capacità di ripresa del settore. Anzi, la crisi perdurante dell'edilizia ostacola l'azione regolatrice che viene più facilmente inquadrata da *stakeholders* e commentatori più o meno interessati come imbrigliamento della ripresa stessa per via dei *lacci e laccioli* derivanti dalle istanze di minor consumo di suolo, accentuazione della riqualificazione edilizia, ostilità verso programmi di nuova edificazione. D'altra parte, se si affermasse con maggior nitidezza un nuovo quadro sufficientemente condiviso di sviluppo urbano centrato sulla riqualificazione edilizia, l'attività delle istituzioni pubbliche territoriali e nazionali tornerebbe ad assumere un ruolo centrale di impulso attraverso leve di carattere fiscale, regolamentare e di intervento diretto.

In secondo luogo, la crisi del decennio appena trascorso è anche una crisi fiscale che ha colpito in modo particolare i livelli territoriali di governo. Per quanto riguarda gli enti locali, soltanto negli ultimi due/tre anni è stata riconosciuta con sufficiente chiarezza la necessità di sostenere attivamente gli investimenti. Questa consapevolezza, però, ancora non si inquadra in un sistematico ripensamento del contesto finanziario, organizzativo e regolativo nel quale gli enti sono costretti a muoversi.

Il ritardo cui assistiamo nella ripresa duratura degli investimenti locali non è dovuto solo alla mancanza di risorse specifiche (nel caso di molti comuni, secondo IFEL sono disponibili risorse di investimento sufficienti per tornare a livelli paragonabili a un decennio fa), bensì all'impoverimento complessivo delle capacità organizzative e progettuali interne e alle *emergenze* determinate da nuove ed incisive riforme (in particolare contabilità *armonizzata* e nuovo codice degli appalti). Parte di queste emergenze si determina per gli effetti di medio periodo della riduzione delle risorse subita dagli enti locali negli scorsi anni, che si traduce in minore capacità di gestione corrente, diminuzione in molti casi drastica delle risorse umane e delle professionalità di maggior pregio, riduzione dei margini di discrezionalità e dei meccanismi di passaggio di consegne dei ruoli *non fungibili*.

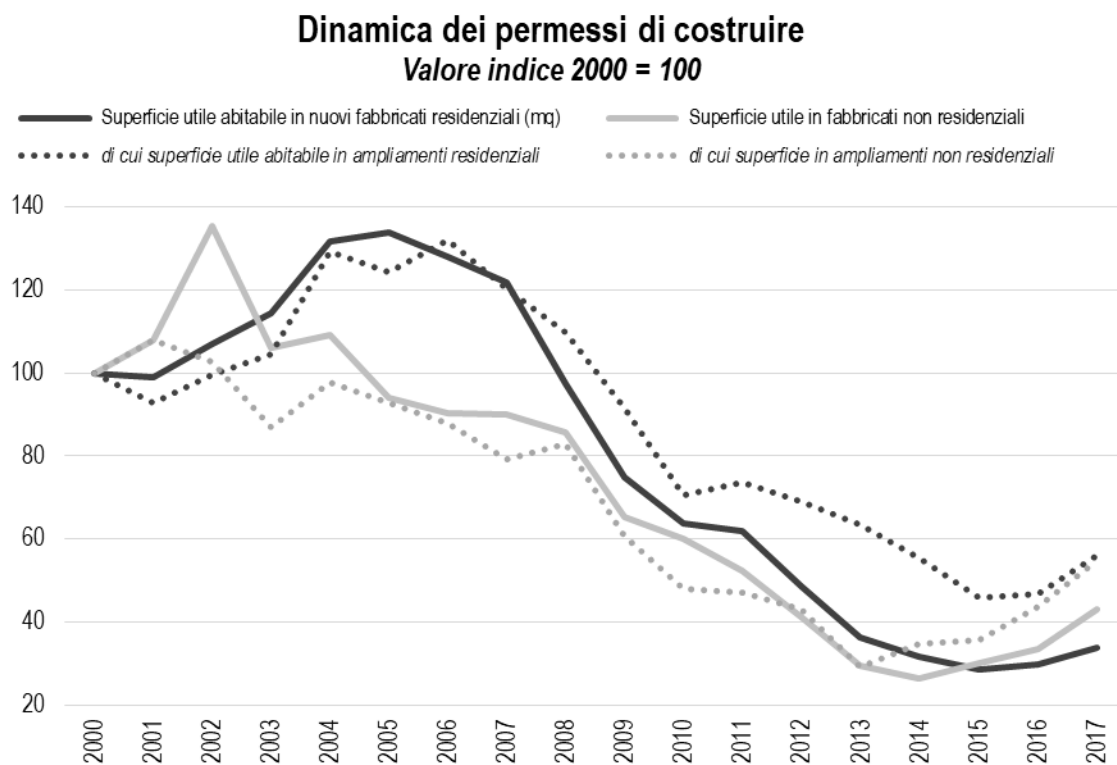
Le scelte implicite del regolatore nazionale hanno in sostanza determinato un contenimento complessivo dell'azione pubblica locale, che ora ha maggiori difficoltà a misurarsi con un *cambio di verso* caratterizzato da una pluralità di stimoli alla crescita degli investimenti: libertà nell'uso degli avanzi, contributi diretti, deroghe al nuovo codice degli appalti, oltre alla costituzione di strutture centrali dedicate al supporto dei progetti di cui ancora non può valutarsi la portata.

Tra le vittime della crisi figura anche il ruolo dei prelievi generali e specifici in campo immobiliare: i tagli prolungati hanno indotto il distorto utilizzo non solo della leva fiscale locale, ma anche di risorse tipicamente dedicate al mantenimento della *città pubblica*. Il tributo immobiliare (oggi articolato in Imu e Tasi), tradizionale perno del finanziamento dei comuni, è stato largamente usato per drenare risorse verso il bilancio statale in modo diretto (aumenti della base imponibile compensati da riduzione di trasferimenti) e indiretto (aumenti di aliquota decisi localmente a fronte di tagli di dimensione tale da incidere sullo svolgimento delle funzioni *normali* dei comuni), con il risultato di diminuire il margine di discrezionalità degli enti nell'impiego dello sforzo fiscale.

L'abolizione del prelievo Imu sull'abitazione principale (2013) e la successiva introduzione della Tasi hanno accentuato la pressione fiscale sugli immobili diversi (secondo case, abitazioni e locali affittati e altri immobili ad uso produttivo), con il risultato non solo di indebolire la responsabilità fiscale attraverso l'esclusione di buona parte dei residenti-elettori dalla platea contributiva, ma anche di intensificare il prelievo sugli immobili diversi e con esso l'insofferenza di diverse fasce di proprietari, con ulteriori disorganici effetti di erosione (esenzioni su immobili invenduti, terreni agricoli, ecc.). In pratica, salvo qualche differenziazione dovuta al comportamento comunale, il prelievo ordinario sui patrimoni immobiliari non articola in modo razionale e leggibile il suo peso sui diversi segmenti imponibili (immobili strumentali vs. immobili merce, difficile valutazione dei terreni, tassazione sui locali commerciali non sensibile alla crisi).

