

(7 aprile pomeriggio)

Introduce e coordina: Carlo Alberto Barbieri (vice presidente INU)

Relazioni di: Roberto Camagni (economista urbano, Politecnico di Milano), Stefano Stanghellini (presidente UrbanPromo), Stefano Pareglio (presidente Commissione ambiente INU), Alessandro Cosimi (Sindaco di Livorno e ANCI).

Interventi nel dibattito: alcuni selezionati dal Call for papers ed altri liberi.

XXVII
CONGRESSO

LIVORNO

TEATRO GOLDONI
7/9 APRILE 2011

LE RISORSE PER LA CITTÀ NELLA CRISI E DOPO LA CRISI

Carlo Alberto Barbieri

Su tutto va considerata la grave crisi economica globale e locale, dapprima finanziaria (frutto avvelenato di un neoliberismo, soprattutto immobiliare, senza limiti e di matrice prevalentemente anglo-americana di quest'ultimo ventennio), ma subito dopo produttiva ed occupazionale e dunque sociale ed inevitabilmente politica (innescata e alimentata da un "virus mutante", come è stato detto con una calzante metafora); quasi una sorta di "tempesta perfetta" che ci riguarda e che non può che avere specifiche ricadute di breve e più lungo periodo sulla pianificazione, sui progetti, sugli investimenti, sul modo di usare e produrre risorse e valore, sulla domanda e sulla offerta di Città, di ambiente, di paesaggio, di lavoro, di servizi e beni; per dirlo con una espressione di sintesi, sul modello di sviluppo.

Se è vero che, nonostante tutto, il pianeta globalmente è cresciuto economicamente del 5% nel 2010, sono proprio le economie sviluppate o mature ad essere le più colpite ed ancora molto incerte su quali scenari della crisi considerare: quello pessimistico dello Shock permanente, quello intermedio del Decennio perduto o quello ottimistico del Rimbalzo (peraltro quasi del tutto improbabile ormai); tutti scenari che però fanno sostanzialmente ancora riferimento al modello di sviluppo degli ultimi decenni mentre andrebbe forse maggiormente considerata e seriamente valutata, la prospettiva di un modello più orientato alla green economy (per semplificare con uno slogan Obamiano).

E' evidente che, nel nostro Paese, pur riconoscendo la visibilità limitata con cui anche a livello internazionale ci si muove dentro la crisi, sarebbe necessaria, quanto meno, una forte capacità di concentrazione sui temi e compiti di governo, sotto diversi profili e fra di loro i più coerenti possibili.

In questo preoccupante scenario è urgente la necessità di riflettere ed operare per saper vedere dentro la crisi e dalla crisi saper doverosamente anche cogliere le condizioni, per operare una spinta verso cambiamenti positivi di sistema e (per quello che riguarda questo nostro XXVII Congresso) nel governo delle Città e del territorio.

Per effetto della crisi economica ed occupazionale, lo scenario in cui si trovano le nostre Città (con peculiarità italiane, pur all'interno di un medesimo quadro internazionale per i Paesi sviluppati) è caratterizzato sia da un accentuarsi concomitante della scarsità e rigidità delle risorse pubbliche, sia dalla progressiva diminuzione anche di quelle private.

Nel primo caso, la strutturale pesantissima entità del debito pubblico italiano (rispetto agli altri Paesi sviluppati) ed i vincoli europei alla crescita del nostro disavanzo sul PIL, non solo non consentono significative manovre anticrisi e politiche più strutturali, mediante l'aumento della

spesa pubblica (che pure è stato necessario mettere presto in campo sul fronte degli ammortizzatori sociali), ma richiedono al contrario un controllo e di fatto una riduzione di essa, a meno di un incremento delle entrate fiscali (sostanzialmente né proponibile come aumento di pressione diretta sui redditi di persone e imprese, né probabile sia nell'aumento delle imposte sul valore aggiunto, sia in una entità significativa della lotta all'evasione ed al sommerso fiscale ed economico).

