



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

IL GREEN DEAL, LA NUOVA CITTÀ, IL FEDERALISMO FISCALE

*Alberto Majocchi **

Nel [discorso di presentazione del suo programma](#) al Parlamento europeo, la Presidente Ursula von der Leyen ha definito quale obiettivo centrale della sua Commissione il controllo dei cambiamenti climatici e un *Green Deal*, che preveda il raggiungimento della neutralità carbonio entro il 2050 e la resilienza dell'economia europea lungo un sentiero di sviluppo sostenibile, *carbon free* e socialmente equo. L'avvio di questa politica è stato rallentato dal diffondersi della pandemia, che tuttavia ha favorito il varo del piano di rilancio *Next Generation EU*, con lo stanziamento di importi rilevanti per promuovere gli investimenti, destinati selettivamente a tre obiettivi: la riconversione ambientale, la transizione digitale e l'inclusione sociale.

Gran parte dei cambiamenti da realizzare con le nuove risorse europee, al fine di ridurre le emissioni di anidride carbonica, coinvolgono la gestione delle città. Si tratta anzitutto dell'efficientamento energetico del patrimonio edilizio esistente e dello sviluppo di un'edilizia in cui vengano utilizzate soltanto fonti di energia rinnovabile, il che richiederà una compartecipazione di fondi pubblici per mobilitare fondi privati. Ma nelle città i problemi principali da risolvere per ridurre l'uso di combustibili fossili sono legati alla mobilità. Come ha osservato Lewis Mumford nel suo *The City in History* (1961), lo sviluppo della città in epoca moderna è stato concepito in funzione dell'uso dell'auto privata come strumento di mobilità. Questo tipo di sviluppo ha generato congestione, la crescita dell'inquinamento e, in definitiva, il peggioramento della qualità della vita dei cittadini. L'uso dell'auto in città non è più compatibile con il perseguimento dell'obiettivo della neutralità carbonio. [In un altro suo saggio](#), Mumford osserva che "se il problema dei trasporti urbani resta sempre da risolvere, la soluzione verrà sulla base del trasferimento di gran parte delle istituzioni e dei servizi a una distanza dalla casa percorribile a piedi". Da questa apparentemente semplice osservazione occorre partire per ripensare una struttura del tessuto urbano che garantisca la mobilità con modalità compatibili con la progressiva eliminazione dell'uso di mezzi di trasporto alimentati da combustibili fossili.

La seconda osservazione riguarda lo sviluppo a macchia d'olio della struttura della città, con la totalità delle funzioni superiori concentrate nel centro storico e con periferie prive dei servizi essenziali. Per Mumford, invece, il modello di riferimento deve essere rappresentato da un ritorno allo schema della città medioevale: "La città medioevale era costruita sul principio dei quartieri, con la chiesa che serviva da centro sociale, e il mercato adiacente che fungeva da centro commerciale, entrambi facilmente raggiungibili a piedi da tutti gli abitanti del quartiere". E aggiunge: "La creazione di un quartiere richiede che si organizzino e si coordinino sia nello spazio che nel tempo un gruppo di istituzioni rionali, come le scuole, i luoghi di ritrovo, i negozi, i bar, i ristoranti e i teatri locali. E questo richiede, a sua volta, l'intervento di un'autorità pubblica".

La ristrutturazione della città per quartieri richiederà notevoli investimenti per la creazione di servizi essenziali in ciascun quartiere, in modo da garantire che la maggior parte degli spostamenti possa essere effettuata con modalità ecologicamente compatibili (a piedi o in bicicletta). Ogni quartiere dovrà essere dotato di una scuola di prossimità – in modo tale che possa essere raggiunta senza l'uso dell'auto e possa anche essere utilizzata come centro sociale e culturale nelle ore non destinate all'insegnamento –, e così pure delle attività commerciali indispensabili per la vita quotidiana. Ci saranno anche i servizi sanitari essenziali, a partire da un pronto soccorso dotato dei mezzi necessari per garantire trattamenti terapeutici e interventi di urgenza di non particolare complessità. I servizi di livello superiore saranno distribuiti in quartieri diversi, in modo da evitare un flusso unidirezionale dai quartieri periferici verso il centro.