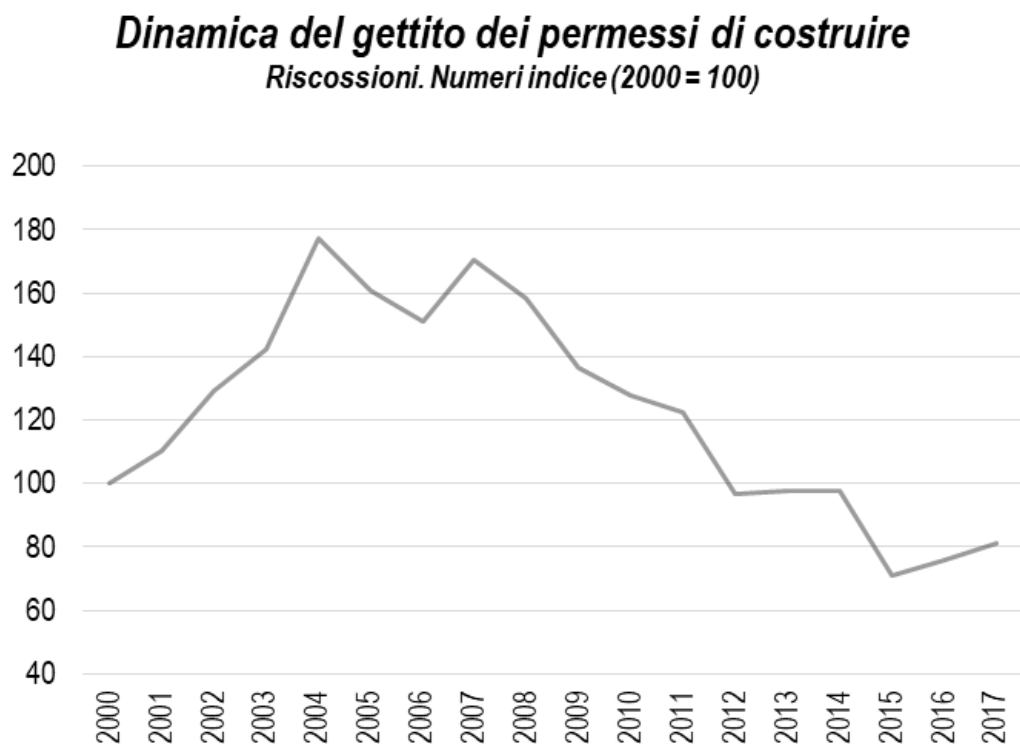
Gli oneri di urbanizzazione, inoltre, hanno risentito del forte calo delle attività edilizie (cfr. figg. 9 e 10), ma sono stati anche utilizzati a fini di finanziamento corrente, in base a deroghe legislative diretta conseguenza dei tagli. Allo stesso tempo le alienazioni patrimoniali, depotenziate dalla depressione dei mercati immobiliari, sono state orientate in prevalenza a fini di riduzione del debito, spesso non per motivi di insostenibilità del livello complessivo di indebitamento, bensì per l'indisponibilità di strumenti di *debt management* efficaci per gli enti locali, a fronte della prevalenza di mutui a tasso fisso e risalenti nel tempo, contratti con Cassa depositi e prestiti a costi storici molto alti.

Fig. 9 Dinamica dei permessi di costruire



Fonte: elaborazione su dati Istat.

Fig. 10 Dinamica del gettito dei permessi di costruire



Fonte: elaborazione sui dati del ministero dell'Interno (rendiconti).

In questo contesto, non a caso, diverse riflessioni sono state rivolte a strumenti specifici adottati in passato per estrarre quote di rendita fondiaria *eccedenti*, come quelli remunerativi degli aumenti di valore immobiliare direttamente connessi alla realizzazione di opere pubbliche. Ci si riferisce a strumenti quali i contributi di miglioria, che nei tempi dello sviluppo sostenuto hanno costituito un effettivo motore per l'infrastrutturazione territoriale a favore della *città pubblica*, oppure a prelievi generalizzati sugli incrementi di valore realizzati o presunti come l'Invim.

I tentativi di strutturare un nuovo tipo di prelievo mirato agli incrementi di valore radicati nell'attuale tassazione immobiliare, nella forma di addizionale all'Imu (l'imposta di scopo collegata a investimenti territoriali comunali), sono falliti. Il numero di comuni che ha applicato l'imposta di scopo è molto esiguo, per un gettito altrettanto insignificante (circa 170 milioni di euro). Questo esito è da collegare alla difficoltà politica di aggravare ulteriormente il prelievo immobiliare nelle condizioni di contesto sopra riassunte. Difficilmente la ripresa di manovrabilità dei tributi degli enti territoriali stabilita dalla legge di Bilancio 2019, dopo tre anni di blocco, potrà modificare questa situazione.

3. Innovare le forme di *accumulazione* della rigenerazione urbana

Come può configurarsi un nuovo circuito di finanziamento della rigenerazione urbana che abbia caratteristiche di stabilità e che sia in grado di sostenere un robusto e ben orientato flusso di risorse? Il contesto fiscale ed economico attuale non consente una risposta univoca, diverse leve vanno esplorate, al fine di articolare un *portafoglio risorse* in grado di cogliere diverse opportunità fiscali e diverse caratteristiche territoriali.

Di massima quattro linee di soluzione dovrebbero concorrere ad una risposta adeguata alla domanda:

- a) la leva fiscale immobiliare, per quanto degradata e dotata di minore flessibilità;
- b) la riqualificazione dei prelievi *compensativi* degli effetti delle trasformazioni immobiliari;
- c) la mobilitazione incentivata di risorse private;
- d) l'orientamento della contribuzione statale (e regionale) agli investimenti pubblici, che sembra riprendere vigore dopo un lungo periodo di declino, magari in parte significativa orientata a promuovere l'accessibilità inter/intra urbana anche in chiave di rinnovato contrasto alla rendita fondiaria.

La leva fiscale immobiliare, diversamente dal passato, è l'area che meno si presta a risultati significativi. Tuttavia, i suoi stessi difetti possono dar luogo ad evoluzioni di qualche rilievo. Il punto critico principale dell'imposizione Imu-Tasi è certamente l'inefficienza strutturale del catasto, sia sotto il profilo della rappresentazione statica dei valori patrimoniali, che in Italia assume caratteristiche patologiche anche per la persistente incapacità di intervento, sia per ciò che riguarda la scarsa attitudine di qualsiasi sistema basato su classificazioni catastali a rappresentare l'evoluzione differenziale dei valori in relazione allo sviluppo urbano. Sembrano quindi da scartare soluzioni da *grande riforma*, che si dovrebbero concretizzare in una improbabile e rapida ripresa del processo di revisione delle rendite e nell'introduzione di strumenti di variazione dei valori imponibili basati su parametri locali, periodicamente adattati con algoritmi sofisticati e condivisi.

