

NU3

leNote di U3
numero2
Maggio2019
ISSN 1973-9702

Rendita urbana e redistribuzione

a cura di Mauro Baioni, Giovanni Caudo & Nicola Vazzoler



NU3

leNote di U3
numero 2

Direttore

Giorgio Piccinato

Comitato di redazione

Nicola Vazzoler, Redattore capo

Francesca Porcari, Segreteria

Lorenzo Barbieri, Sara Caramaschi, Martina Pietropaoli, iQuaderni di U3

Eleonora Ambrosio, leRubriche di U3

Viviana Andriola, Comunicazione

Janet Hetman, U3Lab

Giulio Cuccurullo, Grafica

Comitato scientifico

Thomas Angotti, City University of New York;

Oriol Nel·lo i Colom, Universitat Autònoma de Barcelona;

Valter Fabietti, Università di Chieti-Pescara;

Max Welch Guerra, Bauhaus-Universität Weimar;

Michael Heibert, University College London;

Daniel Modigliani, Istituto Nazionale di Urbanistica;

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro;

Vieri Quilici, Università degli Studi Roma Tre;

Christian Topalov, École des hautes études en sciences sociales;

Rui Manuel Trindade Braz Afonso, Universidade do Porto

leNote di U3 sono una sezione de leRubriche del giornale on line UrbanisticaTRe
urbanisticatre.uniroma3.it/

U3 - UrbanisticaTRe

ISSN 1973-9702

Maggio 2019



Progetto grafico e impaginazione interno alla redazione.

In copertina:

I quattro casi studio: Porta di Roma, ex Zecca di Stato,

Torri di Ligini e Tor Marancia. Rielaborazione grafica dei curatori.

(fonte immagini: web)

con il supporto di



ENVIRONMENTAL
HUMANITIES

MASTER-TERRITORIO-ENVIRONMENT.IT

MAESTRI DI PRIMO LIVELLO

DIPARTIMENTO DI FILOSOFIA, COMUNICAZIONE E SPETTACOLO
DIPARTIMENTO DI ARCHITETTURA

Rendita urbana e redistribuzione

a cura di Mauro Baioni, Giovanni Caudò & Nicola Vazzoler

**05. L'astronauta e la tuffatrice.
Verso un approccio non
tecnoscientifico alla selva dei
saperi**

di F. Careni & S. Olcuire

**09. Il formidabile propellente
della trasformazione urbana**

di M. Baioni, G. Caudò & N. Vazzoler

**15. Redistribuzione della
rendita urbana: teoria e attualità**

di R. Camagni

27. Abilitare il *city making*

di C. Calvaresi

affondi

**39. Bufalotta/Porta di Roma.
Breve storia di un quartiere e delle
sue polarità: il parco e il centro
commerciale**

di A. Bazzaro & V. Sirna

**59. La rendita immobiliare come
prodotto finanziario:
la valorizzazione dell'ex Zecca
dello Stato**

di L. de Strobel de Haustadt e Schwanenfeld,
G. Del Giudice, A. Esposito, G. Galbiati

69. Una valorizzazione negata

di M.A. Aquilino & C. Lombardo

**77. Le nozze di Tor Marancia e la
tramutazione delle previsioni di
piano in diritti edificatori**

di M. Giandomenici & E. Lo Grasso

apparati

87. Profilo autori

Redistribuzione della rendita urbana: teoria e attualità

di Roberto Camagni

1. Introduzione

Questo contributo si svolge in tre parti. Nella prima intendo riassumere brevemente la definizione e la teoria economica della rendita urbana. Nella seconda parte affronto il tema della dimensione della rendita, fondiaria e immobiliare, in Italia: la sua dimensione assoluta estremamente rilevante nonché un breve confronto internazionale in particolare nel periodo di massima espansione della rendita stessa, a partire dagli anni '80. Nella terza parte, la più centrale e la più ampia, introduco il tema della tassazione della rendita in Italia, tradizionalmente lievissima rispetto agli altri paesi avanzati europei. Si tratta di un ambito in cui tuttavia recentemente il legislatore ha introdotto una novità estremamente rilevante con il cosiddetto “contributo straordinario”, stranamente – ma non così tanto – dimenticata sia dalla prassi urbanistica che dal dibattito tecnico colto e dalle istituzioni che lo animano. Ci troviamo così in una condizione paradossale in cui le legislazioni regionali si muovono tutte col fine di limitare, disinnescare o addirittura negare l'applicazione di una legge nazionale.

2. La teoria della rendita urbana

Tecnicamente la rendita rappresenta la remunerazione del fattore “terra”: costituisce infatti il prezzo che viene pagato dall'utilizzatore per l'uso di un

suolo o di un immobile nell'anno solare. Dunque, si tratta dell'affitto e non del prezzo che si paga in una compravendita (anche se, conoscendo il tasso di interesse, è possibile passare dal valore di affitto al prezzo dell'immobile stesso). Comunemente affitto e prezzo vengono ritenuti quasi sinonimi ma è sempre bene ricordare la differenza e il senso proprio dei due termini.

