

Rigenerazione urbana e città pubblica. Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione nelle leggi regionali

Francesco Crupi
Sapienza Università di Roma
Dipartimento di Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura
Email: francesco.crupi@uniroma1.it

Abstract

Rispondere alle problematiche connesse ai nuovi caratteri della città contemporanea richiede l'elaborazione di strategie, tattiche e azioni diffuse sul territorio in grado, di integrare politiche settoriali: urbanistiche, fiscali, economiche e sociali. Nell'attuale fase caratterizzata dalla scarsità di risorse e dalla crescente necessità di autofinanziamento degli enti pubblici, nuove forme di prelievo della rendita urbana, strettamente integrate nel processo riformatore, possono concorrere efficacemente alla costruzione della città pubblica e alla rigenerazione della città contemporanea. In questo quadro teorico e operativo si colloca il Contributo Straordinario di Urbanizzazione (CSU) sperimentato a partire dagli anni Novanta nei Programmi integrati-complessi del Comune di Roma. Dopo il pronunciamento del CdS (S. 4545/2010), il DL 133/2014 ("Sblocca Italia") convertito nella legge 164/2014, ha introdotto la norma nel nostro ordinamento. Tuttavia a cinque anni di distanza dall'approvazione, la legge risulta disattesa, depotenziata e spesso ignorata nella prassi attuativa di piani e progetti. La norma è stata recepita solo da alcune leggi regionali e il meccanismo disciplinato da poche amministrazioni comunali. In questo contesto il contributo si pone l'obiettivo di delineare lo stato di attuazione del dispositivo da parte delle regioni mettendone in evidenza, i differenti approcci, la meccanica operativa, i punti di forza, le criticità e gli effetti positivi che potrebbero riverberarsi sulla costruzione della città pubblica e, più in generale, sui processi di rigenerazione urbana.

Introduzione

Nel nostro paese la fiscalità urbanistica, segnata negli ultimi cinquant'anni dalla mancata approvazione di riforme strutturali e dall'inadeguatezza delle riforme parziali (Legge 10/1977) a fronte dei grandi processi di trasformazione economica e sociale che parallelamente hanno interessato la città e il territorio, non è riuscita a incidere sugli obiettivi compensativi e redistributivi prefissati e a perseguire mirate politiche pubbliche. Sintomo di una crisi di sistema, regolamentazioni e pratiche non hanno consentito la "cattura" e la "redistribuzione", della rendita da trasformazione urbana, autentico obiettivo di una politica impositiva orientata all'equità e alla tassazione della produzione edilizia (Camagni 2016). Nell'attuale fase caratterizzata dalla scarsità di risorse destinate alla rigenerazione delle città e dalla crescente necessità di autofinanziamento degli enti pubblici, nuove forme di fiscalità urbanistica possono concorrere alla costruzione della città pubblica e alla rigenerazione della città contemporanea.

Come è stato rilevato gli oneri pagati per prestazioni pubbliche rappresentano in Italia una quota irrisoria compresa fra il 3 e il 5% del valore del costruito contro il 28 - 30% della Germania (Camagni 2016; 2019). Da uno studio condotto su alcuni ambiti di trasformazione realizzati a Roma negli anni Duemila mediante Accordo di programma, emerge che la quota di plusvalore si attesta intorno al 30 - 35% del valore finale del costruito (Modigliani, Camagni, Dongarrà, Fonti, Messina, Tamburini, 2016). Dal 2005 al 2017, alla mancata "cattura" delle rendite da trasformazione, ha fatto riscontro il crollo degli investimenti in opere pubbliche scesi fino al 20% e, rispetto al 2009, del 35% (Cgia Mestre 2017).