Uno scenario del genere dovrebbe poi convogliare i differenziali positivi di gettito a impieghi per infrastrutture e interventi di valorizzazione urbana. Tuttavia, senza sottovalutare l'importanza del riallineamento dei valori catastali, l'attuale insoddisfazione può permettere di attivare *nelle more della riforma* un prelievo sulle plusvalenze immobiliari in grado di riformare l'attuale regime, che colpisce – peraltro con incerta efficacia – le plusvalenze considerate speculative, attraverso una *nuova Invim* da applicarsi a tutte le differenze di valore, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e delle imposte pagate, realizzate al momento della

compravendita. Un prelievo del genere potrebbe incorporare anche gli attuali dispositivi di carattere contrattuale applicabili al patrimonio di edilizia pubblica privatizzato (recuperi di plusvalenze a favore dell'ente pubblico venditore).

La riqualificazione dei prelievi «compensativi» degli effetti delle trasformazioni immobiliari, gli attuali oneri di urbanizzazione che rispondono a due criteri: controprestazione per ciò che riguarda il concorso agli interventi, tipicamente spettanti ai comuni, di allestimento o adattamento di impianti e servizi a rete connessi alle nuove costruzioni e, in generale, ad ogni trasformazione urbana; riappropriazione di parte della rendita fondiaria derivante dall'attività comunale di regolazione e di valorizzazione dei territori.

Il livello regionale e locale di adattamento dell'applicazione dei contributi è un elemento ovviamente ineliminabile, ma è forse opportuno riflettere sull'opportunità di introdurre criteri generali più stringenti e quindi maggiore chiarezza negli spazi di specificazione applicativa. Anche l'istituto delle opere a scomputo merita un'attenzione specifica con l'obiettivo di assicurare che non si riduca ad una riduzione generica del carico contributivo, non sufficientemente collegata alla dimensione delle opere richieste.

Sempre sotto il profilo dei criteri generali di riferimento, le trasformazioni alternative al consumo di suolo libero (ristrutturazioni complesse, intervento su *friches* e aree in abbandono) potrebbero godere senza alcun vincolo a priori di congrui *bonus*, da quantificare in rapporto ai minori costi pubblici che deriverebbero da una scelta urbanistica basata sul consumo ulteriore di suolo.

La mobilitazione incentivata di risorse private dovrebbe invece assumere le tre seguenti forme principali:

- obbligo di *accantonamento* di fondi privati attraverso meccanismi di tipo assicurativo con particolare riferimento al patrimonio edilizio più datato, valutando la possibilità di impiego obbligatorio di parte delle riserve così create per il finanziamento di opere pubbliche, aprendo così un canale di finanziamento diretto per gli enti locali, opportunamente garantito (Stato, Cdp); questo tipo di *prelievo* costituirebbe, nel caso delle abitazioni principali, un gravame sostitutivo (ben giustificato) dell'abolizione della tassazione tradizionale;
- incoraggiamento delle operazioni di messa a norma o di ristrutturazione di immobili privati, attraverso robuste incentivazioni fiscali e più stringenti regole di adeguamento;
- nuova disciplina del partenariato pubblico-privato (Ppp), al fine di consentire una più elevata partecipazione al rischio delle istituzioni locali promotrici, per opere di forte impatto per la rigenerazione urbana ma a minore redditività economica. Potrebbe giocare un ruolo di rilievo lo spazio di indebitamento degli enti locali dopo un periodo di forte riduzione sia dello stock di debito (da circa 50 a meno di 40 mld. di euro in pochi anni), sia dei flussi di accensione di nuovi prestiti.

Un nuovo orientamento della contribuzione statale (e regionale) per investimenti pubblici locali appare infine necessario, anche considerando l'attuale ripresa di vigore dei trasferimenti in conto capitale dopo un lungo periodo di declino. Andrebbe anzitutto valutata l'opportunità di introdurre nella legislazione contabile il concetto di *intervento per la rigenerazione urbana* da considerare quale investimento, in quanto orientato al mantenimento e all'incremento del *capitale pubblico* costituito dalla qualità dei territori, anziché rispondere ai criteri di classificazione delle singole linee di intervento componenti. È noto peraltro che, a fronte della maggiore facilità di mobilitare risorse di investimento, in diversi settori si determinano forzature classificatorie, spesso assistite da volute ambiguità normative, al fine di collocare una parte di spesa corrente nella parte capitale dei bilanci, ovvero assicurare equilibri correnti attraverso l'impiego di contributi di parte capitale.

Appare inoltre fondamentale una *regia unitaria del sostegno agli investimenti*. Le tre componenti essenziali delle risorse locali (gli avanzi disponibili, la capacità di indebitamento e i contributi in conto capitale) dovrebbero combinarsi in modo coerente con le effettive esigenze dei territori, soprattutto in un contesto in cui si deve purtroppo ancora scontare la mancata determinazione dei fabbisogni infrastrutturali e una scarsa definizione della nozione di rigenerazione urbana. Di massima, i contributi pubblici sono complementari, a livello di macroaree territoriali, con la disponibilità di risorse proprie degli enti locali. Tuttavia, la logica fin qui seguita si basa su scelte discrezionali quanto alla dimensione e alla destinazione delle risorse e sulla disponibilità di progetti in aree prioritarie, individuate nell'edilizia scolastica, le strade, la messa in sicurezza di edifici pubblici e il dissesto idrogeologico. La rigenerazione urbana, intesa come *mix* di interventi infrastrutturali, cofinanziamenti privati e ricucitura sociale delle aree urbane degradate, caratterizza alcuni programmi di rilievo, in particolare il Bando periferie e i Patti per le città, attivati nella scorsa legislatura e di fatto avviati solo nel corso del 2018.

Appare dunque auspicabile passare, per così dire, *dai bandi alla strategia*, concentrando gli sforzi sulla quantificazione dei fabbisogni di rigenerazione urbana delle aree urbane maggiori e, progressivamente, anche delle conurbazioni intermedie, per definire i contributi integrativi rispetto alle risorse proprie in una prospettiva pluriennale, in grado di dare stabilità agli interventi. Si tratta, in definitiva, di individuare *un Centro di coordinamento nazionale*, in grado di interloquire proficuamente con le regioni e con gli enti locali. Potrebbe essere questa la sede più utile – forse migliore dei tanti processi di monitoraggio che rischiano di limitarsi alla documentazione delle difficoltà o al mero compito ispettivo – per individuare gli ostacoli al dispiegamento degli interventi da affrontare con modifiche normative, strutturali o speciali, nonché le difficoltà organizzative e procedurali che richiedono sostegno tecnico o qualche tipo di surroga.

VII. Indicazioni di *policy*

1. Il problema

Per passare *dai bandi alla strategia* per il finanziamento ordinario delle politiche di rigenerazione urbana, di cui gli interventi sulle periferie costituiscono una parte molto rilevante (Cap I; cap. II; cap. VI p.29; Relazione conclusiva della Commissione d'inchiesta della Camera dei Deputati della XVII Legislatura sulle condizioni di sicurezza e lo stato di degrado delle città e delle loro periferie⁴, d'ora in poi Relazione), occorre riannodare con pazienza i fili di numerose e importanti questioni ancora aperte:

- il regime dei suoli;
- i principi fondamentali della legislazione nazionale in materia di governo del territorio, su cui le regioni hanno ampiamente legiferato;
- la fiscalità immobiliare;
- la riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, la messa in sicurezza idrogeologica del territorio e sismica degli edifici con uno sguardo alla crisi dell'industria delle costruzioni nella fase di contenimento del consumo di suolo;
- i programmi regionali e locali di rigenerazione urbana;
- le modalità di finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica;
- il Bando periferie 2016 nella Legge di Bilancio 2019 che recepisce l'accordo Anci-Governo del 18 ottobre 2018;
- la grave caduta degli investimenti nelle città (diminuzione dell'82% nei nuovi mutui contratti dagli enti locali nel periodo 2007-2016, passati da 4,2 miliardi di euro circa nel 2007 a poco più di 495 milioni di euro nel 2016⁵) e gli spazi per nuovi investimenti dei comuni che per essere attuati richiedono politiche adeguate⁶.