La teoria economica definisce la rendita come «l'oggettivazione in termini economici e di prezzo, e la assegnazione a ogni singolo suolo o immobile, del valore che i singoli attori economici attribuiscono esplicitamente o implicitamente a ogni “situazione” territoriale nei loro processi di definizione delle scelte localizzative» (Camagni, 2012, p. 183). In estrema sintesi dunque la rendita è la controffaccia o il “duale” in termini monetari dei vantaggi localizzativi reali forniti da ogni suolo o immobile.

Da tutto ciò discende un messaggio fondamentale: in quanto espressiva di un vantaggio localizzativo la rendita è ineliminabile! Questo messaggio sembra in contrasto con tutto quanto ci hanno insegnato sulla rendita gli economisti classici, da Adam Smith a Ricardo, Marx e Stuart Mill, ma il contrasto è solo apparente.

Secondo gli economisti classici la rendita del suolo costituisce un “reddito non guadagnato”, a differenza degli altri

Valori e indici	Bufoalotta	Lunghezza	Polo tecnologico
V1 = Costo totale di realizzazione (inclusi profitti del costruttore e del developer)	666,4	209,6	326,6
V2 = Utile su area	272,1	92,6	161,2
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	483,7	164,6	286,6
Vf = Valore finale del costruito	1.422,2	466,7	774,4
Pl. = V2+V3 Plusvalenza complessiva	755,8	267,2	447,8
Pl/Vf = margine di plusvalore	53,1%	55,1%	57,8%
V3/Vf = margine di rendita	34,0%	35,3%	37,0%
V1/Vf = quota dei costi sul valore fin.	46,9%	44,9%	42,1%
Oneri /Vf = quota oneri su valore fin.	6,2%	7,0%	3,0%
Valore agricolo dell'area (15 e/mq)	49,7	9,8	10,8
Quota della rendita agricola su valore finale	3,5%	2,1%	1,4%
Margine di rendita (corr. per valore agric.) su valore finale	30,5%	33,2%	35,6%
(V2 + V3) / V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	106%	118%	134%
Tasso di plusvalore, includendo la rendita agricola fra i costi	98%	113%	130%

redditi come il salario, il profitto e l'interesse in cui si effettua un'azione o ci si assume dei rischi. È lo sviluppo complessivo della società che implica una richiesta crescente di suoli, urbani ma anche agricoli, e che in conseguenza determina la dinamica dei valori fondiari nelle localizzazioni più richieste e scarse. Gli elementi che generano un vantaggio differenziale fra terreni e immobili diversi (e in conseguenza la diversa disponibilità a pagare una rendita) sono la prossimità a infrastrutture di trasporto, alle centralità e ai beni pubblici urbani (stazioni, università, tribunali, parchi, monumenti storici, aeroporti, ecc.), e, in un confronto macro-territoriale fra la città e la campagna, l'esistenza di infrastrutture materiali e la presenza di "economie di agglomerazione" legate alla densità. Nel primo caso parliamo di "rendita differenziale" mentre nel secondo caso parliamo di "rendita assoluta", uguale dovunque nella città e ben visibile al suo confine con la

"campagna".

Ma il fatto che la rendita sia ineliminabile e che esista ovunque, sotto forme differenti, quale che sia il regime di proprietà dei suoli, non esclude il fatto che tale reddito non guadagnato possa essere tassato adeguatamente dallo Stato (e secondo la scuola dei "Georgisti", anche al 100%). Ecco dove il paradosso si scioglie, senza implicare una politica di "annullamento" della rendita. Secondo un economista liberale di inizio secolo scorso, Ulisse Gobbi, i comuni dovrebbero in anticipo espropriare a prezzo agricolo i terreni periurbani, urbanizzarli a proprie spese e successivamente rivenderli o affittarli ad operatori edili e *developer*. Otterrebbero in questo modo, incamerando la rendita generata, le risorse per urbanizzare la città e soprattutto per dotarla di quei servizi che una gestione privatistica poco controllata generalmente non fornisce (Gobbi, 1906).

Tab 1 - Rendita ottenuta in 3 progetti (accordi di programma) a Roma, in milioni di euro. (Fonte: Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani et al., 2016).

Valori e indici	PRINT Frascati	Monterotondo	PI Colleferro
V1 = Costo totale di realizzazione (milioni)	27,1	45,3	5,9
V2 = Utile su area	23,7	16,5	1,6
V3 = Valore iniziale dell'area (rendita pura)	42,2	29,4	2,8
Vf = Valore finale del costruito	93,1	91,3	10,4
PL = V2+V3 Plusvalenza complessiva	66,0	46,0	4,4
Pl/Vf = margine di plusvalore	70,8%	50,4%	42,5%
V3/Vf = margine di rendita	45,3%	32,2%	27,2%
V1/Vf = quota dei costi sul valore finale	29,2%	49,6%	57,5%
di cui: quota oneri su valore finale	4,0%	5,6%	5,1%
(V2+V3)corr./V1 = Tasso di plusvalore complessivo sui costi di realizzazione	243%	101%	75%

Tab. 2 - Rendita ottenuta in 3 progetti in provincia di Roma, in milioni di euro. (Fonte: Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani et al., 2016).

