

La perequazione territoriale

in Val Gandino

Vittorio Ferri

Università di Milano Bicocca

v.ferri@economia.unife.it

1. Introduzione

Perequazione: annullare o ridurre le differenze di un certo parametro, distribuire equamente.

Compensazione: risarcire rispetto al danno di un intervento non voluto che deve essere quantificato in accordo tra le parti;
Include uno scambio, una contropartita.

Perequazione finanziaria

agisce a posteriori a favore della riduzione degli **squilibri esistenti** (in termini di ricchezza fiscale, di capacità fiscale, di popolazione, ecc.),

Perequazione urbanistica: pubblico-privato;

Equa distribuzione dei diritti edificatori fra le proprietà immobiliari comprese in ambiti di trasformazione urbanistica.

1. Introduzione

Perequazione territoriale: pubblico-pubblico;

Compensare le esternalità prodotte a livello inter-comunale come conseguenza di progetti di trasformazione territoriale.

Dunque, la perequazione territoriale

agisce sulle cause delle disparità, con particolare riferimento agli impatti determinati dai **fenomeni localizzativi** (ineguale concentrazione di popolazione, attività economiche, basi imponibili, ecc.), i quali determinano, oltre a **squilibri nella disponibilità di risorse finanziarie e fiscali**, anche un eccessivo **sfruttamento delle risorse naturali**, notoriamente scarse, o irriproducibili;

2. Il presupposto della perequazione territoriale

- la pianificazione del territorio come **giustizia distributiva**;
- il fatto che **l'autonomia fiscale** dei comuni ha evidenziato gli **squilibri di basi imponibili immobiliari**;
- in pratica, nell'assegnazione della destinazione d'uso dei suoli da agricolo a edificatorio si producono le **basi imponibili della finanza locale, le entrate e le spese dei comuni**;

Ma tutti i comuni **non** hanno la stessa dotazione di aree libere, edificabili, di accessibilità, di funzioni territoriali...

3. Le finalità della perequazione territoriale

E' uno strumento di equità e coesione che tratta:

- le **interdipendenze** tra le politiche territoriali e la politica di bilancio degli enti locali;
- gli effetti di bilancio dovuti all'**ineguale** concentrazione di attività economiche, di popolazione di basi imponibili e di consumo di suolo;
- riduce la **concorrenza fiscale** tra i comuni per attrarre basi imponibili immobiliari ed il consumo di suolo;
- compensa le **esternalità** prodotte dalla ineguale distribuzione di particolari funzioni, derivanti da scelte di pianificazione e dalla localizzazione di infrastrutture;

4. Le funzioni territoriali

La localizzazione delle funzioni territoriali (di interesse regionale, provinciale, comunale o sovracomunale) implica **effetti** non necessariamente coerenti o previsti dalle politiche e dagli strumenti di pianificazione, nonché importanti modificazioni dello *status quo* territoriale.

L'attivazione di meccanismi di perequazione fa riferimento alle situazioni in cui

- un livello di governo verticale assegna vantaggi e svantaggi, esternalità, effetti, impatti, misurabili che incidono sul bilancio pluriennale di un altro livello di governo.
- i governi orizzontali cooperano per costruire una pianificazione solidale del territorio;

4. Le funzioni territoriali

Con riferimento alla scala d'azione regionale:

- grandi infrastrutture di trasporto stradale, ferroviario, ed aeroportuale;
- piattaforme logistiche e tecnologiche;
- aree inibite allo sviluppo individuate nel PTR;
- parchi di interesse regionale;
- individuazione dei poli di sviluppo regionale e delle zone di preservazione e salvaguardia (art. 20 comma 4, l. 12);
- realizzazione di infrastrutture considerate prioritarie;

Con riferimento alla scala d'azione delle province:

- impianti di smaltimento e di trattamento dei rifiuti solidi urbani;
- infrastrutture stradali di interesse provinciale;
- aree inibite allo sviluppo individuate dai PTCP;
- parchi, riserve naturali di interesse provinciale;

4. Le funzioni territoriali

Per la scala d'azione dei comuni le funzioni di livello di interesse

sovracomunale sono le seguenti:

- nuove edificazioni di strutture sanitarie;
- riqualificazione urbanistica di aree dismesse;
- localizzazione di aree per attività produttive;
- localizzazione di centri commerciali.

5. Le principali esperienze di perequazione

In Francia

la cooperazione intercomunale sostenuta dalla *taxe professionnelle unique* e dalla TPZ.