In questo contesto, già a partire dagli anni Novanta, sono sperimentati strumenti negoziali complementari alla pianificazione fisica in grado di recuperare parte della rendita da trasformazione urbana e di contribuire alla realizzare di beni e servizi pubblici. Attraverso l'implementazione di dispositivi "quasi fiscali", che sfruttano un meccanismo di generazione e di ripartizione del valore ottenuto dalla variazione o dalla deroga agli strumenti di pianificazione, è possibile "cattare" parte della rendita e redistribuire alla collettività le plusvalenze finanziarie ricavate *una tantum* dalla realizzazione degli

interventi privati mediante un meccanismo di imposizione e riutilizzo delle risorse (*earmarking*) (Micelli 2004).

La messa in campo di riferimenti operativi innovativi può consentire al *policy maker* di utilizzare i prelievi sulle trasformazioni urbane, modulati secondo un *mix* bilanciato di incentivi e disincentivi, come uno strumento di politica fiscale capace di condizionare le scelte insediative, facilitare politiche urbanistiche anti-cicliche (Curti, 2004), tutelare le fragilità territoriali, promuovere la sostenibilità energetica e ambientale. Un uso corretto della fiscalità urbanistica può perseguire obiettivi di politica pubblica incentivando processi di *urban regeneration* strettamente connessi a interventi di *social housing* che non prevedano nuovo consumo di superfici naturali o di aree agricole.

Sebbene negli ultimi anni, la ripresa dei programmi di intervento straordinari per le città¹, sembra aver aperto una nuova stagione, complessità di sistema, conflitti di competenze e l'assenza di una chiara strategia nazionale per le aree urbane, non consentono, all'enorme volume di risorse, di tradursi in dotazioni strutturali per le nostre città (D'Albergo, De Leo, Viesti, 2019). D'altra parte, secondo alcuni orientamenti, per sostanziare nello spazio e nel tempo la rigenerazione urbana, serve una riforma della fiscalità generale in grado di produrre un gettito costante da riservare in via esclusiva alle politiche urbane «in attuazione del principio di redistribuzione sociale della rendita introdotto con la Legge 10/1977» (Ricci 2018).

Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione

In questo complesso quadro culturale, teorico e operativo si colloca il Contributo Straordinario di Urbanizzazione (CSU) sperimentato per la prima volta negli anni Novanta nei Programmi integrati-complessi del Comune di Roma (Pru, Preu, ecc.). Una prima legittimazione legislativa di tale onere è riconosciuta dalla legge 122/2010 che autorizza il Comune di Roma a prevedere un contributo straordinario nella misura massima del 66% del maggior valore conseguibile, a fronte di rilevanti valorizzazioni immobiliari generate dallo strumento urbanistico generale, rispetto alla disciplina previgente per la realizzazione di finalità pubbliche o di interesse generale².

La piena legittimità giuridica del dispositivo è stabilita, a livello nazionale, dal Consiglio di Stato, Sezione IV, con Sentenza n. 4545/2010. Dopo il pronunciamento del CdS la norma è introdotta nel nostro ordinamento dall'art. 17 del DL 133/2014³, (c.d. "Sblocca Italia" convertito nella legge 164/2014) e integrata all'art. 16 comma 4, lett. *d-ter*) del Testo Unico sull'edilizia (DPR 380/2001). Secondo la legge l'ammontare del CSU è deliberato dal consiglio comunale in base alle tabelle parametriche definite dalle regioni per classi di comuni anche in relazione alla valutazione del maggior valore generato dagli interventi, suddiviso in misura non inferiore al 50% tra il comune e la parte privata per la realizzazione, nel contesto in cui ricade l'intervento tributario, di spazi, infrastrutture e servizi pubblici⁴. Nel caso di inerzia delle regioni i comuni applicano, in via provvisoria, le disposizioni contenute nella legge nazionale (art. 16 co. 4bis e 5 TU).