3. La rendita urbana in Italia

Nel nostro Paese quando si parla di rendita – e di politiche per la tassazione della rendita – si fa spesso una grossa confusione fra tre modalità di conseguimento di una rendita, fondiaria e immobiliare, del tutto differenti:

- la “rendita in senso proprio”, cioè l'affitto che è conseguito dal proprietario per l'affitto del bene, che è tassato sul reddito conseguito effettivamente;
- la “rendita intesa come valore patrimoniale”, tassato dall'IMU e sue varianti e, in passato, sul suo incremento, dall'INVIM e dal contributo di miglioria; questa tassa è pagata sostanzialmente dalle famiglie (cioè da chi ha già pagato un dazio altissimo alla rendita al momento dell'acquisto);
- la “rendita intesa come plusvalore di trasformazione”, o rendita speculativa, e cioè l'incremento di valore (*capital gain*) che consegue al cambio di destinazione d'uso del suolo o alla trasformazione

degli immobili. La chiamo “rendita di trasformazione” ed è pagata dal proprietario come tassa sul *capital gain* a livello nazionale (ampiamente ridotta da varie facilitazioni di legge) e dal *developer* attraverso gli oneri di urbanizzazione a livello locale. Questa è la fattispecie più interessante e di questa si parla da qui in poi.

In una recente ricerca su casi rilevanti ed emblematici (“virtuosi”, realizzati attraverso accordi di programma) di trasformazione urbanistica residenziale a Roma e nella provincia di Roma realizzati negli anni 2000 (Camagni & Modigliani, 2013; Modigliani et al., 2016) si è potuto stimare la dimensione della rendita emergente da tali processi (e la limitatissima incidenza degli oneri locali complessivi). Da valutazioni altamente cautelative basate sulle dichiarazioni dei costruttori, appare una quota di plusvalore (rendita + extra-profitti) sul valore finale del costruito superiore al

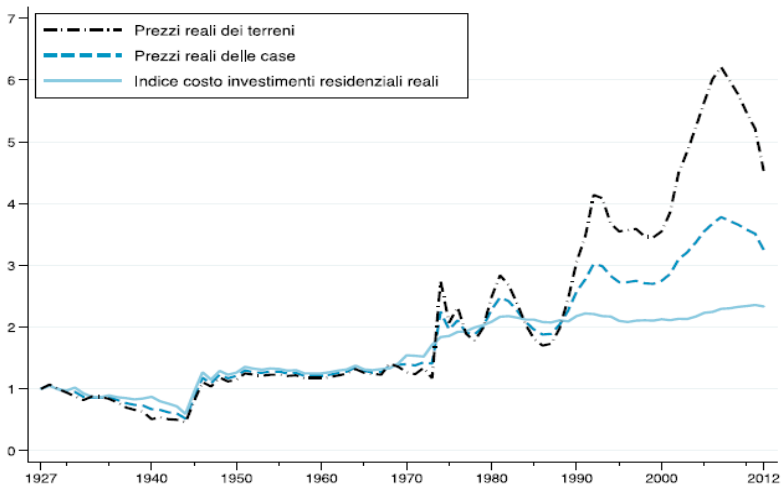


Fig.1 Prezzi delle abitazioni, costi di costruzione e rendite in valori reali – Italia 1927-2012 (Fonte: Cannari *et al.*, 2016).

50% nel caso di tre progetti romani, e addirittura superiore al 70% in uno dei tre progetti localizzati nella provincia (Frascati) (Tab. 1 e 2). Questo risultato – è importante sottolinearlo – è ottenuto escludendo dal plusvalore creato il profitto del costruttore, interessi pari all'8% del totale dei costi e un profitto lordo del *developer*, inclusivo di imposte, pari al 20% dei costi complessivi, inclusi gli interessi.

Una simile indagine effettuata su un grande Programma Integrato di Intervento a Milano dei primi anni 2000 giungeva a conclusioni molto simili (Camagni, 2008): correggendo solo marginalmente alcune voci di ricavo presentate dal costruttore, palesemente sottovalutate, si calcolava l'insieme dei plusvalori di trasformazione pari al 48% del valore finale realizzato. Come si vede, i margini di plusvalore rappresentano nei due casi analizzati quote elevatissime sul valore finale del costruito, probabilmente

anche sottostimate, quali nessun settore produttivo industriale potrebbe realizzare.

