



**Convegno su
LA CITTÀ METROPOLITANA:
QUALI COMPITI E QUALI RISORSE
organizzato da IRPET, ANCI e IRES
Roma, Camera dei Deputati, 24 maggio 2016**

**«Il PON Città Metropolitane 2014-20 e la nuova
normativa sugli oneri di urbanizzazione»**

Roberto Camagni, Politecnico di Milano



Obiettivi dell'intervento

Questo intervento intende riflettere su due strumenti rilevanti a disposizione delle Città Metropolitane per il **finanziamento degli investimenti** (e di alcuni servizi rilevanti):

- La disponibilità di fondi europei nel **PON Città Metropolitane 2014-20**
- Alcune nuove disposizioni contenute nell'art. **17 dello «Sblocca Italia»** (DL 12.09.2014 n. 133) sulla definizione degli **oneri di urbanizzazione e di un «contributo straordinario» sulle trasformazioni.**

La riflessione concerne le opportunità e i limiti dei due strumenti analizzati



II PON «Città Metropolitane 2014-20»

Il PON plurifondo «Città Metropolitane», lungamente predisposto a partire dal 2014, è stato approvato dalla Commissione Europea con Decisione C(2015) 4998 del 14 luglio 2015.

Esso rende disponibili per le 14 Città Metropolitane italiane fondi per 892 milioni di euro (588 di risorse comunitarie e 304 di cofinanziamento nazionale): saranno assegnati circa 40 milioni a ciascuna delle città «più sviluppate + Cagliari» e circa 90 milioni per le «meno sviluppate».

Sono individuati 4 assi:

- Agenda digitale metropolitana
- Sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana
- Servizi per l'inclusione sociale
- Infrastrutture per l'inclusione sociale



II PON «Città Metropolitane 2014-20»: elementi positivi

- Recepisce la **priorità** assegnata alle **grandi aree urbane** dalla UE, evidenziata dalla «riserva» del 5% sul totale dei Fondi Strutturali,
- Assume una forte caratterizzazione di politica **«place-based»** nell'orientamento territoriale, nei processi decisionali e negli strumenti di gestione («il Sindaco del comune capoluogo è individuato come Autorità Urbana e Organismo Intermedio») (p. 2 del Programma approvato),
- Consente per la prima volta (anche nei 15 paesi *old EU members*) la **eligibilità** di spese e investimenti **sull'edilizia residenziale pubblica** e sociale (se accompagnati da obiettivi di sostenibilità), col duplice vantaggio di sottolineare una **oggettiva priorità** europea nelle città e di aprire un ambito di policy in cui i progetti possono essere **più facili** da montare,
- Sposa il principio di un «approccio **integrato** allo sviluppo territoriale»,
- Persegue i tre obiettivi di EU2020 di uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo.



- **Concentra** le risorse su due soli *driver* dello sviluppo: progetti smart city e progetti di integrazione sociale,
- L'obiettivo **inclusione e integrazione sociale è molto opportunamente selezionato**: esso rappresenta una (nuova) assoluta priorità. La crescita delle disuguaglianze per effetto della crisi e del nuovo regime di accumulazione, che si può chiamare «cognitivo-culturale», nonché la crescita dell'immigrazione rischia di mettere a rischio la «**sostenibilità politica**» del presente modello generale di sviluppo;
- Per tutti i 4 assi sono ben indicati obiettivi, priorità, risultati attesi (efficacia dell'attuazione) e indicatori di risultato.



II PON «Città Metropolitane 2014-20»: elementi positivi

- La necessità di politiche di inclusione, di riduzione della vulnerabilità abitativa e di rilancio di politiche di ERP è ben giustificata:
 - * popolazione straniera più che raddoppiata nelle CM nel 2004-13;
 - * stock abitativo pubblico ridotto del 20% fra 1991 e il 2007;
 - * solo il 5,3% delle famiglie gode di ERP-ERS-EConvenzionata,
 - * solo il 70% di ERP va a famiglie maggiormente disagiate,
 - * abitazioni inutilizzate nelle CM: 16,5%
 - * a Milano le domande inevase di assegnazione sono = allo stock.
- Chiaro è l'obiettivo di riduzione dei consumi energetici dei servizi pubblici.
- L'obiettivo della mobilità sostenibile viene giustamente affidato a misure che aggiungono efficienza e intelligenza al capitale infrastrutturale esistente, con ampliamenti agli investimenti sulla mobilità pubblica su gomma solo nel Mezzogiorno;



II PON «Città Metropolitane 2014-20»: perplessità

A - Il PON Metro non è indirizzato alle CM. Esso «prevede una significativa concentrazione degli interventi nel territorio del comune capoluogo»; **solo** «le azioni **immateriali** legate all'Agenda digitale e ad azioni di inclusione sociale del Fondo Sociale Europeo» hanno come riferimento la Città Metropolitana, mentre tutti gli altri interventi sono «**concentrati esclusivamente**» **sul capoluogo** (p. 2/2015).

Già nel Programma del luglio 2014 si faceva questa scelta sui «territori target prioritari»: «La sfida organizzativa e istituzionale è che i Sindaci dei comuni capoluogo assumano una forte leadership territoriale, anche incoraggiando istituzionalmente la costituzione di partnership e progetti di scala intercomunale» (p. 17/2014);

B. Il PON rinuncia esplicitamente a perseguire il terzo driver dell'Agenda Urbana, «il rafforzamento della capacità della città di attrarre segmenti di filiere produttive globali e favorire la crescita di servizi avanzati», nonché gli **obiettivi OT3 competitività, OT5 clima, OT6 ambiente** dell'Accordo di Partenariato (lasciati ai POR e all'Agenda Urbana) (p. 17/2015).