La previsione, che ha carattere legislativo e non regolamentare (ANCE 2016), configura il CSU come un onere concessorio aggiuntivo di natura *consensuale* e *negoziale* in quanto rapportato all'aumento di valore di aree e immobili per effetto di varianti urbanistiche, deroghe o cambi di destinazione d'uso. La norma si inserisce nel solco delle più avanzate leggi europee e internazionali in materia⁵ poiché il gettito prodotto è utilizzato per avviare processi di riqualificazione urbana, di tutela ambientale, di riforma sociale.

Il dispositivo ha superato i dubbi sollevati dalla Regione Veneto (DGR n. 2470/2014), in merito alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, a cui le materie urbanistica ed edilizia sono soggette, dalla Sentenza della Corte Costituzionale 68/2016⁶ che ha riconosciuto la legittimità costituzionale del dispositivo introdotto con lo "Sblocca Italia" nel 2014. Alcune critiche, mosse dal mondo imprenditoriale, ancora provato dalla crisi, denunciano, con l'approvazione della legge, un inasprimento della già elevata tassazione generale. Tuttavia, secondo alcuni autori, la crisi del settore immobiliare «è crisi di domanda e non di profittabilità» (Camagni 2019). All'opposto l'utilizzo dei prelievi per la costruzione di opere funzionali al completamento quali-quantitativo degli interventi di

rigenerazione urbana può contribuire al superamento della fase discendente del ciclo economico e produttivo.

Il Contributo Straordinario di Urbanizzazione nelle leggi regionali

Da una attenta analisi delle decisioni legislative e dei regolamenti delle regioni in attuazione delle disposizioni nazionali, a cinque anni di distanza dall'approvazione della legge, si rileva che su venti regioni solo quattro hanno legiferato in materia: Emilia-Romagna, Liguria, Piemonte e Puglia. Di queste solo Piemonte e Puglia sembrano aver recepito pienamente il dettato della legge statale. La Regione Umbria, che non ha legiferato in materia, ha comunque definito un generico contributo straordinario (art. 35, LR 1/2015) destinato alla realizzazione di opere pubbliche che, peraltro, risulta preordinato all'adesione volontaria dei privati all'applicazione di norme premiali.

Tra le regioni che non hanno legiferato ma che prevedono impropriamente un contributo straordinario sotto forma di monetizzazione per il mancato reperimento degli standard urbanistici, troviamo l'Abruzzo (LR 40/2017) e il Lazio (LR 21/2009 e LR 7/2017). La Regione Toscana (LR 65/2014) ha demandato all'approvazione di una specifica delibera di Giunta regionale, peraltro ancora mai determinata, la definizione delle modalità di attuazione del CSU (co. 5-bis art. 184). La Regione Veneto, che ha impugnato il provvedimento nazionale senza esito davanti alla Suprema Corte, non ha mai legiferato in materia. La Regione Lombardia, che non ha legiferato in materia, si è opposta palesemente alla norma nazionale disponendo che cessa di avere diretta applicazione nella Regione la disciplina prevista dall'art. 16 del DPR 380/2001 (co. 1 art. 103, LR 12/2005 modificato dalla LR 3/2011). Il TU sull'edilizia della Regione Marche (LR 17/2015), non introduce norme riguardanti il CS; tuttavia, una specifica e articolata disciplina è stata introdotta dalla Regione, antecedentemente alla legge 164/2014 con DGR n. 1156/2012, per la definizione del plusvalore generato dagli interventi nell'ambito del Programma Operativo di Riqualificazione Urbana (PORU).