Questi elevatissimi livelli della rendita (che si ottengono sommando la pura rendita attribuita al suolo e gli extra-profitti realizzati nella trasformazione) non costituiscono una specificità italiana. Nella maggior parte dei paesi avanzati simili livelli sono stati rilevati da una accurata ricostruzione storica recente (Knoll *et al.*, 2017), pubblicata sulla *American Economic Review*. Essa calcola per 14 paesi avanzati la serie storica dei costi reali di costruzione e dei prezzi delle abitazioni sempre in termini reali; da questi due valori si calcola un valore imputato del suolo. Nella media dei paesi il risultato è sorprendente:

- nel periodo 1950-2012 il prezzo reale delle abitazioni è aumentato di un fattore pari a 3,4;
- i costi di costruzione di un fattore pari a 1,5;

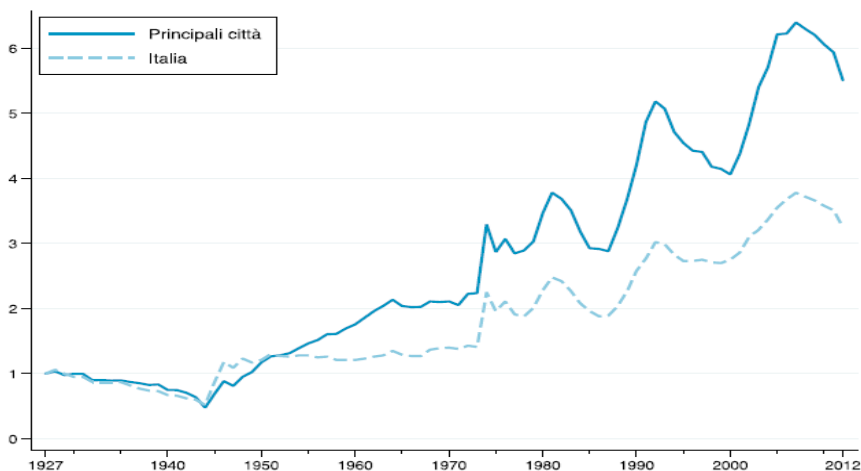


Fig.2 Prezzi delle abitazioni nuove in valori reali: media italiana e grandi città – 1927 - 2012 (Fonte: Cannari *et al.*, 2016).

- i prezzi del suolo di un fattore pari a 7,3. in conseguenza di tutto ciò, ben l'81% dell'aumento del valore reale delle abitazioni è rappresentato dall'aumento del prezzo dei terreni (pura rendita di trasformazione).

Naturalmente il trend, pur continuo, mostra due velocità e una accelerazione a partire dai primi anni '80 (e cioè ben prima della bolla dell'inizio degli anni 2000). Successivamente alla crisi i prezzi delle abitazioni cadono ovunque, ma permane la grande distanza dal livello dei costi di costruzione, che in termini reali sono restati praticamente invariati se non anch'essi diminuiti.

L'Italia non era compresa nel campione analizzato e meritoriamente alcuni ricercatori dell'Ufficio Studi della Banca d'Italia hanno effettuato la stessa ricostruzione e valutazione per il nostro paese (Cannari *et al.*, 2016). Il risultato è presentato in Fig. 1. Nel periodo

1950-2012:

- il prezzo reale delle abitazioni è aumentato di un fattore pari a 2,7;
- i costi di costruzione di un fattore pari a 1,7;
- i prezzi del suolo di un fattore pari a 3,9; in conseguenza di tutto ciò, più di 2/3 dell'aumento del valore reale delle abitazioni nel periodo è rappresentato dall'aumento del prezzo dei terreni.

Molto interessante è poi la stessa elaborazione effettuata per le maggiori città italiane (Fig. 2): se nel complesso delle città italiane nel periodo 1950-2012 i prezzi delle abitazioni nuove è aumentato di un fattore pari a 2,7, lo stesso aumento per le città più grandi è stato pari a un fattore 4,5, quasi il doppio. Dalla figura emerge un primo forte scostamento fra le due curve nel periodo del primo boom economico, dal 1952 al 1963, allorché lo sviluppo fu fortemente concentrato in poche regioni e grandi città; il secondo scostamento avviene

nel ciclo avviatosi nel 1985 con il lancio del grande progetto di Mercato Unico Europeo sotto la presidenza Delors, che determina una ondata di investimenti internazionali nei grandi *gateway* metropolitani di tutti i paesi e termina proprio nel 1992, l'anno del formale avvio del Mercato Unico (a riprova di quanto continuo oggi gli annunci, credibili, rispetto ai fatti concreti). Il terzo scostamento infine avviene con la bolla immobiliare che parte alla fine degli anni '90 e termina con la crisi del 2008, una bolla particolarmente accentuata nelle grandi città – in particolare Milano e Roma, che nel paese sono le sole che entrano nel mirino del capitale finanziario-immobiliare internazionale. Complessivamente, ho potuto calcolare che nell'intero periodo ben il 74% dell'aumento dei valori immobiliari è dipeso dall'aumento della rendita fondiaria¹.