In attesa di non certo immediati ed estesi benefici derivanti da una ineludibile strutturale e capillare lotta all'evasione ed elusione fiscale (malattia cronica nazionale al momento ancora curata troppo superficialmente), intanto il Governo ha operato (e purtroppo così continua a fare!) tagli della spesa pubblica sul lato delle Città e degli altri Enti territoriali, della cultura e dei beni culturali, dell'università e della ricerca, della scuola, del welfare, delle infrastrutture, persino del sostegno per le energie rinnovabili, ecc.

Nel caso invece della spesa e dell'investimento privato, in Italia il problema, come da più parti viene sottolineato, non è tanto quello costituito dal debito privato (così pesante invece nel mondo anglo-americano), esso è soprattutto determinato dalla crisi dell'occupazione, dei redditi, dei consumi, della propensione all'indebitamento ed all'elargizione di crediti e mutui, in altre parole della domanda domestica (insieme a quella ben più grave di natura internazionale); una crisi che determina una contrazione dell'investimento delle famiglie e delle imprese in un circolo di nessi condizionanti ed effetti "domino" sotto gli occhi di tutti.

In questo quadro gli strumenti di pianificazione ed i governi locali da subito devono saper affrontare, in modo nuovo, questioni quali: la riduzione degli sprechi e l'efficienza nell'uso delle risorse (economiche, ambientali, urbanistiche, energetiche), una maggiore sobrietà ed efficacia nei progetti urbani e infrastrutturali, il coinvolgimento di un più ampio numero di soggetti presenti e nuovi, la piena applicazione della sussidiarietà verticale (pubblico-pubblico) e la sperimentazione di quella orizzontale (privato-pubblico), nuove forme di collaborazione tra soggetti e interessi differenti, la prefigurazione di comportamenti degli operatori e stili di vita improntati ad un uso più consapevole e responsabile del proprio territorio, ad un'etica dei beni collettivi.

Si tratta per l'urbanistica di una sfida difficile, quella in sostanza di saper interpretare e sostenere con la pianificazione, sia il governo ed il progetto di un nuovo modello sociale e urbano, sia l'esigenza di un cambio di passo nell'elaborazione di un progetto di Città in grado non solo di attrarre e determinare nuovi investimenti, ma soprattutto di modificare diffusamente e concretamente i comportamenti delle persone e delle imprese per assicurare più reale sostenibilità nei processi di valorizzazione e nell'uso di beni collettivi, evitando di consumarli spesso irreversibilmente.

Un progetto di città che nella crisi, ma soprattutto dopo la crisi, sappia coniugare in modo convincente la fattibilità economica ai principi della sostenibilità e che sappia esprimere politiche e progettualità integrate volte: al contenimento del consumo di suolo, al risparmio energetico, alla efficienza ed efficacia del sistema della mobilità, all'equilibrio ecologico ed al comfort ambientale, all'attribuzione di valori condivisi alle qualità della Città e dei territori, alla cura della città pubblica esistente in quanto bene comune prezioso ed all'uso rigoroso, responsabile ed efficace delle aree e delle risorse private (messe a disposizione dalla perequazione urbanistica) per quella futura e per la sua dotazione ecologica .

Anche se, rispetto alle aspettative ed alle potenzialità, ne vanno sottolineate al momento la parzialità e la criticità, è comunque di sicuro rilievo il lavoro legislativo in corso concernente il

federalismo municipale (insieme a quello non ancora legiferato sul fisco delle Regioni e delle Province), la cui portata (almeno teorica) potrebbe costituire un' indubbia riforma strutturale del sistema fiscale centralizzato; un sistema che era stato introdotto in Italia 40 anni or sono (nel 1972, pressoché contemporaneamente alla nascita delle Regioni, quasi a costituire un immediato contrappeso centralistico alla forma decentrata e democratica dello Stato concepita dalla Costituzione e attuata solo 23 anni dopo) e che oggi è ritenuto causa di quell'albero della spesa pubblica cresciuto storto (citando Giulio Tremonti) che il federalismo si spera dovrebbe poter raddrizzare.

Del resto, se in particolare il Federalismo fiscale municipale (Dlgs 14 marzo 2011 n. 23) dovesse riuscire ad essere una riforma vera, allora dovrebbe anche poter essere capace di mettere in crisi un modo di governare le Città inefficiente e sprecone, responsabilizzando e sottoponendo ad un maggior controllo democratico e sussidiario il prelievo e la spesa (a condizione però di tenere allo stesso tempo ben presente che stiamo diventando un Paese più povero e con un dualismo nord sud sempre più accentuato, per il quale forse il rimando salvifico allo strumento di un Fondo perequativo non sembra poter essere esaustivo).

