

IL FINANZIAMENTO DELLA CITTA' PUBBLICA

di Roberto Camagni

1. Premessa

La città è innanzitutto un grande bene pubblico, fatto di strade, parchi, stazioni, aeroporti, reti di mobilità e di comunicazione, servizi, tutti elementi che implicano una spesa pubblica, nazionale o locale, in conto capitale o in conto corrente.

Essa può essere anche considerata un “bene di club” - una categoria intermedia fra i beni pubblici, che sono a disposizione di tutti e per i quali non esiste una “rivalità” nell’uso, e i beni privati (tipicamente “rivali”) - in quanto la sua disponibilità:

- avvantaggia chi è socio del club, e cioè nel caso della città, innanzitutto gli stockholder urbani (proprietari), e poi in modo decrescente i residenti e i *city-users*, ma in modo limitato gli esterni;
- fornisce una utilità proporzionale alla dimensione del club (“effetto rete” o “esternalità di rete”, tipico ad esempio dei soci di un network telefonico); nel caso della città, questo effetto deriva dalla presenza di economie di agglomerazione ¹.

Ad essere ancora più precisi, possiamo dire che la città è un bene “collettivo”, creato e definito da investimenti e decisioni sia pubbliche che private.

Da tutto ciò segue una conseguenza importante: il valore economico delle sue singole parti non è determinato dall’azione singola, ma dall’azione collettiva, esterna al singolo attore, dal fatto cioè che si verificano sinergie e esternalità incrociate con tutte le decisioni –

¹ Si veda al proposito il Cap. 1 del mio manuale di economia urbana: Camagni, 2000.

localizzative, di investimento, di gestione – che avvengono o sono avvenute nell'intorno fisico del luogo in cui la decisione individuale si è realizzata.

Come si vedrà, questo elemento risulta estremamente importante allorché si tratta di reperire le risorse per effettuare gli investimenti pubblici che fanno vivere la città. Il tramite, logico prima che economico, è costituito dalla rendita fondiaria urbana, il valore dell'unità fondiaria o immobiliare su cui si realizza l'investimento privato: se tale valore infatti dipende in misura rilevante dagli investimenti che la pubblica amministrazione realizza nel contesto urbano nonché dagli investimenti che altri soggetti privati realizzano nell'intorno, esso può essere almeno parzialmente tassato.

Il problema del finanziamento degli investimenti pubblici è divenuto cruciale negli anni recenti, in presenza della cosiddetta crisi fiscale dello stato: per effetto di numerosi elementi – globalizzazione, interventi pregressi di finanza pubblica allegra che hanno creato un vistoso debito pubblico, espansione delle tipologie di beni pubblici cruciali nella nuova fase di sviluppo ma anche necessità di alleggerire il peso fiscale sulle attività economiche – lo stato non è più in grado di realizzare tutti gli investimenti pubblici che appaiono necessari (Camagni, 1999).

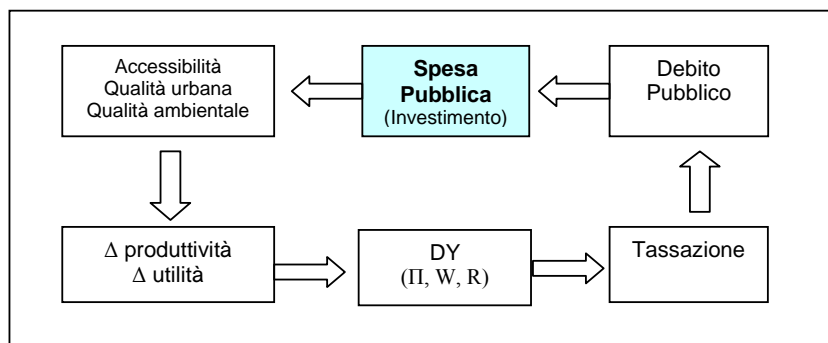
Questo lavoro intende esplorare le modalità con le quali oggi è possibile finanziare la realizzazione di beni pubblici, senza incrementare il debito pubblico esistente: attraverso la tariffazione dell'uso e la realizzazione a carico di privati (*project financing*), o attraverso varie forme di tassazione degli incrementi di valore patrimoniale che si vengono a manifestare per effetto degli investimenti pubblici stessi o in occasione di trasformazioni urbane rilevanti.

Quest'ultimo caso viene affrontato alla fine del lavoro, attraverso una analisi comparativa delle modalità di tassazione immobiliare (oneri di urbanizzazione e concessori) nel caso dei grandi progetti di trasformazione urbanistica a Milano e a Monaco di Baviera. Emerge nel caso milanese una forte differenza, a favore del privato e a sfavore del pubblico, rispetto al caso tedesco, una differenza facilmente estendibile al caso italiano.

2. I beni pubblici tariffabili e il *project financing*

L'intero ragionamento sul finanziamento degli investimenti pubblici prende le mosse dall'evidenza della crisi del modello tradizionale, che vedeva lo stato farsi carico di tutte le anticipazioni necessarie, stampando moneta (fino agli anni '70) o emettendo titoli del debito pubblico. Lo sviluppo economico che ne seguiva, generando redditi (profitti, salari, rendite) e consumi, permetteva, attraverso la tassazione, di ripianare il debito (Fig. 1).

Fig. 1 – Il circolo virtuoso tradizionale



La crisi fiscale dello stato, generata dall'accumularsi esplosivo di deficit di bilancio pubblico e dal costo del conseguente servizio del debito per interessi, ha generato una impossibilità per lo stato di contrarre nuovi debiti per finanziare gli investimenti pubblici. Di qui la ricerca di modalità nuove di finanziamento dei pur necessari interventi, nell'attesa di generare risparmio pubblico sufficiente attraverso la riduzione delle spese correnti.