All'interno del periodo analizzato per contro, nella fase di forte diffusione dello sviluppo italiano verso nuove regioni della cosiddetta "Terza Italia" negli anni '70 (e di crisi nelle grandi città del nord), i valori immobiliari hanno mostrato un andamento ondeggiante ma in media piatto, con un percorso parallelo e non divergente fra grandi e medio-piccole città.

In sostanza, nei tre cicli di espansione coincidenti con l'avvio di rilevanti innovazioni economico-istituzionali – 1952-64, industrializzazione e Mercato Comune; 1985-92, terziarizzazione e Mercato Unico Europeo; 2000 - , globalizzazione e euro – le grandi città hanno guidato lo sviluppo italiano ma la rendita fondiaria e immobiliare si è

impadronita di una grossa parte dei frutti dell'espansione economica e delle economie di agglomerazione².

4. La tassazione della rendita: oneri di urbanizzazione e contributo straordinario

Come si è detto in precedenza, la rendita urbana è ineliminabile in quanto rappresenta oggettivi e soggettivi vantaggi localizzativi, ma può e deve essere tassata. Un'adeguata ed equa tassazione della rendita fondiaria e immobiliare, realizzata attraverso chiare normative e regolamenti, presenta una triplice giustificazione:

- ottenere risorse per realizzare la manutenzione della città, una crescita della qualità e della quantità degli spazi pubblici e un recupero dell'attuale sotto-capitalizzazione delle nostre città, avviando un circuito virtuoso di crescita urbana;
- ridurre le aspettative di realizzazione di plusvalori degli operatori immobiliari, abituati da anni a quote elevatissime di rendita sul valore del costruito, anche al fine di ridurre il drenaggio di risparmi e investimenti dal settore industriale al *real estate* nonché di avviare una credibile politica di *bousing* sociale (avvicinando la profittabilità di questo comparto a quella di mercato puro);
- ridurre la capacità di corruzione che storicamente nel nostro paese si annida in modo pervasivo all'interno della filiera immobiliare. Un obiettivo di questo genere è sottolineato spesso dalla letteratura sull'esperienza e le legislazioni di molti paesi in via di sviluppo (Smolka, 2013).
Gli oneri urbanistici locali sulle

[1] In realtà questa affermazione deve essere intesa in senso solo statistico; infatti, se si osserva il rapporto di causalità fra le due variabili in senso teorico economico, non è l'aumento della rendita che determina l'andamento dei prezzi immobiliari ma è l'aumento dei prezzi di mercato che consente l'espansione della rendita – come ci ha insegnato duecento anni fa David Ricardo (Camagni, 2012, cap. 6).
[2] Si tratta di un processo ben noto che può essere stilizzato in un modello di ecologia matematica preda-predatore, dove la rendita urbana è il predatore e i profitti dello sviluppo sono la preda. Si veda Camagni, 2016.

[3] Queste conclusioni sono confermate da alcune indagini del CRESME; si veda Bellicini (2011).

[4] Si veda la chiarissima *Recommendation D3b* della Vancouver Declaration di UN Habitat: «*The unearned increment resulting from the rise in land values resulting from change in use of land, from public investment or decision, or due to general growth of the community must be subject to appropriate recapture by public bodies (the community), unless the situation calls for other additional measures such as new patterns of ownership, the general acquisition of land by public bodies*» (UN-HABITAT, 1976).

[5] Se la plusvalenza si collocasse sul 50% del valore di mercato, l'amministrazione locale otterrebbe un contributo pari al 25% di quest'ultimo valore, avvicinandosi al virtuoso modello tedesco.

[6] La disposizione legislativa è stata integrata nel 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 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune

trasformazioni urbane e le costruzioni costituiscono lo strumento più adeguato per la tassazione delle rendite, in quanto vengono imposti nel luogo e nel tempo in cui la rendita di trasformazione si manifesta nonché sotto la diretta responsabilità e il controllo delle amministrazioni pubbliche. Purtroppo, gli oneri pagati per prestazioni pubbliche in Italia rappresentano una quota quasi irrisoria delle rendite e del valore del costruito³, il risultato della storica sudditanza del ceto politico nei confronti della rendita.

Nel caso di Roma, come si può vedere nelle Tab. 1 e 2, la percentuale complessiva rappresentata dal complesso degli oneri di urbanizzazione (comprese le opere a scomputo e altre eventuali prestazioni) sul valore del costruito si colloca fra il 3 e il 7% nei progetti romani e fra il 4 e il 5,6% nei progetti fuori Roma. Nel caso milanese citato più sopra, gli oneri raggiungevano una percentuale dell'8% sul valore del costruito, ma includevano anche le monetizzazioni di mancate cessioni di suolo per standard urbanistici; complessivamente a Milano l'incidenza degli oneri era stimata inferiore al 5%.