D'altra parte però i primi esiti legislativi sul federalismo municipale sono al momento deludenti. L'incremento dell'addizionale IRPEF, la Tassa di soggiorno, l'introduzione (dal 2014!) dell'IMU e la maggiorazione delle aliquote ex ICI (ma perdura la insostenibile esenzione della prima casa, scaricando così soltanto sulle attività economiche e sui non residenti tutto il prelievo fiscale immobiliare!), la compartecipazione alle imposte di registro e catastali, la cedolare secca sugli affitti e la compartecipazione all'IVA (in termini generali queste ultime tutte e tre positive, soprattutto quella sull'IVA), sono comunque forme fiscali poco innovative tanto che, per il momento, si dovrebbe correttamente parlare in realtà più di decentramento che di federalismo fiscale nel vero senso del principio; un decentramento al più sufficiente, forse, a far recuperare ai Comuni le entrate perdute per l'abolizione dell'ICI sulla prima casa (e cioè sulla maggior parte dello stock edilizio italiano); una "leggerezza demagogica" quella relativa all'ICI che ha privato la Città del poter disporre di risorse certe per la città esistente e da essa generate, indipendentemente da situazioni di stasi, di mercato debole o di scarso sviluppo urbano.

Invece troppo poco si discute ed insufficientemente è stato al momento legiferato sulla questione centrale, quella cioè dell'autonomia e di una reale politica fiscale locale e dunque soprattutto di vere tasse di scopo in libera disponibilità per i Comuni (l'art 6 del Dlgs 23/2011 appare sbrigativo e ancora limitante le potenzialità di questo strumento fiscale) o di tassazioni comunque innovative rispetto al passato ed al presente. Non si parla né di una platea diversa e più ampia di soggetti ed oggetti su cui operare con la fiscalità municipale, né tanto meno di un certo modo ragionevole e motivatamente convincente di fiscalità patrimoniale (anche se l'IMU di fatto lo è) che, in chiave locale e sotto un consapevole e trasparente profilo "di scopo", sembrerebbe invece necessario e comunque legittimo poter discutere.

Va però detto con forza che la spesa pubblica delle Città e per le Città non può essere limitata a quella derivante dal solo federalismo municipale: lo Stato deve avere una politica e adeguate risorse per le Città (non solo per la Capitale Roma o le due o tre fra le città in bancarotta, o prosimità di essa, che sono state generosamente aiutate una tantum dal Governo!) da integrare con le politiche urbane europee presenti e future (interessante ed incoraggiante è ad esempio il recente bando per il programma europeo Smart Cities, con una disponibilità di 11 miliardi di euro); così come non possono essere troppo marginali o addirittura assenti le risorse messe in campo da politiche e programmi delle Regioni e delle stesse Province (è da giudicare anche sotto questo importante profilo l'imminente provvedimento legislativo sul federalismo regionale e provinciale).

E' necessario però mettersi d'accordo su quali siano le cose davvero importanti che devono essere finanziate in tutto od in parte con la spesa pubblica, locale e non; e bisogna che le Città selezionino democraticamente ciò che è realmente prioritario per farne un programma, anche di tipo strategico, condiviso (anche in questo è da utilizzare molto meglio di come non si stia facendo la pianificazione ed in particolare il nuovo Piano, nelle sue forme strutturali ed operative).

Sul versante dell'indispensabile reperimento di risorse private necessarie per la riqualificazione e lo sviluppo sostenibile della Città, non possono non emergere le problematiche legate alla redistribuzione sociale, e cioè all'impiego a favore della Città pubblica, delle rendite urbane immobiliari (intese qui sinteticamente e schematicamente come il surplus economico che le trasformazioni urbanistiche e gli investimenti pubblici e privati producono nell'economia urbana).

Una manovra di tipo fiscale sulle rendite urbane immobiliari ci sembra sia indispensabile (e giusta), sia che possa essere meglio perseguita mediante trasparenti tasse di scopo, che devono però dalla legge essere rese davvero legittime e responsabilmente autonome per le Città, piuttosto che essere una manovra stabilita "per legge" e con aliquote predefinite, mediante un provvedimento legislativo di riforma nazionale della fiscalità (una riproposizione di una sorta di INVIM?).