Al fine di identificare una delle possibili soluzioni, facendo intervenire il privato nel finanziamento delle opere pubbliche, occorre costruire una tipologia dei beni pubblici. Essi si distinguono dai beni privati per due caratteristiche essenziali: la non-rivalità nell'uso (la mia fruizione di una piazza non implica la non-fruizione di altri, se non vi è congestione) e la non-escludibilità (impossibilità tecnica di escludere

selettivamente qualcuno dall'uso). Emergono quattro categorie di beni (Fig. 2):

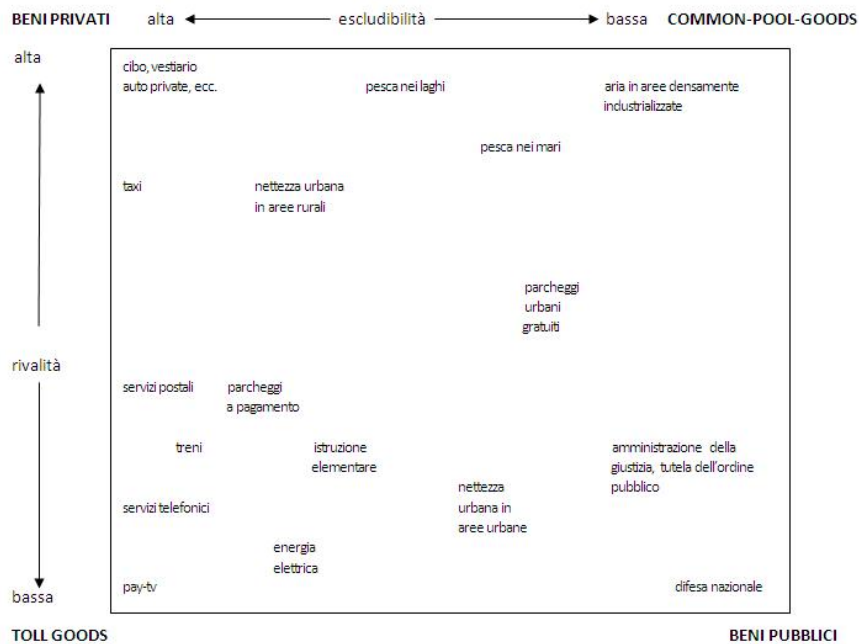
- i beni privati, escludibili e rivali,
- i beni pubblici puri, non-escludibili e non-rivali,
- i beni tariffabili (*toll goods*), escludibili e non-rivali,
- i beni comuni, non-escludibili ma rivali.

Due categorie intermedie emergono con piena rilevanza territoriale. Innanzitutto i *commons* o beni comuni, che sono disponibili in quantità limitata ma che, non avendo un costo, vengono spesso sperperati (“la tragedia dei *commons*”): aria, acqua, balene e pesci nei mari e nei laghi, ma anche suolo e paesaggio. Le possibili risposte risiedono alternativamente in un forte controllo pubblico, nella privatizzazione ove possibile (secondo gli insegnamenti di Coase: un privato gestore di un lago pescoso non consente l'esaurimento delle trote), o in un faticoso ma virtuoso processo di reidentificazione collettiva con il patrimonio e le identità locali (Magnaghi, 2005).

La seconda categoria è costituita dai beni tariffabili, in quanto tecnicamente escludibili: grazie a quest'ultima caratteristica infatti, tali tipi di beni possono essere soggetti a tariffazione, e dunque possono essere assegnati ai privati con un contratto di concessione di costruzione e gestione. Il settore pubblico in questo caso non deve impegnare risorse finanziarie ma solo controllare il rispetto degli obblighi contrattuali sulle caratteristiche delle opere, la loro manutenzione e le modalità di tariffazione. E' chiaro che in questo caso l'utente deve pagare un prezzo per l'uso dei beni (autostrade, ponti, infrastrutture in generale), un prezzo che garantisca la profittabilità privata dell'operazione; il privato, naturalmente, non regala nulla, anche se apparentemente fornisce un bene pubblico.

E' per questa categoria di beni che, al di là del tradizionale contratto di concessione, è possibile fare ricorso a nuove fattispecie contrattuali come la cosiddetta finanza di progetto (*project finance*) (Carbonaro, 1993; Camagni, Mutti, 1994; Imperatori, 1998; Medda, Carbonaro). Si tratta di una tecnica di finanziamento di un progetto basata sulla certezza del flusso di cassa che esso può generare al fine del ripagamento del servizio del debito e sulla “bontà” del progetto stesso, anziché su garanzie patrimoniali fornite dal promotore/debitore. In sostanza, si passa dal concetto tradizionale di “finanziamento *per* un progetto” a quello di “finanziamento *di* un progetto”: non si valuta da parte del finanziatore la capacità di rimborso

Fig. 2 – Beni pubblici, beni privati, beni tariffabili, beni comuni



del promotore e la sua solidità patrimoniale, ma le prospettive reddituali del progetto (Tab. 1).

Operativamente, la finanza di progetto prevede la creazione di una società di progetto (“veicolo finanziario”), giuridicamente distinta rispetto ai singoli promotori, che cura la realizzazione dell’iniziativa, e una rete di attori, pubblici e privati, con compiti complementari: finanziatori, imprese di costruzione, fornitori, enti pubblici locali e non che garantiscono contratti di concessione, impegni normativi e di servizio e contributi a fondo perduto (Fig. 3). La struttura contrattuale fra questa rete di attori, e in particolare fra attori pubblici e attori privati, è assai più complessa di un montaggio finanziario tradizionale; per questo è essenziale un rapporto di fiducia reciproca.

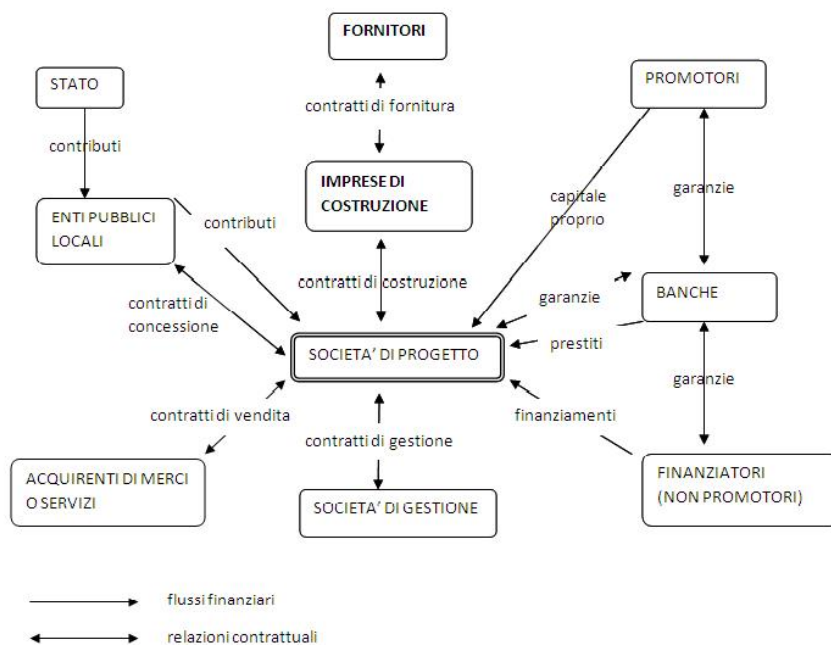
Tab. 1 – Le caratteristiche del Project Financing