Tra le regioni che hanno legiferato, si riscontrano alcune differenze in relazione, alla metodologia di calcolo utilizzata per la determinazione del CSU, alle modalità di applicazione del CSU alle varie tipologie di intervento, alla previsione di incentivi e disincentivi per il conseguimento di obiettivi pubblici o di interesse generale. La Regione Liguria (LR 16/2008, modificata dalla LR 41/2014), pur definendo un CS nella misura del 50% del maggior valore generato dagli interventi di trasformazione, le finalità e le modalità di corresponsione al comune del prelievo, non ha specificato il metodo di calcolo. In riferimento agli aspetti operativi, attraverso il confronto degli articolati di legge, è stato possibile identificare due metodologie di calcolo che seguono le formule dell'estimo immobiliare. La prima, prevista dalla Regione Emilia-Romagna (DGR 186/2018), applica un metodo di stima sintetica agli interventi ricadenti al di fuori del perimetro del territorio urbanizzato (TU) che non presentano particolari peculiarità di carattere progettuale. In questi casi il CS, fissato nella misura pari al 50% del Maggior Valore Generato dalla Trasformazione (MVGT), è riferito esclusivamente alla valorizzazione fondiaria, ovvero al valore del suolo e alla sua capacità edificatoria e non al valore dei fabbricati da realizzare. Pertanto il maggior valore è dato dalla disuguaglianza tra il valore dell'ambito in seguito alla variazione urbanistica e il valore dell'ambito antecedente la variazione, secondo la seguente formula:

$$\text{MVGT} = 50\% [V_{\text{post}} - V_{\text{ante}}]$$

Dove:

- *V post*: rappresenta il valore di mercato dopo la trasformazione generata dalla variazione urbanistica così come dedotto da analisi di mercato o, se presente, dal valore comunale delle aree edificabili ai fini IMU.
- *V ante*: rappresenta il valore di mercato prima della trasformazione generata dalla variazione urbanistica così come dedotto dalle tabelle dei Valori Agricoli Medi (VAM) della Regione. In caso di aree già edificate detto valore è desunto da analisi di mercato o, se presente, dal valore comunale delle aree edificabili ai fini IMU.

Una seconda modalità prevista dalle Regioni, Emilia-Romagna, Piemonte (DGR 22-2974/2016) e Puglia (LR 18/2019) e da molti comuni, applica un metodo di stima

analitico. Secondo tale modalità la determinazione del maggior valore generato dalla trasformazione è pari alla differenza tra il valore di trasformazione dell'immobile, calcolato con riferimento all'edificabilità di cui alla proposta di intervento (VT1) e il valore di trasformazione del medesimo immobile calcolato in base all'edificabilità della disciplina urbanistica previgente (VT0). Il CSU che i soggetti aderenti dovranno versare al Comune è pari al 50% del maggior valore generato dalla trasformazione secondo la seguente formula:

$$CSU = 50\% [VT1 - VT0]$$

Dove:

- VT è il Valore di Trasformazione dell'immobile dato dalla disuguaglianza tra il valore di mercato del prodotto edilizio ottenibile dalla trasformazione dell'immobile (Vmt) e il costo di trasformazione costituito dalla sommatoria dei costi (K) sostenuti per realizzare la trasformazione medesima.
- Vmt è il Valore di Mercato del prodotto edilizio desumibile dalle quotazioni dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia del Territorio (OMI).
- K è generalmente dato dalla somma dei seguenti costi e oneri:
 - costo di costruzione del fabbricato;
 - costo per l'idoneizzazione dell'area comprendente, le opere di bonifica dell'area o dell'edificio, le opere di demolizione, di cantierizzazione, gli allacciamenti, le indagini archeologiche, le indagini geologiche ecc.;
 - costo relativo agli oneri ai sensi dell'art. 16 del DPR n. 380/2001;
 - costo delle prestazioni professionali-spese tecniche e complementari-impresvisi;
 - oneri complessivi comprendenti, gli oneri per la commercializzazione degli immobili, gli oneri finanziari, il profitto o margine lordo dello sviluppatore.