Per gli spostamenti fra quartieri diversi si utilizzeranno i mezzi di trasporto pubblici o, nelle ore serali, un'auto elettrica alimentata con energia rinnovabile. Dovranno essere stabiliti percorsi *ad hoc* per consentire l'uscita delle auto dal tessuto urbano. All'interno dei quartieri dovranno essere creati ampi spazi verdi da utilizzare in particolare da parte dei bambini per il gioco e degli anziani per muoversi in un ambiente naturale. Spazi verdi separeranno tra di loro i quartieri e funzioneranno altresì come depositi di carbonio (*carbon sinks*). La struttura viaria dovrà essere rivoluzionata per garantire percorsi separati destinati ai mezzi pubblici, alle biciclette e ai pedoni. Questa rivoluzione urbana sarà favorita dall'estendersi, a seguito dei vincoli imposti con la pandemia, di forme sempre più diffuse di *smart working*, che ridurranno notevolmente i flussi di pendolarismo.

La terza osservazione è di carattere istituzionale e finanziario. Il territorio urbano, che include il centro principale e i diversi quartieri, dovrà essere governato da un consiglio comunale in rappresentanza di tutto il territorio e da un organo di co-decisione in rappresentanza dei diversi quartieri, che a loro volta saranno dotati di organi di autogoverno in grado di prendere decisioni per le questioni attinenti alla vita di ciascun quartiere, con la disponibilità dei mezzi finanziari necessari. Ugualmente, a livello metropolitano, la città centrale e le città periferiche dovranno avere una struttura istituzionale analoga. Ma, nella nuova prospettiva della rivoluzione urbana, rimane decisivo il problema del finanziamento.

Un modello di federalismo fiscale deve essere applicato a partire dal livello europeo per arrivare fino ai quartieri. A livello europeo, l'accordo interistituzionale sul bilancio pluriennale raggiunto il 10 novembre scorso prevede una serie di scadenze per l'introduzione progressiva di nuove risorse proprie, secondo un calendario che va dal 2021 al 2026. Dopo la decisione del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, che ha attribuito all'Unione la possibilità di emettere titoli per 750 miliardi garantiti dal bilancio europeo al fine di finanziare il *Next Generation EU* (e la [Presidente della BCE Christine Lagarde](#) ha di recente sottolineato che dovremmo discutere della "possibilità che diventi uno strumento permanente nella cassetta degli attrezzi europea, al fine di poterlo mobilitare di nuovo in circostanze equivalenti"), si tratta di un passaggio decisivo verso il riconoscimento di una capacità fiscale dell'Unione.

Per quanto riguarda gli investimenti da effettuare nelle città, essi potranno essere finanziati grazie a una riforma del MES, lungo le linee suggerite in un [Policy Paper pubblicato dal Centro Studi sul Federalismo](#); ma i livelli inferiori di governo dovranno raccogliere risorse anche attraverso imposte autonome. In questa prospettiva, vanno riconsiderate le esperienze di diversi paesi europei in materia di finanza locale, in cui sono presenti un prelievo sul patrimonio immobiliare e sugli incrementi di valore delle aree fabbricabili, prezzi applicati sull'uso di risorse naturali e una forma di prelievo sui consumi che rifletta il livello di agiatezza delle famiglie.

In definitiva, per realizzare gli ambiziosi obiettivi del *Green Deal* e di *Next Generation EU* occorre portare avanti contemporaneamente una riforma delle istituzioni in senso federale – al fine di garantire un ruolo attivo dell'Unione nel rilancio dell'economia europea e nella transizione verso nuovi equilibri a livello mondiale –, ma anche della struttura di prelievo ai diversi livelli di governo, ispirata ai principi del federalismo fiscale.

* *Professore Emerito di Scienza delle Finanze all'Università di Pavia e Vice Presidente del Centro Studi sul Federalismo*

(Le opinioni espresse non impegnano necessariamente il CSF)