Il PON «Città Metropolitane 2014-20»: perplessità

C. Ricordiamo che l'obiettivo della competitività e dello sviluppo è il principale obiettivo che la legge 56/2014 assegna ai PS delle CM.

Inoltre, ricordiamo che il PON metro è inserito «nell'ambito dell'obiettivo Investimenti in Favore della Crescita e dell'Occupazione» e che tale obiettivo è solo indirettamente e nel lungo periodo perseguibile con misure di puro efficientamento della governance (agenda digitale nella PA) e di integrazione sociale.

D. Le risorse sono scarse!

(nel 1998, solo con i residui dei mondiali di calcio al Dipartimento Aree Urbane avevo mobilitato 650 miliardi di lire per un Programma Mobilità Metropolitana!)



Oneri di urbanizzazione e «contributo straordinario»

Alcune nuove disposizioni contenute nell'art. **17 dello «Sblocca Italia»** (DL 12.09.2014 n. 133) sulla definizione degli **oneri di urbanizzazione** consentono la attivazione di nuove risorse da dedicare a investimenti e manutenzione urbana.

La disposizione **integra il Testo Unico** delle disposizioni in materia edilizia (DPR 6.6.2001 n. 380, art. 16(L) comma 4.d-ter) come segue:

«L'incidenza degli **oneri di urbanizzazione primaria e secondaria** è stabilita con deliberazione del consiglio comunale (...) in relazione (...) alla **valutazione del maggior valore generato** da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è **suddiviso in misura non inferiore al 50 %** tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di **contributo straordinario**».



Oneri di urbanizzazione e «contributo straordinario»

Questa disposizione incide su una parte importante della fiscalità urbanistica comunale e avvicinerrebbe finalmente la tassazione locale sulle rendite di trasformazione alla media delle pratiche europee (Germania, Francia, Spagna, ...).

Inoltre, molto opportunamente, il contributo straordinario deve avvenire con un **«versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi** da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.»: **cade la possibilità di utilizzare la fiscalità urbanistica per finanziare spese diverse** dall'investimento sulla città (e in parte anche la prassi degli «oneri a scomputo», difficilmente monitorabili).

Per le parti interessate si configura come un **intervento win-win**: il pubblico ottiene risorse aggiuntive e il privato mantiene una quota dei plusvalori ma guadagna una quota di successivi investimenti.



Oneri di urbanizzazione e «contributo straordinario»

Le Città metropolitane potrebbero:

- coordinare l'esazione di questo contributo sul territorio, evitando l'attuale concorrenza fiscale fra Comuni,
- definire criteri per l'eventuale abbassamento (negoziato) dell'onere a fronte di altri vantaggi prodotti dalle trasformazioni,
- definire incentivi chiari per favorire l'edilizia pubblica e sociale e la rigenerazione urbana, ora finanziariamente consistenti ed efficaci;
- acquisire una parte delle entrate per finalità di perequazione territoriale negli investimenti pubblici e per interventi sull'area vasta.



Oneri di urbanizzazione e «contributo straordinario»

Le possibili obiezioni (O):

O1: Il settore edilizio é sottoposto a una crisi rilevante: perché infierire?

R1: - stiamo parlando di riforme strutturali, non di politiche congiunturali

- la crisi è una crisi di domanda, non di offerta: de-tassazioni inefficaci
- i prezzi di mercato consentono ancora larghi margini sui costi;
- i profitti sono sempre riconosciuti: si tassano le rendite di trasformazione
- la tassazione dei plusvalori diviene automaticamente domanda pubblica

O2: Aumenterebbe la pressione fiscale, già alta; misura impopolare!

R2: No: si tratta di ridurre la dimensione di uno storico «**paradiso fiscale**» in cui operano **le attività immobiliari-edilizie** nel nostro paese (oneri di urbanizzazione ridicoli e imposte nazionali sui capital gain immobiliari basse); **aumenterebbe solo l'imposizione sulle *rendite di trasformazione*.**



Oneri di urbanizzazione e «contributo straordinario»

O3: Siamo in un ambito di **potestà legislativa concorrente** con le Regioni, ove lo Stato può intervenire solo con **norme su principi generali**.

R3: Si tratta proprio di un **principio generale** che impone la tassazione delle rendite (in Spagna un principio simile è inserito in Costituzione), fra quelli che gli economisti chiamano «**Institutions**» e che possono in questo caso trasformare una condizione «estrattiva» (estrazione di valore a vantaggio di pochi) in una condizione «inclusiva» (redistribuzione di valore per la collettività) (Acemoglu e Robinson, 2012).

Siamo dunque **prossimi all'operatività** di queste disposizioni?

Non credo, perché esistono **possibili scappatoie** contro le quali **occorrono nuove disposizioni regolamentari**: ad esempio evitando che si computino le rendite fra i costi (di acquisizione delle aree) in filiere di compravendite non trasparenti, o che si calcolino interessi o profitti impropri.

Occorre vigilanza, e che se ne parli!!



GRAZIE!

Grazie per l'attenzione!

Roberto Camagni

Dipartimento ABC: Architecture, Built environment and Construction engineering

Politecnico di Milano

Piazza Leonardo da Vinci 32 - 20133 MILANO

tel: +39 02 2399.2744 - 2749

fax: +39 02 2399.9477

roberto.camagni@polimi.it