In Italia

- inizialmente, gli accordi di pianificazione con fondo di compensazione finanziaria in Emilia Romagna;

- poi, esperienze di pianificazione intercomunale con redistribuzione del gettito dei proventi da concessioni edilizie;

Recenti casi studio lombardi:

- Malpensa; aeroporto di Montichiari; Sud est mantovano; Bre Be Mi; Nodo di Melzo; aree dismesse.

6. Strumenti di pianificazione e perequazione territoriale

Emilia Romagna, legge n. 20 del 2000: Accordi Territoriali

- Art. 13: Comuni e provincia possono stipulare Accordi territoriali che possono prevedere l'istituzione di un **fondo di compensazione** per ricompensare i comuni svantaggiati dalle scelte concordate;
- Il comma 3 art. 15 prevede che gli accordi possono prevedere forme di perequazione territoriale e di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie e con quote dei **proventi di oneri di urbanizzazione** e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati;

6. Strumenti di pianificazione e perequazione territoriale

Il comma 10 dell'art. A 13 stabilisce che gli oneri di urbanizzazione relativi alle **aree produttive** di livello sovracomunale sono destinati al finanziamento degli impianti, delle infrastrutture e dei servizi necessari, **indipendentemente** dalla collocazione degli stessi anche **al di fuori dei confini amministrativi** del Comune nel cui territorio è localizzata l'area produttiva.

- art. 19, modifiche recenti all'art. 13 legge 20/2000:

Al fine di costruire il piano intercomunale, i comuni designano **il comune capo fila** incaricato di redigere il piano intercomunale e di sottoscrivere l'Accordo con la Provincia.

Circa la metà dei Comuni della Provincia di Bologna hanno sottoscritto Accordi territoriali.

6. Strumenti di pianificazione e perequazione territoriale

In Lombardia, il comma 7 bis dell'art. 15 l. 12: il PTCP può individuare ambiti territoriali per i quali si rende necessaria la definizione di azioni di coordinamento per l'attuazione del PTCP, anche finalizzate all'attuazione della perequazione intercomunale e alla **compartecipazione dei proventi** derivanti dai contributi di costruzione.

Questa integrazione introduce per la prima volta in modo esplicito la perequazione territoriale, (più volte evocata negli art. 15, 19) in ambiti del PTCP.

L'attivazione di meccanismi di compensazione e di perequazione dovrebbe avvenire all'interno di **diversi strumenti ed azioni di pianificazione**: nei piani d'area, nelle aree di coordinamento intercomunale (ACI) proposte dal PTCP di Cremona, nei comuni con caratteristiche di polo attrattore, nei PGT unificati.

Inoltre, la legge n. 1 del 2 febbraio 2007 inserisce il recupero delle aree dismesse tra le finalità per aumentare la competitività delle imprese e del territorio.

7. Elementi applicabili nel contesto della Val Gandino

Ipotesi alla base della perequazione territoriale:

- **cambio di destinazione d'uso** di aree industriali dismesse o sottoutilizzate e concentrazione in esse di nuove attività residenziali, commerciali.....;

e conseguentemente:

- **aumento** degli addetti nei nuovi settori es. commerciale;

- **aumento** della popolazione residente e alloggiata;

- **non utilizzo** di altre aree edificabili in altri comuni (o negli stessi comuni che attivano le trasformazioni);

- riduzione del consumo di suolo.

- meccanismi di **redistribuzione del gettito fiscale** alimentati dall'evoluzione delle basi imponibili delle ex aree dismesse.

7. Elementi applicabili nel contesto della Val Gandino;

Il PGT unificato dovrebbe censire e definire le **aree dismesse prioritarie** nei processi di trasformazione di breve e medio periodo, ed assegnare le nuove destinazioni d'uso.

In particolare, il PGT unificato dovrebbe valutare le **dimensioni** delle aree, la loro **distribuzione** tra i 5 comuni in relazione, alla domanda, alla **disponibilità** di aree dismesse ed edificabili.

Solo in seguito, è possibile valutare la **distribuzione degli effetti** del riutilizzo delle aree dismesse considerando due dimensioni: di tipo spaziale, finanziario

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

a) Dimensione spaziale

il riutilizzo di aree ex industriali è desiderabile per non consumare suolo libero, ma occorre verificare la distribuzione tra i comuni ed i tempi di trasformazione.

Da entrambi derivano esternalità sui comuni contermini, che non dispongono di aree dismesse oppure sono di dimensioni molto ridotte, oppure sono più accessibili e saranno trasformate prima.