Caratteristiche	Finanziamento convenzionale	Project financing
beneficiario del finanziamento	promotori del progetto	società di progetto
rischio per i prestatori dei fondi	fallimento dei promotori	fallimento del progetto
procedure di insolvenza	potere di rivalsa illimitata sulle attività dei promotori	rivalsa limitata alle attività della società di progetto
giudizio sull'attività da finanziare	qualità della strategia aziendale e della gestione operativa	qualità del progetto e del <i>project management</i>
garanzie	garanzie reali dei promotori	garanzie fondate sulla remuneratività del progetto
valutazione del rischio di credito	capacità di rimborso del promotore	capacità di rimborso della società di progetto

Fonte: Carbonaro (1993)

I vantaggi di questa forma di realizzazione, al di là del fatto che non impegna l'ente pubblico in un investimento diretto, sono costituiti dal fatto che in generale l'operatore privato è più efficiente nella realizzazione dell'investimento, in quanto apprezza in modo assai più stringente il costo del tempo. D'altra parte, il privato deve essere messo nella condizione di assumere interamente il rischio del progetto: l'eventuale supporto pubblico per l'evidenza di una insufficiente redditività deve essere definito ex-ante e non assumere la forma di garanzia contro rischi di aumenti di costi o di minore domanda. In quest'ultimo caso infatti (*project financing* "sporco", spesso utilizzato in Italia) viene meno l'incentivo all'efficienza privata, e dunque il vero vantaggio economico di ricorrere a questa forma di finanziamento.

Fig. 3 – Schema di montaggio finanziario di project financing



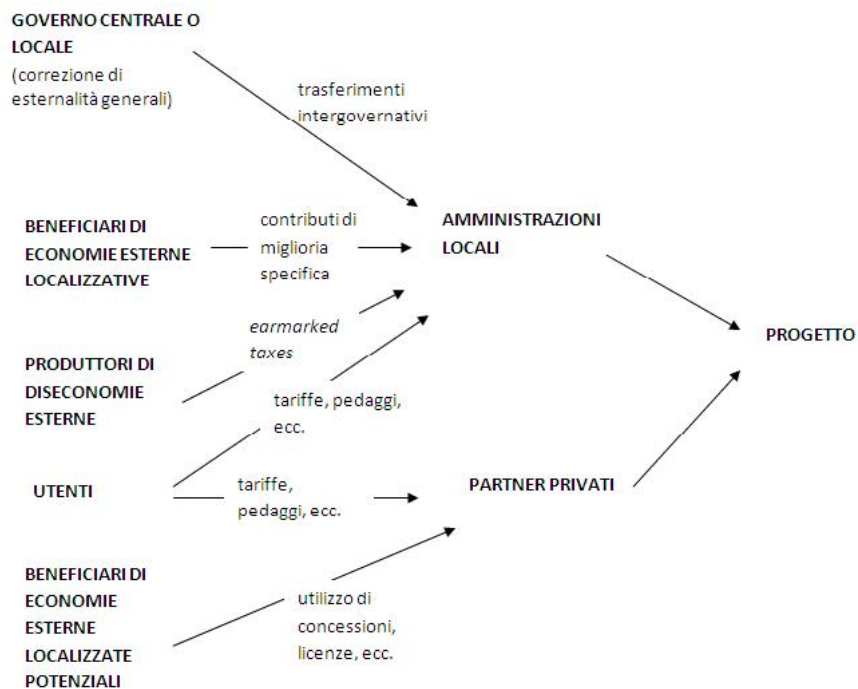
Fonte: Camagni, Mutti, 1994

Nel caso infine che le tecnostutture pubbliche di realizzazione diano sufficiente garanzia di efficienza, il *project finance* appare inutile e maggiormente costoso: si aggiunge infatti il profitto del promotore privato ai costi complessivi da sostenere, e il maggiore costo per interessi rispetto a una grande struttura pubblica. Per questa ragione ad esempio SNCF non ha fatto ricorso a questa tecnica nella realizzazione delle nuove linee TGV in Francia (salvo il caso del tunnel sotto la Manica).

3. Tasse di scopo e recupero di plusvalori fondiari

Il ricorso alla finanza di progetto, o ai metodi più tradizionali di concessione di costruzione e gestione per le grandi infrastrutture (beni

Fig. 4 – Le fonti di finanziamento per progetti in partenariato pubblico/privato



Fonte: Camagni, Mutti, 1994

pubblici escludibili, come abbiamo visto), non esaurisce le modalità di finanziamento dei beni pubblici urbani. Come è possibile vedere in Figura 4, altri strumenti a carattere fiscale sono disponibili, che presentano solide giustificazioni dal punto di vista economico.

Al di là di possibili trasferimenti pubblici da parte del governo centrale, a fronte di riduzioni di esternalità negative o per favorire esternalità positive, altri due tipologie di interventi sono percorribili:

- la tassazione di eventuali produttori di diseconomie esterne (pensiamo alla utilizzazione di auto privata in città, che può essere tassata con tasse di scopo, con tariffazione della sosta o

dell'attraversamento – *parking pricing* e *road pricing*) e la utilizzazione diretta delle entrate per approntare modalità alternative di mobilità (*earmarking*), e

- la tassazione dei plusvalori fondiari, effettivi o potenziali, che derivano dalle decisioni di fornitura di beni pubblici urbani (in genere infrastrutture di mobilità, ma anche servizi o interventi sulla qualità urbana).

Per comprendere appieno questa seconda fattispecie, è necessario un breve excursus sulla teoria della rendita fondiaria urbana.

4. Beni pubblici e rendita fondiaria.

E' importante subito comprendere che la rendita fondiaria urbana, intesa come il valore di scambio per l'uso del suolo, è *ineliminabile*: essa infatti si manifesta come la controparte in termini di valore dei vantaggi localizzativi offerti da ciascuna particella di suolo urbano. In conseguenza, essa è indipendente dal regime di proprietà dei suoli, anche se, in diversi regimi di proprietà, cambiano le modalità della sua appropriazione (utilità individuali o rendita burocratica di chi è addetto alla allocazione delle risorse territoriali: in entrambi i casi, essa è facilmente monetizzabile, a fronte, appunto, dei vantaggi localizzativi).