In altri paesi europei, come la Germania, la quota del prelievo locale raggiunge il 30%; in Francia e in Spagna, sulle grandi trasformazioni urbane si raggiunge il 15% (Camagni, 2008). Anche nei paesi meno avanzati e nei paesi in via di sviluppo le indicazioni delle agenzie e dei grandi centri studi internazionali si orientano sempre più verso pratiche e forme differenziate di *value recapture* – cioè di ricattura a favore della collettività di plusvalori creati direttamente dall'azione

o dall'investimento pubblico – e di *value sharing* – cioè di equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori nella trasformazione urbana (da usi agricoli a usi residenziali e produttivi dei suoli) – attraverso regole, nazionali e locali, e accordi negoziali fra amministrazioni e operatori immobiliari (UN-HABITAT, 2013, cap. 12; Smolka, 2013; Walters, 2013)⁴.

Fortunatamente, ma in modo inaspettato, una importante riforma degli oneri di urbanizzazione è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'art. 17 del DL 12.9.2014 n. 133, cosiddetto "Sblocca Italia". Tale decreto introduce un contributo straordinario «sul maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso [...] in misura non inferiore al 50%». Si tratta proprio di una tassazione di quella che ho chiamato la rendita di trasformazione⁵. Due ulteriori elementi positivi non irrilevanti sono costituiti dal fatto che le entrate devono avere la forma di versamenti finanziari (e non quella di opere a scomputo, ove si annidano ritardi, sopravvalutazioni, elusioni o peggio, che in altri contesti europei sono sconosciute) e che devono restare assegnati a centri di costo specifici legati agli investimenti e ai servizi urbani⁶.

Si tratta di una norma che finalmente e potenzialmente porta il paese nella schiera dei paesi avanzati e moderni, fortemente federalista e non ambigua. La critica che è stata mossa, di operare un aumento della già elevata tassazione generale o di infierire su un settore, quello edilizio, ancora toccato gravemente dalla crisi,

non ha alcuna rilevanza economica: la disposizione opera su un “paradiso fiscale” moralmente illegittimo e iniquo rispetto ad altri settori produttivi e, quanto alla crisi – che è crisi di domanda e non di profittabilità del settore edilizio – essa anzi ne favorisce il superamento in quanto la tassazione viene utilizzata per incrementare la domanda di opere pubbliche e infrastrutture, in un contesto *win-win* fra settore pubblico e privato.

Alcuni hanno poi subito rilevato che la materia urbanistica ed edilizia è soggetta alla potestà legislativa concorrente delle Regioni (che nel testo del DL viene esplicitamente menzionata) e dunque allo Stato resta solo la possibilità di esprimersi su principi fondamentali. Tuttavia, sembra del tutto lecito affermare che la lettera della disposizione enuncia un principio generale, confermato dal fatto che la legge dice esplicitamente che le Regioni possono intervenire solo sul quantum della ripartizione p/p e sulle modalità di versamento e utilizzo del contributo. In mancanza di leggi regionali rinnovate, vale la legislazione nazionale (comma 4bis e 5 del TU).

Dobbiamo dunque considerarci soddisfatti? Purtroppo, la risposta non è positiva: molte possibilità esistono ancora di correggere e depotenziare la norma, per vie giuridiche o per vie regolamentari al limite della liceità. È possibile che i veri plusvalori vengano fortemente ridotti nel caso si accettino fra gli oneri deducibili supervalutazioni del costo iniziale dei terreni, sovrastime del valore di opere realizzate o di cessioni fondiari, interessi vari ed extra-profitti del tutto non-normali. Sarebbe inaccettabile, una volta adeguatamente

definite le entrate e le uscite, veder ricomparire le rendite dal lato dei costi.

5. Una legge dello stato completamente disattesa

Al fine di verificare il grado di effettività e le modalità di applicazione della legge, ho avviato una raccolta delle decisioni legislative e regolamentari delle Regioni a ben quattro anni dalla approvazione del “contributo straordinario”. I risultati, da completare e approfondire ancora, sono a dir poco scioccanti e sconcertanti. Elenco qui di seguito i principali risultati, ordinando le Regioni sulla base del rispetto delle indicazioni di legge, dalla più virtuosa alla più viziosa.

- Regione Liguria. Acquisisce il testo nazionale con la L.r. 28/6/2017 n. 15 di “Aggiornamento della disciplina edilizia e urbanistica”, art. 6bis del testo coordinato; la percentuale di tassazione è il 50%.

- Regione Marche. La L.r. 20 aprile 2015, n. 17 di “Riordino e semplificazione della normativa regionale in materia di edilizia” (B.U. 30 aprile 2015, n. 37), pur riferendosi esclusivamente alle novità del TU sull’Edilizia, non nomina il contributo straordinario né gli oneri. Tuttavia, all’art. 3 si afferma: «Per quanto non previsto, si applica la normativa statale vigente». Strano modo di acquisire.