Pertanto il Valore di trasformazione (VT) è dato dalla seguente formula:

$$VT = Vmt - \sum Ki$$

Da cui:

$$CSU = 50\% [VT1 - VT0] = 50\% [(Vmt1 - K1) - (Vmt0 - K0)]$$

Alla quota del CSU così determinata alcune regioni, prevedono l'applicazione di parametri in funzione della tipologia di intervento. La Regione Piemonte applica il valore 1,00 per gli interventi di rigenerazione o riqualificazione urbana di aree già edificate e valori variabili da 1,50 a 2,00 per gli interventi su aree libere o non ancora urbanizzate. La Regione Puglia prevede valori variabili tra 0,80 e 1,20 per interventi in contesti prevalentemente già edificati o urbanizzati, e valori compresi tra 1,50 e 2,00 per interventi in contesti territoriali non edificati o urbanizzati. Per gli interventi realizzati nell'ambito dei Programmi integrati di rigenerazione urbana (LR 21/2008) la norma prevede una riduzione dei coefficienti da 0,2 a 0,4 secondo quanto determinato dai singoli comuni.

Considerazioni conclusive

Sebbene non esaustive della complessità, dei metodi e delle modalità operative promosse dalle diverse leggi regionali, gli studi e le analisi svolte, delineano un quadro quanto mai complesso e articolato che propone molti spunti di riflessione e di dibattito. Le leggi regionali attribuiscono al CSU la capacità di recuperare parte delle plusvalenze generate dai processi di trasformazione urbana che altrimenti sfuggirebbero alla tassazione ordinaria. Ciononostante, allo stato attuale, la legge risulta disattesa e depotenziata segnalando gravi e palesi comportamenti illegittimi da parte di regioni e comuni. Molti provvedimenti hanno cercato di ridimensionare le enormi potenzialità contenute nel dispositivo nazionale riducendo, in sede valutativa, i plusvalori generati dagli interventi. Nelle regioni che non hanno legiferato i comuni, lasciati a se stessi, stanno avendo comportamenti ondivaghi e contraddittori; la maggioranza, non ha recepito la norma nazionale; altri, hanno legiferato in applicazione della legge statale definendo, con propri criteri, linee guida, obiettivi e modalità per la determinazione del CSU.

Una situazione eterogenea che stenta ad avere efficace applicazione per gli evidenti limiti presenti nel meccanismo di calcolo adottato dalla maggioranza di regioni e comuni. Come è stato dimostrato (Crupi 2018), il calcolo basato su una metodologia di stima analitica, benché più definito rispetto a quello elaborato mediante stima sintetica, presenta

numerose incongruenze. Ancorare il calcolo del CSU ai valori posizionali dei beni oggetto di trasformazione (OMI), genera importi più elevati nelle zone centrali (soprattutto dei grandi centri urbani), e importi più bassi o nulli nelle zone periferiche dove, invece, maggiori dovrebbero essere i fondi destinati alla realizzazione di spazi e servizi pubblici. Inoltre, l'eccessivo peso attribuito ai costi e agli oneri necessari alla trasformazione (K), nell'attuale fase di flessione delle quotazioni immobiliari, tende a ridurre se non ad annullare, quasi ovunque, l'ammontare del CSU. Anche la metodologia di calcolo, introdotta dalla Regione Emilia-Romagna per gli interventi di minore rilevanza territoriale, fa presagire un'applicazione discrezionale ed estensiva del dispositivo con una consistente riduzione del gettito. Per superare tali problematiche e favorire una più efficace attuazione della norma statale si ritiene opportuno prevedere nelle leggi, nei regolamenti regionali e nelle determinazioni dei comuni:

- fattori correttivi in grado di generare valori del CSU positivi e comunque non inferiori alla somma degli oneri ordinari. In alternativa, la sostituzione del Valore di Mercato del prodotto edilizio (Vmt), desunto dalle stime OMI, con quello più realistico dedotto da analisi di mercato in relazione alle superiori caratteristiche costruttive e impiantistiche che i nuovi edifici devono possedere per legge. In alternativa, valori tabellari del CSU ponderati sulle quotazioni OMI;
- incentivi per interventi di interesse pubblico o generale e disincentivi per interventi che prevedano nuovo consumo di suolo;
- valutazioni comparative delle proposte di intervento (nei Programmi integrati-complessi) basate anche sull'entità dell'offerta tecnico-economica tenuto conto della possibile maggiorazione del CSU da parte dei soggetti proponenti;
- la formazione di fondi compensativi (generati dal CSU) tra progetti ricadenti nello stesso territorio o tra territori contermini.