E' invece con una chiara norma nazionale che è necessario ed urgente eliminare l'attuale patologica distorsione, introdotta proprio dallo Stato in sede di Leggi finanziarie degli ultimi anni, nell'utilizzazione degli oneri di costruzione (oneri di urbanizzazione e contributo sul costo di costruzione) per la spesa corrente dei Comuni invece che per la costruzione del "capitale fisso" collettivo urbano.

Nel coinvolgimento sempre più indispensabile ed incrementale delle risorse private nella realizzazione e qualificazione della Città pubblica, ciò che è altrettanto necessario è dare maggiore organicità e legittimità (soprattutto) ad un coacervo di pratiche diffusamente e diversamente sperimentate che le Città hanno messo in campo in questi anni, appoggiandole sostanzialmente su due basi (purtroppo entrambe non sufficientemente solide):

- la copertura normativa (derivante fin dalla Legge 10/1977) sulla onerosità dei permessi di costruzione (Oneri di urbanizzazione e Contributi sul costo di costruzione) incrementabile, nei casi di attuazione del Piano regolatore (o altrimenti denominato) mediante uno Strumento urbanistico esecutivo (SUE) convenzionato, per effetto del progetto e calcolo analitico degli Oneri (che definisce quali opere, che il PRG ha previsto per quella trasformazione urbanistica e che il SUE ha progettato di massima, si devono pagare o meglio realizzare "a scomputo");

- la copertura normativa data da Piani urbanistici, meglio quella offerta dai Piani innovati nella natura e nei contenuti dalle nuove leggi urbanistiche regionali (leggi di nuova generazione che, in taluni casi come ad esempio il caso dell'Emilia Romagna, forniscono anche una qualche copertura giuridica per le pratiche qui in parola), non tanto alla indispensabile e ormai sostanzialmente consolidata perequazione urbanistica (fondamentale per l'importantissimo reperimento gratuito delle aree necessarie per il verde, i servizi, l'housing sociale, la viabilità, ecc), quanto alle pratiche di tipo "compensativo" o di "sostenibilità" (non solo in senso ambientale) consistenti in contributi in opere o prestazioni "extra oneri"; cioè pratiche di fatto motivate proprio dal prelievo di una parte più o meno ampia del surplus economico prodotto dalle rendite immobiliari della trasformazione urbanistica (e rispetto alle quali non sempre si può contare su una sentenza favorevole come quella che il Consiglio di Stato ha, per fortuna, emesso sul caso

“PRG di Roma”).

Il problema tuttavia non è costituito “soltanto” dalla non sufficiente solidità legale delle due basi qui richiamate; basti citare, fra l’altro, sia la sempre maggiore difficoltà, dovuta alla normativa europea ed a quella nazionale, ad operare “a scomputo”, sia la sopradetta non sufficiente copertura giuridica, offerta dal solo Piano urbanistico, nel caso del prelievo come “extra onere” del surplus economico della promozione immobiliare di una trasformazione.

Più di fondo, il problema è rappresentato dalla “dipendenza” di questa risorsa economica (che la pianificazione è sostanzialmente obbligata a produrre offrendo trasformazione urbanistica) dal mercato, in quanto derivante dall’acquisizione pubblica di parte della rendita urbana e da un’entità di surplus conseguenza di ricavi che devono essere sufficienti, una volta pagati tutti i costi della trasformazione urbanistica (inclusi l’acquisto o la disponibilità delle aree e degli immobili e dunque pagate le rendite fondiario-immobiliari che devono essere certamente tassate in quanto tali), tanto a liberare risorse significative per la Città pubblica, quanto a costituire ancora il “movente” per l’investimento privato (con tutta l’alea di rischio che lo contraddistingue).

La condizione di significativi “ricavi” ha però come ben poco sostenibile conseguenza, il dover privilegiare (sia dal lato delle scelte della pianificazione che da quello delle proposte degli operatori-investitori) le trasformazioni urbanistiche che si rivolgono alla parte più alta del mercato, perché in grado di pagare i prezzi finali che possono garantire surplus sufficienti a liberare tanto risorse per la Città, quanto il movente dell’investimento.