Infine, la rendita fondiaria urbana costituisce strumento potente di allocazione "ottimale" delle attività nel territorio. Si dimostra infatti facilmente come uno dei modelli storici maggiormente rilevanti in questo caso, il modello di von Thünen, non solo interpreti insieme la struttura delle localizzazioni settoriali e il profilo della rendita dal centro alla periferia, ma indichi contemporaneamente il modello insediativi ottimale dal punto di vista, duplice, della massimizzazione del reddito complessivo e della minimizzazione dei costi di trasporto ².

I vantaggi localizzativi a loro volta sono creati dalla localizzazione dei seguenti *asset*:

- i beni pubblici di accessibilità,
- i beni pubblici di qualità urbana e ambientale,
- i servizi pubblici localizzati,
- la dimensione complessiva della città e la sua generale attrattività (efficienza, qualità della vita, identità).

² Si veda al proposito Camagni, 2000, cap. 6.

I primi tre casi stanno alla base della rendita differenziale, a carattere micro-territoriale, specifica di ogni unità spaziale; il quarto sta alla base della formazione della rendita assoluta, a carattere macroterritoriale, che si manifesta su tutte le unità di suolo urbano in modo simile.

Dunque: i vantaggi localizzativi (e la conseguente rendita fondiaria) sono creati dagli investimenti pubblici, dalla pianificazione e da quello che gli economisti classici chiamavano lo “sviluppo generale della società”. In conseguenza la rendita fondiaria sarebbe “un reddito non guadagnato”, che deriva da quanto accade per decisione in parte pubblica e in parte privata nello spazio circostante di ogni unità territoriale.

Importante è la conseguenza pratica che segue da questo ragionamento: come affermava Alfred Marshall alla fine dell’ottocento, se la rendita fondiaria fosse tassata al 100%, ciò costituirebbe uno sconvolgimento politico maggiore, ma dal punto di vista economico non genererebbe alcun effetto, “il vigore dell’industria e dell’accumulazione non ne sarebbe necessariamente danneggiato”³.

Da tutto quanto precede, si può derivare la giustificazione per il secondo tipo di interventi, citato nel paragrafo precedente, per finanziare la produzione di beni pubblici urbani: la tassazione dei plusvalori fondiari derivanti dall’offerta e la localizzazione di nuovi beni pubblici (in una percentuale da definire “politicamente”)⁴.

Questo tipo di interventi può assumere tre forme parzialmente differenti (Camagni, 1999):

- il “*recapture*” di plusvalori patrimoniali immobiliari derivante dalla fornitura di beni pubblici localizzati (ad esempio, nuove stazioni lungo linee di trasporto pubblico metropolitano); le *betterment levies* inglesi e i contributi di miglioria specifica

³ Interessante notare come, in successive ristampe dei suoi *Principles*, Marshall abbia censurato questa frase: era intervenuta nel frattempo l’enciclica *Rerum Novarum* di Leone XIII, che scomunicava, insieme al marxismo, il “georgismo”, la dottrina che prevedeva un’unica imposta del 100% sulla rendita e l’abolizione delle imposte su profitti e salari. Si veda Camagni, 2000, p. 193.

⁴ La cosiddetta “regola d’oro” della finanza locale afferma che, in equilibrio, la spesa in beni pubblici eguaglia il “surplus” della città (differenza fra valore prodotto e costi) e questo eguaglia (è assorbito da) la rendita fondiaria.

introdotti per qualche anno nella nostra legislazione negli anni '60 appartengono a questa categoria ⁵;

- la tassazione dei *developer*, che trasformano terreni urbani divenuti appetibili grazie alla sopravvenuta (maggiore) centralità, anche attraverso procedure negoziali divenute normali nella maggior parte dei paesi avanzati;
- la internalizzazione di esternalità: con questo termine si intende la valorizzazione di terreni adiacenti alle aree di nuova accessibilità (nuove stazioni) attraverso la concessione di permessi di costruire edifici a varia funzionalità, in modo da poter generare plusvalori fondiari e immobiliari rilevanti da far rientrare nella disponibilità pubblica attraverso una tassazione. Nella maggior parte dei casi internazionali, il *developer* è costituito qui da una grande agenzia pubblica, ma niente vieta che si tratti di privati con i quali avviare una negoziazione pubblico/privato (come nel caso, ricordato in Fig. 4, parte di una procedura complessa di *project financing*).

Dunque, si procede in genere alla tassazione della rendita fondiaria in presenza di trasformazioni, cioè allorché si manifesta (e il privato si appropria di) una differenza fra la rendita potenziale e la rendita attuale:

- perché gli usi storici sono divenuti impropri (aree dismesse)
- per effetto del degrado cumulativo ("*rent gap theory*")
- per urbanizzazione di aree agricole periurbane
- per processi di riqualificazione del centro storico
- per effetto della predisposizione di nuovi beni pubblici (metro, ..).

Si chiede al privato di partecipare genericamente ai costi pubblici di manutenzione della città, più specificamente ai nuovi costi pubblici che sono implicati dalle trasformazioni (oneri di urbanizzazione) o agli investimenti pubblici che valorizzerebbero il patrimonio privato.

5. Oneri di urbanizzazione: un confronto internazionale

5.1. Oneri di urbanizzazione e costi della città pubblica

Una parte dei costi della città pubblica sono sostenuti allorché la città stessa cresce e si trasforma: per la necessità di nuove infrastrutture,

⁵ Il limite di questa tipologia consiste nel fatto che si tassano plusvalori potenziali ma non realizzati su alcun mercato (almeno finché il proprietario non aliena il suo immobile rivalutato), e questo dà luogo a probabili e costosi contenziosi.

primarie e secondarie, per la necessità di muovere aree, strutture e servizi allorché si mutano le destinazioni d'uso e si passa ad esempio da usi industriali e usi residenziali. Per questo è prassi normale addossare al costruttore almeno una parte di tali costi.

Le modalità di esazione dei relativi oneri imposti al privato avviene attraverso quattro diverse fattispecie:

- oneri concessori, allorché per avviare l'attività di costruzione o di trasformazione è richiesto una concessione pubblica onerosa; è il caso dei *development permit* nel Regno Unito;
- oneri di urbanizzazione primaria e secondaria per la realizzazione di infrastrutture primarie (strade, rete fognaria) e secondarie (parcheggi, scuole, parchi), così chiamati nel caso italiano, e chiamati *taxe locale d'équipement* in Francia per infrastrutture e sovrastrutture (incrementati da numerose altre possibili contribuzioni: *participations ponctuelles*, *participation pour dépassement du coefficient d'occupation du sol* o *du plafond légal de densité*);
- oneri di impatto territoriale, per compensare le municipalità per la nuova domanda prevista di servizi locali, come gli *impact fee* americani, o gli oneri variamente studiati in numerosi paesi per urbanizzazioni su terreni vergini (*greenfield*),
- oneri per l'impatto ambientale dell'attività di costruzione, come i nostri contributi di costruzione.