I problemi sono di lungo periodo, oggi *molto* acuitizzati, e sono alle radici del *gap* con le città di altri Paesi europei. Sono fondamentalmente quattro:

- 1) la cronica sotto dotazione infrastrutturale e di servizi delle città italiane, con cause derivanti dai successivi punti 2 e 3 e dalla mancanza di politiche nazionali soprattutto per il rinnovamento urbano e il trasporto pubblico;
- 2) i prezzi di mercato delle abitazioni più elevati rispetto ad altri Paesi europei soprattutto per la maggiore incidenza del costo dei terreni, con effetti sociali, economici e territoriali significativi che hanno prodotto costi ulteriori. Le cause principali sono state: *a*) la mancanza di strumenti di governo della rendita fondiaria urbana come l'indennità agevolata di esproprio e la tassazione sull'incremento di valore degli immobili che, a fasi alterne, ci sono stati ovunque in Europa (Regno Unito, Germania, Francia, Paesi Bassi, Spagna); *b*) la conseguente impossibilità di creare patrimoni fondiari comunali (*land banking*), se non in qualche città negli anni Sessanta grazie alla legge n.167 del 1962; *c*) la scarsa presenza dell'edilizia residenziale pubblica e la mancanza di canali finanziari stabili (fine dei fondi ex Gescal);

⁴ http://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/022bis/019/INTERO.pdf .

⁵ Relazione della Commissione parlamentare di vigilanza sulla Cassa depositi e prestiti del 22 marzo 2018, p. 4, <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/336302.pdf> .

⁶ Andrea Ferri, Giuseppe Ferraina e Vittorio Ferri *Oltre l'austerità. Gli investimenti nelle città e il regionalismo differenziato*, Capitolo XI, Quarto Rapporto di Urban@it *Il governo debole delle economie urbane*, Bologna, il Mulino 2019.

- 3) il progressivo prevalere degli strumenti di urbanistica negoziata nei programmi di trasformazione urbana, alcuni dei quali hanno dimensioni tali da cambiare il volto di intere parti di città (Cap. IV e cap. V, con convenzioni ed extraoneri difficili da conoscere e quantificare), in una situazione di debolezza finanziaria di lungo periodo dei comuni causata dai precedenti punti 2 e 3, in molti casi ha creato una oggettiva *disparità contrattuale* tra il soggetto pubblico e quello privato in favore di quest'ultimo;
- 4) la caduta degli investimenti nelle città nel periodo della crisi in una situazione difficile per le dotazioni pubbliche con gli oneri di urbanizzazione già utilizzati in precedenza per ripianare i deficit dei bilanci comunali.

2. L'opportunità

La Commissione d'inchiesta della Camera dei Deputati della XVII Legislatura si è conclusa con una relazione (*cit.*) approvata all'unanimità nella seduta del 14 dicembre 2017 che indica i seguenti temi di *policy*:

- a) la costituzione nella XVIII Legislatura di una Commissione bicamerale per le città e le periferie;
- b) l'individuazione di un punto di riferimento dell'amministrazione centrale che abbia il compito di coordinare la politica per le città e di definire l'Agenda urbana nazionale, riattivando il Comitato interministeriale per le politiche urbane (Cipu);
- c) l'attivazione di un *Piano strategico per le città italiane* di carattere poliennale (6-10 anni), come evoluzione dell'esperienza dei bandi per le periferie, con l'individuazione delle aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi (periferie) e un meccanismo di finanziamento continuativo;
- d) l'elaborazione di una *Strategia per la rigenerazione urbana* non solo riferita alla parte fisica della città, ma come progetto di inclusione sociale e sviluppo economico;
- e) l'approvazione di una nuova legge nazionale di principi sul governo del territorio;
- f) la definizione di un nuovo programma nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e per l'edilizia sociale e una nuova legge quadro per le Aziende casa;
- g) il rafforzamento del *Comitato metropolitano* già previsto dalla legge n. 48 del 2017 per la definizione di specifici patti per la sicurezza;
- h) la costituzione di Agenzie sociali di quartiere.

All'inizio di questa legislatura le Commissioni Territorio e ambiente e Agricoltura del Senato hanno ripreso l'esame dei disegni di legge sul contenimento del consumo di suolo e il riuso del suolo edificato, nell'ambito dei quali ve ne sono alcuni che riproducono interamente o parzialmente il disegno di legge approvato dalla Camera il 12 maggio 2016 e non approvato dal Senato⁷. Tutti i maggiori gruppi parlamentari presentati ulteriori proposte legislative in materia, e si è avviato un ampio ventaglio di audizioni.

Presso il ministero delle Infrastrutture e dei trasporti sono stati istituiti due tavoli tecnici che hanno l'obiettivo di proporre modifiche alla normativa vigente in materia di aggiornamento degli standard urbanistici ed edilizi (Dm n. 1444 del 1968, Cap. III) e di revisione del Testo unico per l'edilizia (Dpr n. 380 del 2001) che recentemente il Presidente del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici Donato Carlea ha dichiarato che va interamente riscritto. È stato inoltre aperto un Tavolo (prima riunione 31 gennaio 2019) sul settore delle costruzioni presso il ministero dello Sviluppo economico al fine di affrontare in modo organico le crisi di importanti aziende del settore.

⁷ <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/321721.pdf> .

L'approccio qui proposto non si propone tanto di nutrire ambizioni da *grande riforma*, pur legittime, ma di predisporre un *pacchetto di proposte normative* da sottoporre nelle diverse sedi e che può trovare veicoli legislativi diversi.