Del resto il privato, per investire risorse importanti e con continuità, ha da tempo anche espresso il bisogno di poter fare riferimento ad uno scenario stabile in termini normativi, di valori, limiti e vincoli, di previsioni di trasformazione, di riqualificazione, di conservazione, nonché di affidabilità nei processi decisionali, nelle procedure e nei tempi. Ma se disporre di maggiori certezze e stabilità di quadro è una condizione necessaria per investire da parte del privato, è allora ben evidente proprio la necessità ed utilità del Piano; molto meglio il nuovo Piano strutturale della riforma per il governo del territorio, formato ed approvato con la copianificazione in cooperazione con gli Enti che governano e pianificano l’area vasta; copianificazione che conferisce maggiore stabilità ed autorevolezza al Piano strutturale che è quadro di coerenze per la pianificazione operativa, sede del rapporto fra pubblico e privato, dell’intervento e dell’investimento.

Sotto questo profilo, va messo in evidenza come in questi ultimi anni si stia consolidando la nuova pianificazione delle Città, con l’estendersi proprio del riconoscimento delle diverse nature di essa (strutturale, strategica, operativa e regolativa) e la sperimentazione dei conseguenti nuovi strumenti e procedure. Ma se da un lato risulta davvero cospicua la produzione di nuovi piani comunali (anche per la spinta delle nuove leggi regionali che inducono una nuova pianificazione delle Città), dall’altro si fa realmente troppa fatica a non utilizzare i nuovi strumenti di pianificazione come se fossero ancora quelli tradizionali, così come appare ancora troppo limitata ed insoddisfacente la capacità di trarre tutte le conseguenze dell’innovazione del Piano e della riforma della pianificazione.

Peraltro proprio nella crisi e, si deve sperare, dopo la crisi, si dovrebbero più consapevolmente meglio valutare ed apprezzare i nuovi Piani ed il nuovo pianificare, opportunamente integrati con la VAS delle scelte strutturali e strategiche (per poterne valutare, con trasparenza e partecipazione, la sostenibilità economica e sociale oltre che ambientale), cogliendo fino in fondo la portata innovativa e sostanziale della articolazione e distinzione fra Piano strutturale, Piano operativo e Regolamento urbanistico (proposte e sostenute dall’INU ormai da un quindicennio

ma ancora lontane dall'essere conseguite).

Su tutto va ancora una volta evidenziato (e l'INU continuerà a farlo ed a lavorare sotto il profilo di una militante politica culturale e sul terreno propositivo ed operativo) quanto pesi la mancanza di un convincente completamento e stabilizzazione della riforma della pianificazione, dei Piani, delle procedure e dei comportamenti istituzionali e degli attori; una riforma basata sulla insostituibile ed ineludibile concorrente Legge nazionale di principi fondamentali per il governo del territorio e la fiscalità urbanistica, che permetta di uscire da una insostenibile situazione di "metà del guado": una posizione troppo pericolosa perchè rischia di bloccare il processo di innovazione, in corso da più di un decennio, inducendo invece a guardare ad un più rassicurante "rientro nei ranghi" di procedure, approcci e comportamenti del passato.

La questione, comunque da sempre presente, costituita dalla disomogeneità dei mercati immobiliari fra zone a diverso valore nella stessa Città (e soprattutto fra Città diverse in diverse parti del territorio nazionale), è però di molto complicata dalla crisi economica e dalla sua gravità. Dobbiamo infatti pensare alla trasformazione e riqualificazione della Città, in uno scenario di almeno medio periodo di domanda più debole e conseguentemente di una offerta frammentata, circospetta e prudente.

In altri termini, se la crisi mette in crisi il modello "espansione-trasformazione" (ultimamente soprattutto basato sulla funzione residenziale, dopo aver fatto il pieno di terziario-commerciale) e "rendita immobiliare-prelievo di essa da parte della Città", è evidente che bisogna riflettere anche su di un'integrazione e revisione di questo tipo di manovra e pensare ad altre risorse meno "intermittenti" da reperire ed ad un allargamento della platea della rendita urbana cui attingere (ad esempio guardando al completamento e riqualificazione anche dalla Città consolidata oltre che alla Città della trasformazione-espansione od a rendite di posizione che gli investimenti pubblici e privati sulla Città, o parti di essa, determinano per chi non ha però partecipato a tali investimenti).