- Regione Toscana. La L.r. 65/2014 aggiornata (nel 2017), art. 184 (“Determinazione degli oneri di urbanizzazione”), afferma: «Con deliberazione della Giunta regionale [...] vengono definite altresì le modalità di attuazione delle disposizioni introdotte con l’articolo 16, comma 4, lettera d ter, del d.p.r. 380/2001» ma non aggiunge alcuna disposizione

stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l’interesse pubblico, in 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».

attuativa. I Comuni sono lasciati soli: alcuni non recepiscono (Poggibonsi), altri ci provano con buona volontà, definendo criteri propri, ma anche facendo forti sconti (San Gimignano: costi forfettariamente pari all'85% del valore post-variante); altri ancora vanno in senso contrario (riduzione degli oneri attuali, pre-riforma: Empoli). Un comportamento bizzarro e ambiguo, che lascia spazio a condotte *contra legem*.

- Regione Piemonte. Delibera di Giunta 8 febbraio 2016, n. 22-2974. L'indicazione nazionale è recepita, il contributo è fissato nel 50%, si definiscono i criteri di computo; ma si aggiunge che «in sede negoziale potrà essere prevista, quale alternativa al versamento finanziario, la cessione di aree o immobili». Ma è chiaro che la cessione di aree non colpisce la rendita se i volumi edificabili restano uguali! Si copia in questo caso il modello spagnolo, ma si apre una falla pericolosa nel principio ispiratore. Si lascia ancora una via aperta per depotenziare l'innovazione.

- Regione Umbria. L.r. 21 gennaio 2015, n. 1, "Testo unico di governo del territorio e materie correlate", art. 35d: si cita un contributo straordinario (non quello della legge nazionale), come «contributo aggiuntivo rispetto al contributo di costruzione che il comune *può richiedere* per la realizzazione di opere pubbliche, a seguito di una *adesione volontaria* da parte del proprietario di un'area o di un immobile, alla *applicazione di norme premiali*» (corsivi miei). Al di là di ogni immaginazione.

- Regione Lombardia. Legge 12/2005, aggiornata, art. 103 comma 1: «A seguito dell'entrata in vigore della presente legge *cessa di avere diretta applicazione*

nella Regione la disciplina di dettaglio prevista: a) dagli articoli 3, 4, . . . 16, . . . del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380». Norma palesemente illegittima e *contra legem*.

Regione Emilia-Romagna. "Disciplina sulla tutela e l'uso del territorio", approvata il 21.12.2017; art. 8 c 1a: «Il contributo straordinario di cui all'art. 16 . . . *non trova applicazione* all'interno del territorio urbanizzato . . . ». Seguono tre pagine di incentivi, sconti sugli standard, premialità volumetriche, riduzione «fino alla completa esenzione» di contributi di costruzione, assegnazione in diritto di superficie di aree pubbliche, abolizione di limiti di densità e di altezza, . . . ! Illegittimo, ridicolo e irresponsabile nei confronti della finanza locale.

Roma. Roma ha anticipato la riforma ed anzi l'ha ispirata col Nuovo Piano Regolatore del 2008, che prevede il contributo straordinario, difendendolo fino al Consiglio di Stato che con sentenza 4545 del 2010 ne ha codificato la legittimità. Il contributo è fissato nella misura massima del 66% a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale (quindi non solo da varianti o mutamenti di destinazione d'uso). La Giunta Marino lo ha utilizzato come da regolamento.

Milano. Milano non utilizza lo strumento. Anzi, nel caso eclatante dell'AdP sugli scali ferroviari (inizialmente bocciato dal Consiglio Comunale e successivamente ripresentato e approvato) assicura a FFSS oneri in misura ridicola, incurante

del rischio che possa giungere ai suoi amministratori una denuncia per danno erariale (Camagni & Roccella, 2017).

Come si vede chiaramente, la situazione è a dir poco surreale. Non solo la politica ha ampiamente abdicato al suo ruolo, lo ha tradito: vi è stato anche un silenzio quasi totale della cultura e delle professioni. Quanti articoli si sono scritti su riviste scientifiche e tecniche o sui giornali da quattro anni a questa parte? Quanti convegni si sono organizzati sul tema? Direi nessuno o, peggio, solo qualcuno per supportare la strategia opposta di riduzione della fiscalità (attuale, pre-riforma!) come rimedio alla crisi edilizia; come ho già detto, un rimedio inefficace nelle condizioni di debolezza della domanda. E, mi dispiace dirlo, troviamo l'INU in testa in questa strategia. Si è lasciato che il silenzio della politica prevalesse: un nuovo tradimento dei chierici?

6. Conclusioni.

Sintetizzerei in tre punti i messaggi principali di questo lavoro.

La tassazione è il solo vero strumento per combattere la rendita (che è ineliminabile, in quanto duale di vantaggi localizzativi): si sta oggi vanificando probabilmente l'ultima occasione per l'utilizzo di questo strumento, anche se si tratta di una occasione maturata in modo politicamente casuale.