Al di là delle giustificazioni giuridiche, dipendenti dagli specifici regimi di proprietà dei suoli e sistemi impositivi, questi oneri sono tutti genericamente concepiti come contribuzioni ai costi di costruzione della città pubblica e la sua manutenzione. Sempre viene fatto riferimento agli incrementi di rendita fondiaria che si accompagnano alle trasformazioni urbanistiche e alla possibilità di una parziale "cattura" di tale plusvalore da parte delle amministrazioni⁶.

Un approfondimento a carattere empirico di questa materia nel nostro paese appare oggi necessaria. E' diffusa infatti la sensazione che questa materia sia stata lasciata da molto tempo del tutto in ombra – certamente al confronto della vivacità del dibattito tecnico e politico degli anni '60 e '70 – e che una parte almeno delle entrate e delle "compensazioni" potenzialmente attivabili sulle trasformazioni urbanistiche da parte delle amministrazioni locali (ma anche di quella

Commento [ES1]: Non
"sovrastruttur"

⁶ Si veda quanto affermato in nota 4.

nazionale) sia oggi ridotta a una dimensione irrisoria e soprattutto territorialmente differenziata in modo del tutto casuale. Strumenti come i contributi di miglioria specifica degli anni '60 o la stessa INVIM – nonostante i suoi limiti – degli anni '70 sono stati soppressi e non sono stati rimpiazzati da alcuno strumento specifico.

Due ulteriori elementi spingono verso una considerazione attenta di tutta la materia: la crescita della rendita fondiaria e immobiliare urbana e la tendenziale sostituzione della tradizionale imposizione determinata da regole e standard fissati istituzionalmente con pratiche più flessibili e negoziate.

Sul primo elemento, è sbalorditiva la forbice che si è aperta negli ultimi 10 anni fra prezzi immobiliari, fortemente crescenti, e costi della produzione edilizia, sostanzialmente fermi in termini reali. In presenza di quattro forti novità - la fuga del risparmio dalla borsa e dalle obbligazioni, la caduta del costo dei mutui immobiliari (dal 14% al 5% fra il 1996 e il 1998 grazie all'euro), la disponibilità di capitali rientrati in Italia a seguito della introduzione dello "scudo fiscale" e l'iniziale accesso alla proprietà immobiliare degli immigrati - si è riversato sul mercato un enorme incremento di domanda (le compravendite annue sono aumentate in Italia in modo continuo da 600.000 nel 1997 a 1 milione nel 2006, dati Cresme). Questo incremento è stato particolarmente intenso in città come Roma e Milano che godono anche di una rilevante attenzione da parte di operatori internazionali: a Milano i prezzi per appartamenti recenti centrali, semicentrali e periferici sono aumentati in media rispettivamente del 64%, del 54% e dell'83% in termini reali (e cioè deflazionati; dati Megliomilano) fra il 1998 e il 2005. E tutto ciò a fronte della costanza, se non della riduzione dei costi di costruzione in termini reali, grazie anche alla manodopera immigrata.

Il secondo elemento riguarda i nuovi processi di negoziazione urbanistica, che intendono aumentare la capacità delle amministrazioni locali di attrarre risorse economiche e migliorare l'ambiente urbano indirizzando funzionalmente le prestazioni dovute dal privato in occasione dei grandi progetti di trasformazione verso bisogni prioritari e condivisi. Anche in questo caso, esiste la sensazione diffusa che tali negoziazioni, almeno in Italia, non siano realizzate da parte pubblica con la necessaria fermezza, spesso anche per l'assenza di adeguate professionalità e di un quadro normativo adeguato.

Abbiamo dunque effettuato una iniziale comparazione fra i livelli di contribuzione locale richiesta ai costruttori in una città straniera e una

Commento [ES2]: Non "reli"

italiana. La città estera è rappresentata da Monaco di Baviera, che per molti versi costituisce un *benchmark* comparabile. Anche in quel caso infatti si è proposto un modello innovativo basato su un rapporto negoziale fra pubblico e privato in occasione dei grandi progetti di trasformazione; il sistema generale di imposizione fondiaria risulta sufficientemente simile a quello italiano; il decentramento della materia immobiliare ai *Länder* e alle municipalità è simile alle competenze assegnate in Italia alle Regioni e ai Comuni. Una differenza di rilievo comunque esiste nello stile politico: la legge stabilisce in genere limiti superiori (ed elevati) alla possibilità di tassazione, laddove in Italia essa stabilisce, ad esempio per gli standard, i limiti inferiori (e limitati, che divengono generalmente quelli normali).

Il caso di Monaco viene comparato col caso di Milano, per il quale è stato possibile, con fatica, ottenere informazioni precise a carattere economico sui PII – Programmi Integrati di Intervento. Anche Milano si considera, ed è considerata, come un caso di innovazione nella *governance* delle trasformazioni, avendo assunto a partire dal 2000 il modello negoziale come prassi normale, in assenza di un piano regolatore (solo oggi avviato nella forma di Piano di Governo del Territorio).

5.2. Il modello SoBoN di Monaco di Baviera: “socially just land-use”.

Da oltre 15 anni la municipalità di Monaco di Baviera è impegnata sul fronte della sostenibilità e dell’equità dello sviluppo urbano, con iniziative e decisioni di politica urbanistica e fondiaria assai avanzate⁷.

Già nel 1989 il Consiglio Comunale delibera che il 40% dei nuovi progetti di sviluppo residenziale deve essere riservato a programmi di edilizia sociale, da affidare agli operatori con regole chiare.

⁷ Le informazioni sono tratte da: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung, *Social and fair development of real estate: the Munich way*, presentazione, 2003; City of Munich, Department of urban planning and building regulation, *Shaping the future of Munich – Perspective Munich: strategies, principles, projects*, 2005; T. Bauernschmidt, Deputy Head of the Central Division for Urban Planning, “Investors’ contribution to municipal town planning project costs”, presentazione pubblica, 2007; sito internet della città; materiali e informazioni ottenute dallo stesso Dipartimento, che si desidera ringraziare.