Bisogna dunque considerare ed agire sia sul lato delle risorse per una rigorosa e mirata insostituibile spesa pubblica, sia sul lato del reperimento di risorse private per la Città, facendo riferimento anche ad ulteriori e specifici profili della problematica; di seguito oltre a quelli fin qui evidenziati se ne propongono alcuni altri per discutere, anche molto in concreto.

Le uniche risorse che le Città possono autonomamente "produrre", per lo sviluppo ed il welfare della Città stessa, oggi sono di fatto costituite: da ICI sui terreni fabbricabili residenziali (prima che siano realmente edificati in prime case che non pagheranno ICI) e non (in entrambi i casi si tratta di un'entrata ordinaria e dunque molto importante per i Comuni, sia per la spesa corrente, sia come "cespite delegabile" per l'accensione di mutui), da Oneri di costruzione ed extra Oneri (entrate queste che sono invece di tipo una-tantum e che dovrebbero essere, per loro natura, "di scopo" esclusivamente destinate alla realizzazione di nuovo "capitale fisso urbano", ma che sono invece ampiamente utilizzate anche per la spesa corrente!). Tutto ciò, per aumentare le entrate o disporre di risorse aggiuntive, ha comportato finora un diffuso e patologico sovradimensionamento dei Piani con la previsione di trasformazioni urbanistiche (al limite non importa se si attueranno o meno!) e privilegiando il più possibile ed ove possibile quelle che, se realizzate, produrranno ICI (edificazione terziaria, produttiva e turistica).

Non è pensabile di poter caricare pressoché esclusivamente sugli operatori che trasformano oggi parti urbane o di territorio (o che lo faranno in futuro secondo le previsioni della pianificazione urbanistica), l'onere di produrre gran parte delle indispensabili risorse private per la costruzione della Città pubblica e del social housing e (forse inevitabilmente) anche sostenerne parte della stessa gestione, data la cronica insufficienza delle entrate ordinarie e delle relative spese correnti pubbliche (una prospettiva questa che è però molto difficile e contraddittoria da praticare, se non parzialmente ed in limitati campi). Peraltro, con riferimento alla gestione dei servizi della Città pubblica, nella pur necessaria sussidiarietà orizzontale (sicuramente da praticare ove possibile o sostenibile), va tuttavia sempre tenuto presente che il pubblico opera con tariffe ed il privato con prezzi volti a determinare indispensabili profitti (a meno di riferirsi prevalentemente al Terzo settore, che però è stato più di altri messo in grave difficoltà proprio dalla crisi economica).

Del resto, il variare di valori immobiliari è significativamente una funzione dell'incremento della dotazione di beni pubblici (una scuola, la fermata della metropolitana, un parco, il restauro e la valorizzazione di un Bene culturale, l'apertura di una Biblioteca o di un Museo, lo stesso paesaggio urbano e la qualità dello spazio pubblico, ecc.) e cioè, in senso lato, del "capitale fisso" collettivo della Città per il quale è del tutto ragionevole estendere alla Città esistente (dunque quella non coinvolta da una trasformazione urbanistica oggi od in futuro) il reperimento di risorse mediante fiscalità locale di scopo (non a tempo indeterminato) motivatamente e democraticamente rispettivamente chieste dal Governo locale, decise e controllabili democraticamente sulla base visibile di risultati e prestazioni (una sorta di contributo di migioria su cui tornare a riflettere in modo innovativo e mirato).

Nel suo insieme dunque, la città esistente costituirebbe così un fondamentale allargamento della platea fiscale (condizione per disporre di più risorse senza aumentare la pressione fiscale sui soggetti oggi interessati da essa) fornendo risorse aggiuntive sia "a ruolo" (mediante l'IMU opportunamente manovrata in più od in meno dal governo locale a seconda di politiche di tipo proporzionale e non ciecamente patrimoniali) che "di scopo", a termine o a progetto, per migiorare il capitale fisso e ambientale della Città, agendo sull'urbs ma per la civitas.