Alla importante introduzione nel nostro ordinamento del "contributo straordinario" fra gli oneri di urbanizzazione la politica e le

amministrazioni regionali hanno reagito dapprima col silenzio, poi provando a nullificare il nuovo istituto – nella latitanza di chi avrebbe dovuto vigilare, in primis il governo nazionale –, infine depotenziandolo nella assoluta maggioranza dei casi.

Lo strumento comunque esiste – ma per quanto tempo, date le premesse? – e aiuterebbe un governo del territorio più equo, più efficace e più efficiente, oltre a rilanciare gli investimenti e la domanda di opere pubbliche. C'è qui un compito cruciale oggi per una cultura urbanistica, giuridica ed economica che voglia mirare in modo razionale al benessere collettivo.

Bibliografia

- Bellicini L. 2011, «Immobiliare, debito, città: considerazioni sui primi 10 anni del secolo XXI», in Dematteis G., a cura di, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio Editori, Venezia.
- Camagni R. 2008, «Il finanziamento della città pubblica», in M. Baioni, a cura di, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, pp. 39-58
- Camagni R. 2012, *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma.
- Camagni R. 2016, «Urban development and control on urban land rents», in *The Annals of Regional Science*, vol. 56, 3, pp. 597-615
- Camagni R. & Modigliani D. 2013, «La rendita fondiaria/immobiliare a Roma: 6 studi di caso», relazione presentata al *XXVIII Congresso INU*, Salerno.
- Camagni R. & Roccella A. 2017, «Il Comune non può rinunciare a 500 milioni – Le clausole economiche dell'Accordo di programma per gli scali ferroviari: una lettura critica» in *Arcipelago Milano*, 17 aprile.
- Cannari L., D'Alessio G. & Vecchi G. 2016, «I prezzi delle abitazioni in Italia, 1927-2012», in *Occasional Papers, Questioni di economia e finanza*, n. 333, Banca d'Italia, giugno.
- Gobbi U. 1906, «Riforme nella proprietà fondiaria urbana in relazione all'aumento di valore delle aree fabbricabili», in *V Congresso Nazionale delle Società Economiche*, Atti, Milano, 1-11.
- Knoll K., Schularick M. & Steger T. 2017, «No price like home: global house prices, 1880-2012», in *American Economic Review*, 107 (2), pp. 331-353.
- Modigliani D., Camagni R., Dongarrà A., Fonti R., Messina G. & Tamburini M. 2016, *Definizioni e determinanti della rendita urbana: metodologia di calcolo e sue applicazioni alla Città Metropolitana di Roma*, INU Edizioni, Roma.
- Smolka M.O. 2013., *Implementing value capture in Latin America*, Lincoln Institute of Land Policy, MA, Cambridge.
- UN-HABITAT 1976, *The Vancouver declaration. United Nations Conference on Human Settlements*, Vancouver, Canada, May 31 – June 11.
- UN-HABITAT 2013, *Urban planning for city leaders*, Nairobi
- Walters L.C. 2013, *Land value sharing and other local government financing mechanisms*; presentazione all'Expert group Meeting di UN-Habitat su Planning city extensions: public and private space for expanding cities, Barcellona, 16-18 settembre.

NU3 - leNote di U3

una sezione de leRubriche del giornale on line UrbanisticaTre
urbanisticatre.uniroma3.it/

U3 - UrbanisticaTre

ISSN 1973-9702

Maggio 2019

Rendita urbana e redistribuzione

Questo numero de leNote di U3 restituisce il percorso del modulo “Studi urbani” del Master “Environmental humanities” e gli esiti delle ricerche condotte dai suoi studenti nel 2018. Il modulo era finalizzato ad accrescere la capacità di leggere il modo in cui le dinamiche economiche recenti si riflettono sui meccanismi che producono la rendita urbana e sulle modalità della sua estrazione, appropriazione e sua redistribuzione a vantaggio della collettività tutta.

Il tema è stato affrontato attraverso una lettura critica da parte degli studenti di alcuni rilevanti episodi dell'urbanistica di Roma e un approfondimento, con l'aiuto di alcuni ospiti (Claudio Calvaresi, Roberto Camagni e Federico Mento), sugli strumenti utili alla cattura dei vantaggi prodotti dalle trasformazioni fisiche e funzionali della città, in particolare quella già costruita, e che consentono di utilizzare le risorse economiche per rispondere alle nuove domande sociali.

NU3 – leNote di U3

NU3 sono una sezione de leRubriche di U3 – UrbanisticaTRe (ISSN 1973-9702) una rivista scientifica on-line riconosciuta dall'ANVUR e promossa dagli studiosi che lavorano nel settore degli studi urbani del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre. U3 è una piattaforma online che si interessa dello studio, della progettazione e della costruzione di città e territori, dando voce e spazio a idee, ricerche ed esperienze che raccontano della loro produzione collettiva. La struttura editoriale individuata per il giornale si compone di un Comitato di redazione, di un Comitato scientifico, di un Comitato Editoriale e di un Direttore responsabile.