Successivamente, nel 1994, esso delibera che ogni trasformazione urbanistica che implichi incrementi di valore fondiario e immobiliare possa essere realizzata solo a seguito di un accordo con gli operatori privati sulla assunzione dei costi sostenuti dalla municipalità per opere di urbanizzazione e servizi effettivamente realizzati; contemporaneamente sono emanate norme che facilitano la presentazione e la realizzazione di proposte di sviluppo immobiliare su aree private. Fra il 1994 e il 1995 il cosiddetto modello *SoBoN – Sozialgerechte Boden Nutzung* - è lanciato e discusso con gli operatori e gli *stakeholder* urbani, nello spirito di un partenariato pubblico-privato con attenta regia da parte del pubblico e regole ben chiare.

Dopo un forte confronto politico, nel luglio 1995 viene approvata dal Consiglio Comunale e dai rappresentanti degli operatori e dei proprietari una Risoluzione, che prevede:

- che l'onere da pagare/rimborsare da parte dei privati ammonti al massimo a due terzi (sic!) dell'incremento di valore fondiario/immobiliare stimato a seguito della trasformazione;
- che una parte dell'area sia trasferita gratuitamente alla Municipalità, per realizzare strade e aree a verde e funzioni collettive (i nostri standard, non indicati quantitativamente) e aree "per compensazione" di impatti, nelle vicinanze del progetto o eventualmente in altre aree (la nostra compensazione);
- che sia rimborsato l'onere da sostenersi da parte della Municipalità per realizzare le infrastrutture e per realizzare infrastrutture sociali;
- che siano rimborsate le spese per concorsi di architettura e per consulenze tecniche;
- che gli operatori accettino un rilevante costo per realizzare edilizia sociale per una percentuale pari al 30% della superficie fondiaria edificabile. L'onere per il privato è calcolato come differenza fra il prezzo di cessione alla municipalità delle relative unità immobiliari e il prezzo del libero mercato (una differenza che è calcolata in 2/3 e 1/3 del prezzo di mercato, rispettivamente per le due forme più importanti di sovvenzione, ai redditi bassi e medio bassi);
- nel caso di sviluppo per attività commerciali, si prevede la realizzazione privata di aree e capannoni per artigianato e piccola impresa.

Fino al 2006, il modello SoBoN è stato applicato a 85 piani d'area, per un totale di 860 ettari, con relativa negoziazione del “permesso a costruire”⁸. “Modello Monaco” (la “*Munich way*”) viene considerato un grande successo, confermato dalle simili esperienze che altre città tedesche hanno successivamente avviato⁹.

Una rappresentazione della ripartizione fra pubblico e privato - fra rendite, profitti e utilità collettive – dei valori generati dalla trasformazione urbanistica è fornita in modo trasparente sul sito della Municipalità. Essa è presentata in Tab. 2 (colonna A per il modello generale astratto e colonna B per uno specifico progetto).

Il valore complessivo, pari a 130 milioni di DM, è formato da tre componenti: il valore iniziale dell'area (30 m. DM), il valore di mercato degli immobili realizzati, al netto del valore iniziale dell'area (88 m. DM) e dal valore delle aree ad uso pubblico (infrastrutture e servizi) trasferite gratuitamente alla Municipalità (12 m. DM). Quest'ultimo valore, che comprende le cessioni di aree a standard, in Italia e altrove non viene in genere computato in aggiunta al valore di mercato degli immobili (e, al fine di poter effettuare raffronti, è da noi scorporato dal valore finale, nella parte destra di Tab. 2). Dalla colonna A si evince che:

- il valore iniziale dell'area rappresenta una percentuale elevata del valore del progetto (23%), che certamente incorpora in parte le aspettative sulla nuova destinazione d'uso: si riconosce dunque un buon margine alla rendita fondiaria (di cui sarebbe interessante conoscere il sistema di imposizione);
- la quota del pubblico rappresenta una percentuale molto elevata (37%), mentre il valore attribuito al *developer* privato (al netto del costo del suolo ma al lordo dei costi di costruzione) si pone attorno al 40%;
- la voce di gran lunga più rilevante all'interno della quota del pubblico è rappresentata dai costi (mancati ricavi privati) per la realizzazione di

Tabella 2

⁸ Si sono realizzate 25.330 nuove unità di abitazione, di cui 7.050 di edilizia sociale, e attribuite concessioni per 2,4 milioni di mq di superfici commerciali compatibili con le residenze. Le cessioni gratuite di aree sono ammontate a 805.000 mq per infrastrutture stradali e 1,6 milioni di mq per aree verdi (oltre ai relativi costi di realizzazione) e l'impegno a realizzare asili per 7.300 bambini in 10 anni.

⁹ Importanti e rilevanti per questo successo le disposizioni del Codice Edilizio Federale del 1993, coerenti col modello negoziale e fortemente orientate a ottenere una più forte compartecipazione degli operatori ai costi di produzione della città pubblica in occasione dei processi di trasformazione urbanistica.

*Bilancio economico di operazioni di trasformazione urbana
secondo il Modello SoBoN di Monaco di Baviera*

	Quote sul valore totale realizzato		Quote sul valore di mercato	
	Caso A	Caso B	Caso A'	Caso B'
Cessione superfici	9,23%	7,43%		
Oneri di urbanizzazione	3,84%	1,45%	4,23%	1,56%
Servizi pubblici	6,15%	8,15%	6,78%	8,81%
Edilizia sociale (costo per il priv.)	18,46	15,73%	20,34%	17,00%
Totale prestazioni pubbliche	37,69%	32,76%	31,35%	27,37%
Incremento netto privato	39,23%	44,38%	43,23%	47,94%
Valore iniziale dell'area	23,07%	22,85%	25,42%	24,69%
Valore totale (pubbl. e priv.)*	100,00%	100,00%		
Valore di mercato**			100,00%	100,00%

(*) Per valore totale (pubblico e privato) si intende il valore di mercato degli immobili costruiti + il valore (al costo di acquisto) dei terreni ceduti all'amministrazione comunale per standard (verde, infrastrutture e strade).

(**) Per valore di mercato si intende il solo valore di mercato degli immobili costruiti.

edilizia sociale – proprio quella voce che in Italia si è da tempo sostanzialmente annullata.

Osserviamo un secondo esempio, sempre fornito ufficialmente, relativo al caso di un'area di medio-piccola dimensione in una zona relativamente periferica, effettivamente trasformata (colonna B in Tab. 2)^{10 11}. Le quote distributive sono simili a quelle del caso precedente, con

¹⁰ Si tratta di un'area di 20.000 mq, di cui 1/3 viene acquisito dalla municipalità (6.500 mq, 33%) per verde (20%) e servizi (13%). Sulla restante superficie fondiaria edificabile si applica un indice di utilizzazione pari a 1,2 mq/mq, pari a 16.200 mq di superficie di pavimento, e un ricavo stimato di 24,3 milioni di DM (anno 1998; equivalente a circa 25 miliardi di lire italiane). Il valore totale del progetto, comprensivo come sempre di un valore delle aree cedute alla Municipalità (valutate al costo di acquisto di 300 DM), è di 26,25 milioni di DM.