Infine, è necessario introdurre, nell'attuale fase economica, elementi di flessibilità che consentano di dilazionare gli importi esigibili e di dare priorità a quegli interventi che manifestino il maggiore consenso delle comunità locali e la presenza di funzioni qualificate in grado di produrre un effettivo innalzamento della qualità di vita di tutti i cittadini (Curti 2004; Crupi 2018).



Contributo Straordinario di Urbanizzazione. Lo stato di attuazione nelle leggi regionali
Fonte: elaborazione dell'autore.

Riferimenti bibliografici

- ANCE (2016), "Il contributo straordinario per maggior valore nelle regole di regioni e comuni" [http://www.anceaies.it/wp-content/uploads/2016/03/Dossier-Ance-sul-contributo-straordinario-per-maggior-valore-Allegato-contributo-straordinario_marzo2016.pdf].
- Camagni R. (2016), "La riforma della fiscalità urbanistica", in Petretto A., Lattarulo P. (a cura di), *Contributi sulla riforma dell'imposizione locale in Italia*, Carocci, Roma.
- Camagni R. (2019), "Il mistero del 'contributo straordinario'. Rendite da trasformazione urbana, una vicenda inquietante", in ArchipelagoMilano 5 febbraio. [<http://www.arcipelagomilano.org/>].
- CGIA Mestre (2017), "Con la crisi gli investimenti pubblici sono crollati del 35%". [<http://www.cgiamestre.com/wp-content/uploads/2017/10/INVESTIMENTIyyyy.pdf>]
- Crupi F. (2018), "Fiscalità urbana e governo del territorio. Tra integrazione delle riforme e complementarità degli strumenti", in Talia M. (a cura di), *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano.
- Curti F. (2004), "Valutazione dei progetti urbani e fiscalità urbanistica". Paper presentato a Bologna ne *I sabati dell'urbanistica*, seminari organizzati dalla Provincia di Bologna.
- D'Albergo E., De Leo D., Viesti G. (2019) (a cura di), *Quarto rapporto sulle città. Il governo debole delle città*, Il Mulino, Bologna.
- Micelli E. (2004), *Perequazione urbanistica. Pubblico e privato per la trasformazione della città*, Marsilio Editori, Venezia.

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.

Ricci L. (2018), "Costruire la città pubblica per rigenerare la città contemporanea", in Ricci L., Battisti A., Cristallo V., Ravagnan C. (a cura di), *Costruire lo spazio pubblico. Tra storia, natura e cultura*, INU Edizioni, Roma, p. 23.

Walters L. (2013), "Land value sharing and other local government financing mechanisms". *Journal of Property Tax Assessment & Administration*. 10. 5-22.

¹ Per un quadro esaustivo cfr. <http://www.programmazioneeconomica.gov.it/2017/06/26/politiche-urbane/>

² Il CSU previsto dal Comune di Roma è stato ritenuto legittimo dalla sentenza della CC 209/2017 e dalla Sentenza del CdS 5348/2018.

³ Grazie a un emendamento a firma dell'on. Roberto Morassut (PD).

⁴ In alternativa al versamento finanziario la norma prevede la possibilità, per i privati, di cedere aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche.

⁵ Negli ultimi anni molti paesi stanno promuovendo forme di prelievo *value sharing* improntati all'equa ripartizione fra pubblico e privato dei plusvalori generati dalla trasformazione urbana attraverso accordi negoziali fra amministrazioni e operatori immobiliari (Camagni 2016; Walters 2013).

⁶ Cfr. Sentenza CC 68/2016 e sentenza Tar Veneto 692/2017.