Occorre verificare la presenza di diverse situazioni:

- aree dismesse rilevanti in un solo comune;
- una sola area dismessa sul territorio di più comuni;
- aree dismesse diffuse e di piccole dimensioni distribuite su più comuni;

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

b1) Dimensione finanziaria

In generale, gli effetti sui bilanci dei comuni che riqualificano le aree dismesse:

- **maggiori entrate** ICI, oneri urb., tributi, addizionali, compartecipazioni, canoni;

- **nuove spese** per infrastrutture e per l'adeguamento dei servizi connesso all'aumento delle popolazioni;

Per quelli che non riqualificano altre aree dismesse, o non trasformano nuove aree, una **perdita di gettito fiscale**.

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

Modalità di valutazione degli effetti diretti, indiretti, indotti

a) Effetti diretti: entrate e uscite direttamente collegate al cambio di destinazione di aree ex produttive (nel periodo To-T15);

i) entrate dirette:

- oneri *una tantum* per cambio di destinazione d'uso

ii) uscite dirette

- opere da realizzare per la qualificazione ambientale;
- manutenzione delle infrastrutture realizzate

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

Modalità di valutazione degli effetti diretti, indiretti, indotti

b) **Effetti indiretti:** entrate e uscite dall'esistenza nel tempo delle nuove aree (nel periodo To-T15);

i) Entrate indirette

-Ici annuale su nuovi insediamenti residenziali o commerciali....

-Altri tributi, Tarsu, canoni, tariffe, contributi,

ii) Uscite indirette

-Costi smaltimento rifiuti industriali; adeguamento servizio idrico, gas, fognature, trasporto pubblico, realizzazione e manutenzione opere pubbliche;

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

Modalità di valutazione degli effetti diretti, indiretti, **indotti**.

Effetti indotti: maggiori entrate e uscite legate all'incremento della popolazione residente collegato alle nuove destinazioni.

i) Entrate indotte

- Addizionale comunale Irpef
- Addizionale comunale consumo energia elettrica

- ii) uscite indotte

- costi per adeguamento dei servizi, realizzazione e manutenzione altre opere pubbliche;

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

I dati finanziari presentati nell'allegato evidenziano:

- la distribuzione del gettito ICI e oneri molto **squilibrata** tra i comuni;
- una tendenza di aumento dei gettiti **non uniforme** nel tempo e tra i comuni;
- aliquote ICI **differenziate**;

Inoltre, oneri urbanistici **differenziati**.

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

Con la trasformazione delle aree dismesse è possibile immaginare:

- un fondo di sostegno al **riutilizzo delle aree dismesse** alimentato dai versamenti obbligatori da parte dei comuni che trasformano nuove aree o ricevono funzioni pregiate;
- un fondo a favore dei comuni detentori di aree potenzialmente **concorrenti** con quelle dismesse trasformate per prime;
- un fondo a favore dei comuni che **non edificano** aree libere o rinaturalizzano parti di aree dismesse;

7. Elementi applicabili al contesto della Val Gandino

Il PGT unificato dovrà scegliere con cura le nuove destinazioni delle aree dismesse per **ridurre la concorrenza** dal lato dell'offerta delle aree, in quanto:

- Nel 2007 per tutti i comuni il gettito **ICI altri fabbricati** è stata di gran lunga il più rilevante (vedi allegato);
- Il gettito dei proventi da licenze sarà alimentato di fatto **solo** dai cambi di destinazione d'uso (commisurati al carico urbanistico ed all'adeguamento dei servizi per le nuove funzioni);
- L'eventuale destinazione a residenze per abitazione principale, da un lato produce **poco gettito** (poco manovrabile e compensato), dall'altro nuova popolazione implica **l'aumento delle spese**.

7. Elementi applicabili nel contesto della Val Gandino

In definitiva, la costruzione della perequazione territoriale può contribuire alla **pianificazione solidale del territorio**, ma servono anche :

- **politiche opposte**, un comune costruisce altri no;
- il superamento del modello emiliano (redistribuzione di quote di oneri) con la progressiva adozione di **aliquote uniche** nel territorio dei 5 comuni (ICI, addizionali Irpef, oneri urbanistici, tariffe dei servizi).
- il piano intercomunale dei servizi;

L'utilizzo congiunto di questi strumenti è utile verso il governo fiscalmente **integrato e solidale** del territorio dei 5 Comuni