¹¹ Il "Modello Monaco" da tempo prevede la regola "1/3-1/3-1/3" o "one third mix" nelle trasformazioni: verde e servizi, residenza e attività produttive. Si veda

una maggiore quota al privato (44%), una minore al pubblico (33%, comunque elevata) e una quota simile alla rendita.

5.3. La ripartizione fra pubblico e privato degli incrementi di valore nel caso di un PII di Milano.

Milano ha avviato, a partire dal Documento Direttore del 2001 (Comune di Milano, 2001), una politica di negoziazione caso per caso col privato su grandi e piccoli PII – Programmi Integrati di Intervento, proposti dal privato, non previsti dal PRG ormai obsoleto e non rinnovato. Una politica apparentemente simile nelle procedure a quella di Monaco di Baviera, come si è visto, ma distante nei contenuti e nello stile: non appare la stessa attenzione ai vantaggi pubblici a carattere territoriale, spesso solo monetizzati, e in particolare all’edilizia sociale, la stessa determinazione nel difendere la quota pubblica all’interno dei plusvalori prodotti, la stessa attenzione a definire regole sufficientemente omogenee nei diversi casi trattati, la stessa trasparenza sui contenuti economici delle trasformazioni.

La struttura economica di un PII di medio-grandi dimensioni, presentato come rappresentativo del “modello” milanese, è tratto da una presentazione effettuata in ambito scientifico (Gorla, 2006), che riporta i valori ufficialmente presentati per l’approvazione al Comitato di Valutazione dei progetti, negli anni 2005-6. I valori sono espressi in percentuale sul valore finale di mercato delle trasformazioni proposte, e sono esposti in Tab. 3. Al fine di effettuare una comparazione col caso di Monaco di Baviera, la distribuzione delle voci in quest’ultimo caso è stata ricalcolata escludendo dal valore complessivo del progetto il valore delle aree e degli spazi pubblici ceduti a standard (colonne A’ e B’ in Tab. 2, relative ai due casi più sopra analizzati). Emergono con evidenza alcuni elementi (Tab. 3):

a. il totale delle prestazioni pubbliche sul valore di mercato incide a Milano attorno al 10%, un valore pari a circa un terzo di quanto rilevato nel caso di Monaco (27% e 31% nei due progetti esaminati). Gli oneri di legge appaiono limitati, ma ancora più limitati appaiono gli extra-oneri

Camagni, Gibelli (2003 e 2006). Il modello italiano, basato sugli standard, è differente e probabilmente più corretto, in quanto commisura le aree da cedere alla municipalità al numero di abitanti prevedibili.

realizzati dall'amministrazione grazie all'innovazione introdotta con la negoziazione col privato: 1,44% del valore del progetto¹²;

b. i costi di realizzazione e gli oneri finanziari a Milano incidono in modo apparentemente elevato (54,5%) (dato non disponibile per Monaco). Il valore dell'incremento netto privato (costi finanziari e di realizzazione + profitti) appare incidere in maniera assai più ampia (63,46%) che non nel caso di Monaco (43-48%), per effetto di quanto rilevato al punto a.;

Tabella 3
Bilancio economico di operazioni di trasformazione urbana in un
PII - Programma Integrato di Intervento a Milano

	Impostazione Ufficiale (%)
Oneri di legge	8,93
Opere aggiuntive	1,44
Totale prestazioni pubbl.	10,37
Costi di realizzazione	51,53
Oneri finanziari	3,00
Valore iniziale dell'area (costo)	26,17
Totale costi	91,07
Plusvalenza (margine di profitto)	8,93
Valore di mercato (ricavi)	100,00
Plusvalenza/Costi Tot. (tasso di profitto lordo)	9,80

¹² Il valore degli oneri di legge è in realtà enfatizzato, in quanto comprende il valore degli "standard qualitativi", che rappresentano monetizzazioni di mancate cessioni di aree. Complessivamente l'incidenza degli oneri e degli standard "qualitativi" nei PII di Milano è stato stimato in un 3% del ricavo aggregato degli interventi (Pogliani, 2006, p. 117). Nel totale dei PII milanesi alla fine del 2005 gli oneri aggiuntivi (pari a 140 milioni di Euro), risultavano pari al 63% degli oneri di urbanizzazione tradizionali (pari a 223 milioni di euro). Vedi Gorla (2006).

c. il costo delle aree incide in maniera elevata (26,2%) sul valore finale, similmente a quanto accade a Monaco. L'impressione è quella che l'incremento della rendita fondiaria urbana resti fuori dal calcolo delle plusvalenze complessive, essendo considerata come un costo: effettivamente essa costituisce un costo, ma solo per l'ultimo anello della catena del valore, costituito dall'impresa costruttrice, non per l'intera filiera che partecipa alla valorizzazione (spesso, nel nostro paese, rappresentata da uno stesso operatore).

d. Il valore del margine di profitto per l'intera operazione nel caso di Milano risulta (incredibilmente) limitato: 9% sul valore di mercato e 10% sui costi totali sostenuti (un tasso di profitto lordo).

I valori percentuali fin qui indicati sono, come detto, quelli ufficializzati. Abbiamo effettuato successivamente alcune rielaborazioni sui valori ufficiali presentati nel caso milanese (Tab. 4), al fine di tenere conto di due elementi:

- del fatto che solo il valore iniziale del suolo nella destinazione iniziale può a rigore essere considerato un costo per il processo di trasformazione, e non il suo valore aumentato per effetto delle aspettative di trasformazione e di nuovo uso del suolo;
- della sottovalutazione di alcuni elementi di ricavo.

Innanzitutto si è dunque cercato di evidenziare un complessivo profitto lordo, comprensivo dell'incremento dei valori fondiari per effetto della trasformazione dell'uso del suolo: si è ipotizzato che il costo indicato per l'acquisto dei terreni, al netto delle rivalutazione speculative, si possa abbattere a due terzi o a un terzo di quello dichiarato ufficialmente, in quanto si tratta di aree industriali dimesse (seconda e terza colonna di Tab. 4; i risultati non sono confrontabili col caso di Monaco, ma solo con la versione ufficiale del Programma Integrato stesso). Il margine di profitto lordo salirebbe, rispettivamente nei due casi, al 17% e al 26%, e il tasso di profitto al 21% e al 36% (valori più credibili rispetto a quelli ufficiali).