Il contesto in cui vanno predisposte le proposte non è più quello della fase espansiva delle città e della costante crescita dei valori immobiliari, nel quale sono stati individuati strumenti consolidati a livello internazionale di finanziamento delle dotazioni pubbliche che nel nostro Paese hanno avuto minor fortuna. È invece quello del contenimento del consumo di suolo e dell'intervento sulla città già costruita, in una fase di crisi dell'industria edilizia e di perdurante calo dei valori immobiliari (Cap. II), con un'ampia e variegata legislazione regionale in materia di rigenerazione urbana e di determinazione del contributo di costruzione

Le proposte devono essere coerenti con i seguenti principi generali:

- ricavare le risorse per adeguare le dotazioni pubbliche delle città e per la rigenerazione urbana dalla fiscalità, dai contributi richiesti per il rilascio dei titoli abitativi (oneri di urbanizzazione più contributi concessori calcolati sul costo di costruzione), dagli strumenti di perequazione e compensazione urbanistica, da programmi di investimenti pubblici europei nazionali o regionali sulle città e da interventi sviluppati in Partenariato pubblico privato (Ppp);
- perseguire il contenimento «del consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile che esplica funzioni e produce servizi ecosistemici, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici⁸»;
- incentivare «i comuni, singoli e associati, a promuovere strategie di rigenerazione urbana anche mediante l'individuazione, negli strumenti di pianificazione, degli ambiti urbanistici e delle aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio, prevedendo il perseguimento di elevate prestazioni in termini di efficienza energetica e di integrazione di fonti energetiche rinnovabili⁹»;
- favorire gli interventi di rinnovo edilizio e di trasformazione urbana, sostenendo così la ripresa del settore delle costruzioni e delle transazioni immobiliari, con l'utilizzo di una parte del valore prodotto da parte dei proprietari che ne beneficiano per finanziare l'adeguamento delle dotazioni pubbliche delle città ottenendo in tal modo le necessarie controprestazioni;
- assegnare ai comuni entrambe le leve, quella di promozione della trasformazione urbana e quella fiscale destinata all'adeguamento delle dotazioni pubbliche, per incentivarli a conseguire risultati effettivi in entrambe le direzioni;
- accompagnare gli interventi sul patrimonio edilizio e di ricapitalizzazione urbana con azioni di carattere sociale e di attivazione di processi a cui la cittadinanza sia chiamata a partecipare (laboratori di quartiere, community hub, spazi per generare lavoro, servizi e cultura a partire dai quartieri più difficili);
- considerare cruciale il tema delle abitazioni, finanziando in modo continuativo l'edilizia residenziale pubblica e sostenendo adeguatamente l'ampiamiento delle disponibilità di alloggi per funzioni di residenza sociale;
- destinare maggiori risorse per la rigenerazione urbana nel rispetto dei saldi complessivi di finanza pubblica, prevedendo le necessarie compensazioni e l'eventuale trasferimento ai comuni di tributi erariali. Il maggior gettito potrà derivare esclusivamente da un incremento delle attività economiche ad essa correlate.

⁸ Disegno di legge n. 2383 approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, art. 1, comma 1. Il tema è oggetto specifico di recenti leggi regionali.

⁹ Disegno di legge n. 2383 cit., art. 4, comma 1. Il tema è oggetto specifico di recenti leggi regionali.

3. Le proposte

Il *ventaglio di proposte* che segue è stato articolato per tipologia delle fonti finanziarie e normative. La discussione servirà ad individuare il set prescelto e il corrispondente pacchetto di norme che andrà successivamente predisposto

La tabella 6¹⁰ fornisce un quadro aggiornato dell'entità del prelievo fiscale sugli immobili e della sua struttura.

Tab. 6 Il prelievo sugli immobili 2012-2016 (miliardi di euro).

Tipo	2012	2013	2014	2015	2016
Imposte di natura "reddituale" ⁽¹⁾	7,79	8,74	8,19	8,17	8,21
<i>IRPEF*</i>	5,92	6,55	5,78	5,5	5,56
<i>IRES</i>	0,64	0,69	0,65	0,6	0,58
<i>Cedolare secca sulle locazioni di abitazioni</i>	1,23	1,5	1,76	2,07	2,08
Imposte di natura "patrimoniale" ⁽²⁾	24,4	20,2	24,8	24,9	19,9
<i>IMU di cui</i>	24,4	20,2	20,1	20,1	18,8
<i>Abitazione principale</i>	4,1	0,46	0,1	0,1	0,1
<i>Altri fabbricati</i>	20,3	19,77	20,0	20,0	18,7
<i>TASI di cui</i>	-	-	4,7	4,8	1,1
<i>Abitazione principale</i>			3,5	3,6	0,0
<i>Altri fabbricati</i>			1,2	1,2	1,1
Imposte indirette su trasferimenti e locazioni ⁽³⁾	10,84	9,65	9,60	10,15	10,70
<i>IVA</i>	4,95	4,12	4,43	4,79	4,89
<i>Registro e bollo</i>	2,21	2	2,24	2,35	2,72
<i>Ipotecaria e catastale</i>	2,07	1,94	1,47	1,5	1,53
<i>Successioni e donazioni</i>	0,58	0,62	0,58	0,67	0,72
<i>Registro e bollo su locazioni</i>	1,03	0,97	0,88	0,84	0,84
Totale (1) + (2) + (3)	43,02	38,59	42,59	43,22	38,81

* Il dato relativo all'IRPEF degli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 è stato stimato mediante il modello di microsimulazione IRPEF, applicato ai dati dichiarativi di ciascun anno d'impresa e utilizzando l'aliquota marginale. Il dato reddituale del 2015 è stato proiettato al 2016

Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento delle Finanze

Le variazioni di gettito nel periodo considerato dipendono dall'abolizione dell'Imu (dal 2013) e della Tasi (2016) sull'abitazione principale.

¹⁰ Agenzia delle entrate, *La fiscalità immobiliare in Italia: recenti evoluzioni* (Cap. IV), in *Gli immobili in Italia 2017. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*, https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/file/Nsilib/Nsi/Agenzia/Agenzia+comunica/Prodotti+editoriali/Pubblicazioni+cartografia_catasto_mercato_immobiliare/Immobili+in+Italia/Gli+immobili+in+Italia+2017/capitolo+4+immobili+2017/Capitolo4.pdf, Tab. 4.3 p. 145.

3.1 Finanza autonoma: mettere a disposizione dei comuni strumenti di finanziamento da attivare senza interventi del governo centrale o delle regioni.

Le proposte:

1. *Imposta di scopo a favore dei comuni (ex contributi di miglioria)*. Finanzia le spese per la realizzazione di opere pubbliche, nella forma di addizionale all'Imu. Non è uno strumento rinnovabile nel tempo, pochi comuni hanno attivato l'imposta di scopo (tra questi Rimini). Risultano esentate le prime case dei residenti, che sarebbero i principali beneficiari della spesa. È possibile l'applicazione dell'imposta di scopo riducendo al minimo le aliquote Imu per evitare l'aumento della tassazione, ma nella sua attuale configurazione non è una strada percorribile per finanziare in modo continuativo la rigenerazione urbana. Per renderla coerente agli obiettivi esposti andrebbe scissa dall'Imu trasformandola in base al principio di controprestazione rispetto ai servizi e alle dotazioni (infrastrutture e urbanizzazioni secondarie) pertinenti per ambiti territoriali di riferimento.
2. *Oneri di urbanizzazione*. Il contributo di costruzione relativo agli oneri di urbanizzazione (primaria e secondaria)¹¹ presenta ampi margini di ridefinizione ma è una fonte di entrata dei comuni *una tantum*, il cui vincolo di destinazione (spesa in conto capitale) va integralmente ripristinato. I proventi degli oneri sono distribuiti in modo sperequato tra i comuni in relazione al numero di permessi di costruzione mentre la riduzione delle risorse li ha indotti ad autorizzare nuovi volumi edificati, con un'attenuazione del fenomeno per effetto della crisi del settore e dei vincoli nelle regioni che hanno legiferato sul contenimento del consumo di suolo. In applicazione della disposizione di legge del 2014¹² numerose regioni hanno previsto una riduzione degli oneri per interventi di ristrutturazione edilizia, con il risultato di diminuire ulteriormente le risorse per le dotazioni pubbliche già insufficienti. Per perseguire il giusto obiettivo di incentivare la rigenerazione urbana vanno dunque individuati altri strumenti fiscali, poiché il depauperamento delle infrastrutture pubbliche penalizza evidentemente anche la creazione di valore immobiliare. Inoltre la loro natura si adatta maggiormente a condizioni di espansione urbana.
3. *Contributo aggiuntivo agli oneri di urbanizzazione per la rigenerazione della città pubblica*. Gli oneri di urbanizzazione possono essere integrati con un onere aggiuntivo denominato *Contributo per la rigenerazione della città pubblica* applicabile anche nei casi di cambio di destinazione d'uso, riproducendo la norma in vigore nel Comune di Parma. Il Regolamento urbanistico edilizio (Rue) di quel Comune prevede dal 2010 che il contributo «è dovuto per particolari aree cartografate, è calcolato in base alla superficie lorda utile effettivamente attivata e la quantificazione è ottenuta attraverso la differenza tra il valore del contributo per la città pubblica relativo alla classificazione urbanistica finale e iniziale». L'introduzione di una quota destinata alla riqualificazione edilizia-ambientale è giustificata dal principio di controprestazione.
4. *Contributo aggiuntivo agli oneri di urbanizzazione per la tutela del suolo*. Alcuni disegni di legge presentati al Senato contengono la norma inizialmente prevista nel disegno di legge n. 3624 della XVI legislatura (Della Seta ed altri) che introduceva un contributo aggiuntivo agli oneri di urbanizzazione su ogni attività di trasformazione urbanistica ed edilizia che determina un nuovo consumo di suolo, differenziato a seconda che si tratti di aree naturali o seminaturali oppure superfici in uso o dismesse, con la possibilità di sostituirlo con una cessione compensativa di aree ai comuni da destinare a verde.
5. *Contributo straordinario*. Il contributo straordinario previsto dal 2010 per Roma capitale¹³

¹¹ Dpr n. 380 del 2001 *Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia* e successive modificazioni.

¹² Articolo 17 della legge n. 164 del 2014 (*Sblocca Italia*).

¹³ Articolo 14 della legge n. 122 del 2010.

(fino a un massimo del 66% del maggior valore immobiliare conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni generate dalle previsioni urbanistiche, va destinato ad opere pubbliche e di interesse generale), esteso a livello nazionale dalla legge del 2014 con modifiche restrittive¹⁴ (il 50% del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistiche, in deroga o con cambio di destinazione d'uso, va destinato alla realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento), potrebbe mantenere l'entità attuale (50%) ma essere applicato a tutte le valorizzazioni generate dalle previsioni urbanistiche come era in origine per Roma Capitale (Relazione cit., p. 42);

6. *Contributo sul costo di costruzione.* Si tratta dell'altra componente del contributo di costruzione, oltre a quella relativa agli oneri di urbanizzazione, che nella concezione originaria aveva il carattere di un prelievo sul plusvalore generato dalle previsioni urbanistiche, anche se non calcolato sul valore complessivo prodotto ma solo su una parte dei costi di trasformazione. La legge del 2014¹⁵ dà la facoltà ai comuni di deliberare che i contributi calcolati sui costi di costruzione relativi agli interventi di ristrutturazione edilizia inferiori ai valori determinati per le nuove costruzioni (cfr. punto 2). Anche in questo caso vi sono ampi margini di ridefinizione nell'ambito di una riconsiderazione complessiva della fiscalità relativa alle valorizzazioni immobiliari.

3.2. Finanza derivata: assegnazione del gettito di tributi erariali in un orizzonte temporale pluriennale certo (programmazione poliennale delle risorse).

La devoluzione ai comuni del gettito dei tributi derivate dalle opzioni che seguono, o le agevolazioni previste, possono sostituirsi in tutto o in parte a programmi di rigenerazione urbana finanziati direttamente dallo Stato.

Le proposte:

1. *Imposte sui trasferimenti immobiliari.* Il decreto sul federalismo municipale del 2011¹⁶ prevedeva la devoluzione ai comuni del 30% del gettito delle imposte di registro, ipotecaria e catastale (cfr. tabella 8) che gravano sui trasferimenti immobiliari, attraverso un Fondo sperimentale di riequilibrio poi soppresso. La norma è stata sospesa e non più attuata per l'emergenza finanziaria di quegli anni.
2. *Prelievo sulle plusvalenze immobiliari.* Oltre alle imposte di cui al punto 7, sulle compravendite immobiliari grava anche la tassazione in Irpef e Ires – in alternativa può essere pagata un'imposta sostitutiva del 20% - della plusvalenza (differenza tra il prezzo di acquisto e quello di vendita) considerata speculativa, cioè quando l'immobile è stato acquistato da meno di 5 anni, non è pervenuto al venditore in seguito a una successione e non è stato adibito a residenza del venditore o di un suo familiare. Essa potrebbe essere incorporata insieme ad altri tributi, ad esempio i dispositivi contrattuali sulle vendite del patrimonio di edilizia pubblica, in *un prelievo sulle plusvalenze immobiliari* attribuito ai comuni da applicarsi a tutte le differenze di valore, opportunamente decurtate dei costi sostenuti e delle imposte pagate, realizzate al momento della compravendita (Cap. VI, p. 28). Una sorta di nuova Invim, l'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili che è stata in vigore dal 1972 fino all'introduzione dell'Ici nel 1992;
3. *Revisione delle rendite catastali.* La legge del 2014¹⁷ delegava il governo a riformare il catasto (senza aumento del prelievo) e a rivedere le rendite catastali, ma la delega è scaduta

¹⁴ Articolo 17 della legge n. 164 del 2014 (*Sblocca Italia*).

¹⁵ Articolo 17 della legge n. 164 del 2014 (*Sblocca Italia*).

¹⁶ Decreto legislativo n. 23 del 2011.

¹⁷ Legge n. 23 del 2014.

nel 2015 senza essere esercitata. Con la Nota di aggiornamento al Def (ottobre 2018) il governo ha reso noto che non ritiene opportuno uniformarsi alla raccomandazione della Unione europea in tal senso poiché la legislazione sulla fiscalità immobiliare è stata modificata troppe volte negli ultimi anni. Si tratta di un grave problema, poiché oltre alle questioni note da tempo la crisi e il forte deprezzamento dei valori immobiliari ha portato in varie zone del Paese a valori catastali superiori ai valori di mercato, con falsificazione delle basi imponibili e aggravamento della sperequazione dell'imposizione.

4. *Incentivi fiscali per la riqualificazione del patrimonio edilizio*. Proposte da Ance nel Manifesto per le elezioni politiche 2018: *a)* riconoscere la pubblica utilità degli interventi di rigenerazione per conferire al comune e al soggetto promotore dell'intervento particolari poteri di azione; *b)* favorire fiscalmente gli interventi di demolizione e ricostruzione e le permuta del vecchio con il nuovo; *c)* dare stabilità agli incentivi per l'efficienza energetica e rendere operativo il Fondo a supporto delle fasce deboli; *d)* rendere più efficaci gli incentivi fiscali per la riqualificazione edilizia, premiando quelli più incisivi ed estendendo a tutti la possibilità di pagare con la cessione del credito d'imposta; *e)* nella riforma del catasto premiare gli edifici ad alta efficienza energetica e in sicurezza sismica; *f)* rivedere il sistema fiscale degli affitti estendendo la cedolare secca anche agli immobili locati da imprese e società e piena deducibilità delle spese di manutenzione degli immobili, locati e non, delle imprese.

Mentre le proposte di finanza autonoma prevedono una destinazione vincolata delle entrate, quelle di finanza derivata (punti 1 e 2) no. Su questo la riflessione va approfondita.

3.3. Norme urbanistiche

Le proposte:

1. *Legge di principi sul governo del territorio*. Va approvata prevedendo: *a)* la copertura legislativa nazionale dei principi di perequazione e compensazione contenuti nelle leggi regionali come strumento ordinario di realizzazione delle dotazioni pubbliche e di redistribuzione sociale della rendita fondiaria urbana; *b)* gli ambiti di compensazione vanno estesi a tutte le aree di trasformazione con la quota maggioritaria di Superficie utile lorda (Sul) a disposizione del comune; *c)* il contributo straordinario (cfr. precedente paragrafo 3.1 punto 5); *d)* gli incentivi per la riqualificazione edilizia; *d)* la cessione compensativa delle aree al comune da parte dei privati per il verde e i servizi pubblici (Relazione cit., p. 88);
2. *L'attualizzazione del concetto di standard urbanistico*. La definizione quantitativa minima degli standard, così come stabilita dal decreto del 1968, rimane un riferimento ineludibile, ma va attualizzata tenendo conto dei temi ambientali e delle nuove domande sociali che richiedono un ripensamento dell'organizzazione di spazi e di servizi. Gli standard furono concepiti nella fase dell'espansione urbana, mentre nella fase attuale dovrebbe essere superata una visione solo quantitativa e dovrebbero essere definiti con chiarezza principi e metodi per la corresponsione di un contributo compensativo ai comuni in caso di mancato reperimento delle aree, con l'obbligo di destinazione delle entrate alla realizzazione delle dotazioni pubbliche. (Relazione cit., p. 90);
3. *Acquisizione da parte dei comuni delle aree industriali dismesse (Aid)*. Va facilitata per consentire la bonifica e la successiva cessione ai privati con l'emissione di bandi di evidenza pubblica sulla base di un piano di destinazioni e di dotazioni urbanistiche (Relazione cit., pp. 68-69);
4. *Immobili abusivi entrati nel patrimonio dello Stato*. La loro proprietà va trasferita ai comuni per realizzare abitazioni di edilizia sociale (Relazione cit., pp. 79-80);

5. *Censimento degli edifici sfitti e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate, da parte dei comuni.* Va creata una banca dati del patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per il recupero o il riuso, in alternativa al consumo di suolo inedito¹⁸;
6. *Piano di azione per conseguire l'obiettivo europeo al 2050 di azzerare il consumo netto di suolo.* Va concordato in sede di Conferenza Stato, regioni e autonomie locali nelle more dell'approvazione parlamentare della legge.

3.4. Mobilitazione incentivata di risorse private

Le proposte:

- *Obbligo di accantonamento di fondi privati attraverso meccanismi di tipo assicurativo con particolare riferimento al patrimonio edilizio più datato e più esposto ai rischi sismici, idrogeologici e d'incidente industriale rilevante.* Va valutata la possibilità di impiego obbligatorio di parte delle riserve così create per il finanziamento di opere pubbliche, aprendo un canale di finanziamento diretto per gli enti locali, opportunamente garantito (Stato, Cassa depositi e prestiti). Questo tipo di *prelievo* costituirebbe, nel caso delle abitazioni principali, un gravame sostitutivo (ben giustificato) dell'abolizione parziale o totale della tassazione tradizionale (Cap. VI, p. 28);
- *Nuova disciplina del partenariato pubblico-privato (Ppp).* L'obiettivo è consentire una più elevata partecipazione al rischio delle istituzioni locali promotrici, per opere di forte impatto per la rigenerazione urbana ma a minore redditività economica. Potrebbe giocare un ruolo di rilievo lo spazio di indebitamento degli enti locali dopo un periodo di forte riduzione sia dello *stock* di debito (da circa 50 a meno di 40 mld. di euro in pochi anni), sia dei flussi di accensione di nuovi prestiti (Cap. VI, p.29).

3.5. Programmi nazionali

Sono necessari in ogni caso per uniformare gli interventi, e il loro finanziamento può avvalersi in parte anche degli strumenti precedentemente individuati.

Le proposte:

1. *Piano nazionale per le città e le loro periferie.* Attivazione di un *Piano strategico per le città italiane* di carattere poliennale (6-10 anni), come evoluzione dell'esperienza dei bandi per le periferie, con l'individuazione delle aree prioritarie dove si manifestano i maggiori disagi (periferie) e un meccanismo di finanziamento continuativo (Relazione cit., p. 224). In particolare gli interventi sulle periferie si basano su un solido quadro conoscitivo e su una diffusa condivisione delle problematiche, individuano le priorità, le questioni da affrontare, gli obiettivi, i risultati attesi e le aree *target* in modo simile a quanto previsto dalla *Strategia nazionale per le aree interne (SNAI)*. Il Piano viene annualmente indirizzato verso le priorità individuate, le aree e le problematiche più acute e sperimenta soluzioni innovative da replicare anche in altri contesti. Esso si fonda su accordi con le autorità urbane locali e sulla valorizzazione delle energie presenti sul territorio come i cosiddetti *city-makers* e gli innovatori urbani, sviluppando partenariati non solo con i soggetti normalmente ritenuti più rappresentativi;
2. *Piano nazionale per l'edilizia residenziale pubblica e sociale.* Occorrono maggiori

¹⁸ Disegno di legge n. 2383 approvato dalla Camera il 12 maggio 2016, art. 4, comma 3.

finanziamenti per l'edilizia residenziale pubblica (Erp) e il sostegno all'edilizia sociale (Ers) costanti nel tempo, insieme ad incentivi per inserire gli interventi nei programmi per la rigenerazione urbana. Occorre dare piena attuazione alle norme che assimilano le aree destinate a Ers a standard urbanistico. Va approvata una legge-quadro sulle aziende pubbliche per la casa (Relazione cit., pp. 110-119);