In secondo luogo, si è proceduto a correggere due sole poste appartenenti ai ricavi: i valori del mq residenziale, portati da 3.500 a 5.000 euro al mq, e i valori dei box, portati da 30.000 a 50.000 euro, valori più coerenti con la realtà milanese attuale e comunque da intendersi ancora come prudenziali. Con queste due correzioni, il margine di profitto lordo sui ricavi raggiungerebbe il 42% e il tasso di profitto sui costi sostenuti al 72%, mentre l'incidenza delle prestazioni pubbliche scenderebbe all'8,17% (i dati si riferiscono all'ipotesi più

radicale concernente la valutazione dei costi iniziali per l'acquisto dei terreni, di colonna 3).

In quest'ultimo caso i valori del margine e del tasso di profitto diverrebbero assai elevati, comunque in linea con le stime di molti osservatori della realtà milanese. Il settore immobiliare si confermerebbe un settore con una profittabilità di gran lunga superiore a quella media dei settori industriali.

Tabella 4
Bilancio economico di un Programma Integrato di Intervento a Milano:
alcune rielaborazioni

	Impostazione Ufficiale (%)	Impostaz. corretta per la rendita (%)		Impostaz. analitica corretta (*) (%)
		(2/3)	(1/3)	
Oneri di legge	8,93	8,93	8,93	7,04
Opere aggiuntive	1,44	1,44	1,44	1,13
Totale prestazioni pubbl.	10,37	10,37	10,37	8,17
Costi di realizzazione	51,53	51,53	51,53	40,60
Oneri finanziari	3,00	3,00	3,00	2,35
Valore iniziale dell'area	26,17	17,44	8,72	6,87
Totale costi	91,07	82,34	73,62	58,01
Plusvalenza (margine)	8,93	17,66	26,38	41,99
Valore di mercato (ricavi)	100,00	100,00	100,00	100,00
Plusvalenza/Costi Tot. (tasso di profitto lordo)	9,80	21,44	35,82	72,37

(*) La correzione riguarda: 5.000 €/mq per residenza anziché 3.500; 50.000€ per i box anziché 30.000. Non si toccano gli oneri finanziari né i valori attribuiti a commerciale, ricettivo, residenza convenzionata, servizi. Correggendo in modo limitato anche questi valori si raggiunge un tasso di profitto lordo del 93,27%.

5. Conclusioni

In questo lavoro si sono volute esplorare le diverse forme possibili di finanziamento della “città pubblica” in epoca di crisi della finanza locale. Si sono analizzate le diverse forme di *project financing* e soprattutto le diverse forme di “ri-cattura” dei plusvalori fondiari e immobiliari conseguenti alle operazioni di trasformazione urbanistica. Tali plusvalori emergono proprio per effetto della costruzione dell’insieme di opere e infrastrutture pubbliche (oltre che dei conseguenti investimenti immobiliari privati), in presenza di un “non-lavoro” da parte dei proprietari: emerge così una giustificazione forte perché una parte di essi possa ritornare al pubblico proprio per finanziare le opere.

Si sono poi analizzate le modalità con cui in Italia si utilizzano gli oneri di urbanizzazione allo scopo di realizzare le normali infrastrutture e sovrastrutture, e si è effettuato un confronto fra un Programma Integrato di Intervento a Milano e simili programmi negoziati fra pubblico e privato a Monaco di Baviera. Appare evidente che a Milano l’introduzione di una procedura di negoziazione urbanistica - se pure ha certamente consentito di flessibilizzare e accelerare i processi di trasformazione - non ha in nessun modo alterato la storica sottotassazione delle trasformazioni urbane e degli incrementi di valore generati. Ad essere ottimisti, il pubblico ottiene solo un terzo di quanto realizzato a Monaco.

Questo appare dunque un campo aperto al miglioramento delle pratiche negoziali da parte dei comuni, spesso colpevolmente inerti o incapaci di difendere adeguatamente l’interesse pubblico; ma anche un campo in cui sarebbe essenziale il supporto di una nuova legislazione urbanistica nazionale e di nuove regole sulla tassazione delle rendite e dei plusvalori immobiliari.

Riferimenti bibliografici

- Camagni R. (1999), “Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo”, in F. Curti (ed.), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Ravenna
- Camagni R. (2000), *Principi di economia urbana e territoriale*, Carocci, Roma

- Camagni R. (2003), “Piano strategico, capitale relazionale e *community governance*”, in Pugliese T., Spaziantè A. (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R., Mutti M. (1994), “Nuove filosofie e nuovi strumenti di politica urbana”, in R. Camagni, L. Fiori, R. Guiducci e F. Morganti (eds.), *Milano città d'Europa: progetti possibili, risorse attivabili*, Abitare Segesta, Milano, 168-200
- Camagni R., Gibelli M.C. (2003), “Strategie di lungo periodo e riqualificazione urbana a Monaco di Baviera: il progetto *Messestadt Riem*”, *Sviluppo e Organizzazione*, n. 195.
- Camagni R., Gibelli M.C. (2006), “Posizionamento competitivo e crescita delle città pubbliche: insegnamenti da Monaco di Baviera”, *Sviluppo e Organizzazione*, n. 215,
- Carbonaro G. (1993), “Il *project financing* nella politica e nello sviluppo regionale”, relazione presentata alla XIV Conferenza Italiana di Scienze Regionali, Bologna
- Comune di Milano (2001), *Ricostruire la Grande Milano* - Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano
- Gorla G. (2006), “La valutazione economica dei Programmi Integrati di Intervento”, presentazione al Corso AISRe su *Lezioni di metodologie di analisi economico-territoriale*, Politecnico di Milano, 18-19 maggio
- Imperatori G. (1998), *Il project financing*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano
- Magnaghi A. (2005), “Il ritorno dei luoghi nel progetto”, in Magnaghi A. (a cura di), *La rappresentazione identitaria del territorio*, Alinea, Firenze
- Medda F., Carbonaro G. (2007), “Public-private partnerships in transportation: some insights from the European experience”, relazione presentata alla 47th Conference of the European Regional Science Association, Parigi
- Megliomilano, *Osservatorio della qualità della vita a Milano*, anni vari, Milano
- Pogliani L. (2006), “Pianificare per accordi in Lombardia: innovazioni al bivio tra deregolamentazione e responsabilità negoziale”, in Curti F. (a cura di), *Lo scambio leale*, Officina Edizioni, Roma