3. *Sostegno delle attività economiche nelle aree degradate.* A questo scopo va rifinanziata la legge n. 266 del 1997;
4. *Tutela dal rischio sismico e idrogeologico.* Va verificato lo stato di attuazione dei programmi Casa Italia e degli interventi contro il rischio idrogeologico del ministero dell'Ambiente (ex Italia Sicura) anche in relazione al piano previsto dal punto 1;
5. *Un nuovo orientamento della contribuzione statale (e regionale) per investimenti pubblici locali.* In relazione all'attuale ripresa dei trasferimenti in conto capitale ai comuni dopo un lungo periodo di declino, andrebbe valutata l'opportunità di introdurre nella legislazione contabile il concetto di *intervento per la rigenerazione urbana* da considerare quale investimento, in quanto orientato al mantenimento del capitale pubblico costituito dalla qualità dei territori (Cap. VI, p. 29);
6. *Una regia unitaria del sostegno agli investimenti.* Gli investimenti locali nelle loro tre componenti (gli avanzi disponibili, la capacità di indebitamento e i contributi in conto capitale) dovrebbero combinarsi in modo coerente con gli investimenti regionali e nazionali. Si dovrebbe costituire *una sede decisionale* entro cui lo Stato e le città (a partire da quelle metropolitane, ma non solo) concordino e monitorino gli investimenti e le politiche multilivello (europeo, nazionale, regionale, locale) su ciascuna di esse. Per farlo andrebbero riesaminati tutti i patti già siglati in questi ultimi anni e ricostruiti nella forma di *bilanci consolidati territoriali* che, per quanto riguarda le città metropolitane, diventino parte integrante dei loro piani strategici. L'*Agenda urbana nazionale* potrebbe assumere la forma di una serie di *patti* tra l'amministrazione centrale e le autorità urbane, seguendo l'esempio dei *City deals* britannici e dell'*Agenda Stad* olandese¹⁹.
7. *La finalizzazione di una parte del Fondo investimenti amministrazioni centrali previsto dalla legge di Bilancio 2019 a sostegno di opere infrastrutturali di potenziamento delle reti di città.* L'analisi territoriale ha individuato da tempo l'aumento delle capacità di coesione e competitività dei nodi urbani che entrano in relazioni di interdipendenza e differenziazione con altri, grazie all'intensificazione delle relazioni di rete materiali e immateriali²⁰. Ci si può riferire all'esperienza del Programma nazionale del ministero delle Infrastrutture e dei trasporti *Territori snodo 1 e 2* e al fatto che anche l'Italia è diventata oggetto di studio nell'ambito della *One belt one road strategy* (Obor) del governo cinese, la nuova *Via della seta*. Una forte iniziativa in questa direzione potrebbe lanciare un partenariato finanziario con il Fondo sovrano cinese China investment corporation, Bei e Fmi in relazione alla forte componente di infrastrutture materiali (mobilità, logistica, piattaforme) e immateriali (economia della conoscenza e dell'informazione) che il potenziamento di tali reti implica, oltre alla mobilitazione di risorse umane. L'aggancio degli interventi di rigenerazione urbana, riferiti a contesti svantaggiati e in ritardo di sviluppo, a interventi di riposizionamento economico-sociale e di aumento del valore aggiunto, consentirebbe la formazione di una strategia multidimensionale con positivi effetti di convergenza di una molteplicità di attori economici e sociali e maggiori spazi per il perseguimento degli ambiziosi obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda Onu 2030.

¹⁹ Urban@it Quarto Rapporto sulle città *Il governo debole delle economie urbane*, Bologna, Il Mulino, 2019 e Terzo Rapporto sulle città *Mind the gap. Il distacco tra politiche e città*, 2018.

²⁰ Urban@it Quarto Rapporto sulle città, cit., capitolo II, pp. 53-62.

Riferimenti bibliografici

Accornero, M., Alessandri, P., Carpinelli e L., Sorrentino, A. M., *Non-performing loans and the supply of bank credit: evidence from Italy*, Occasional Papers n. 374, Banca d'Italia, 2017, <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2017-0374/index.html> .

Ance, Centro Studi, *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, febbraio 2018.

Banca d'Italia, *Rapporto sulla stabilità finanziaria*, n. 1/2018.

Basso, M., *Sulla dimensione eccezionale dei grandi eventi. Governare «routines eccezionali» a Londra e a Milano*. *Archivio di studi urbani e regionali*, 2017.

Cavola, L., e Vicari, S., *Napoli tra emergenza e governabilità: il monito della riqualificazione urbana* *Rassegna Italiana di Sociologia*, 41(4), 517-538, 2000.

European Commission (2016), *State of european cities report*, 2016.

Moini, G., Pizzo, B., Vicari Haddock, S., *Business immobiliare e governance urbana: i casi di Porta nuova a Milano e dell'headquarter Bpn Paribas a Roma*, in Urban@it Quarto Rapporto annuale sulle città (d'Albergo, E., De Leo, D, e Viesti, G. a cura di) *Il governo debole delle economie urbane*, Bologna Il Mulino, 2019.

Ombuen, S., *Finanza immobiliare e fiscalità locale*, in Inu, *Rapporto dal Territorio 2016*, vol. 1 pp. 51-57, Roma, Inu Edizioni, 2017 <http://www.inu.it/librinu/rapporto-dal-territorio/> .

Ombuen, S., Calvaresi, C., Fioretti, C. e De Leo, D., *Oltre le periferie: verso una strategia nazionale per la rigenerazione urbana*, in Urban@it Secondo Rapporto sulle città *Le agende urbane delle città italiane*, a cura di Gabriele Pasqui con Paola Briata e Valeria Fedeli, Bologna, Il Mulino, 2017.

Sacomani, S., *Programmi complessi: una rilettura delle esperienze*, Regione Piemonte, programma Interreg Ctv, 2005, https://www.academia.edu/28343921/Programmi_complessi_una_rilettura_delle_esperienze .

Scenari Immobiliari (a), *Milano challenger. Sul podio d'Europa*, 2017.

Scenari Immobiliari (b), *Rapporto 2017 sul Mercato immobiliare della Campania*, 2017.

Scenari Immobiliari (c), *Rapporto 2017 sul Mercato immobiliare del Lazio*, 2017.

Gli autori

Guido Anselmi, assegnista di ricerca nel dipartimento di Sociologia e ricerca sociale dell'Università Milano-Bicocca guido.anselmi@unimib.it

Veronica Conte, dottoranda di Ricerca in Studi Urbani nel Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università di Milano-Bicocca. v.conte12@campus.unimib.it

Daniela De Leo, ricercatrice in Pianificazione e progettazione urbanistica nell'Università La Sapienza di Roma daniela.deleo@uniroma1.it

Giuseppe Ferraina, responsabile dell'ufficio Analisi impatto manovre finanziarie del dipartimento Finanza locale della Fondazione Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) dell'Anci giuseppe.ferraina@fondazioneifel.it

Andrea Ferri, responsabile del dipartimento Finanza locale della Fondazione Istituto per la finanza e l'economia locale (Ifel) dell'Anci e responsabile dell'area Finanza locale e catasto dell'Anci andrea.ferri@fondazioneifel.it

Vittorio Ferri, dottore di ricerca in politiche pubbliche del territorio e docente nelle Università di Milano-Bicocca e di Pavia vittorio.ferri@unimib.it

Simone Ombuen, professore associato di Urbanistica nell'Università di Roma Tre simone.ombuen@uniroma3.it

Serena Vicari Haddock, professore associato di Sociologia urbana nell'Università di Milano-Bicocca serena.vicari@unimib.it

Walter Vitali, direttore esecutivo di Urban@it direttore@urbanit.it