

FONDAZIONE GIOVANNI ASTENGO

SEMINARIO SU:
“PEREQUAZIONE URBANISTICA,
COMPENSAZIONI, CREDITI EDILIZI”

**LA PEREQUAZIONE TERRITORIALE A
LIVELLO SOVRACOMUNALE**

di Aurelio Bruzzo (Dipartimento di Economia,
Istituzioni, Territorio – Università di Ferrara)

Milano, 8 novembre 2007

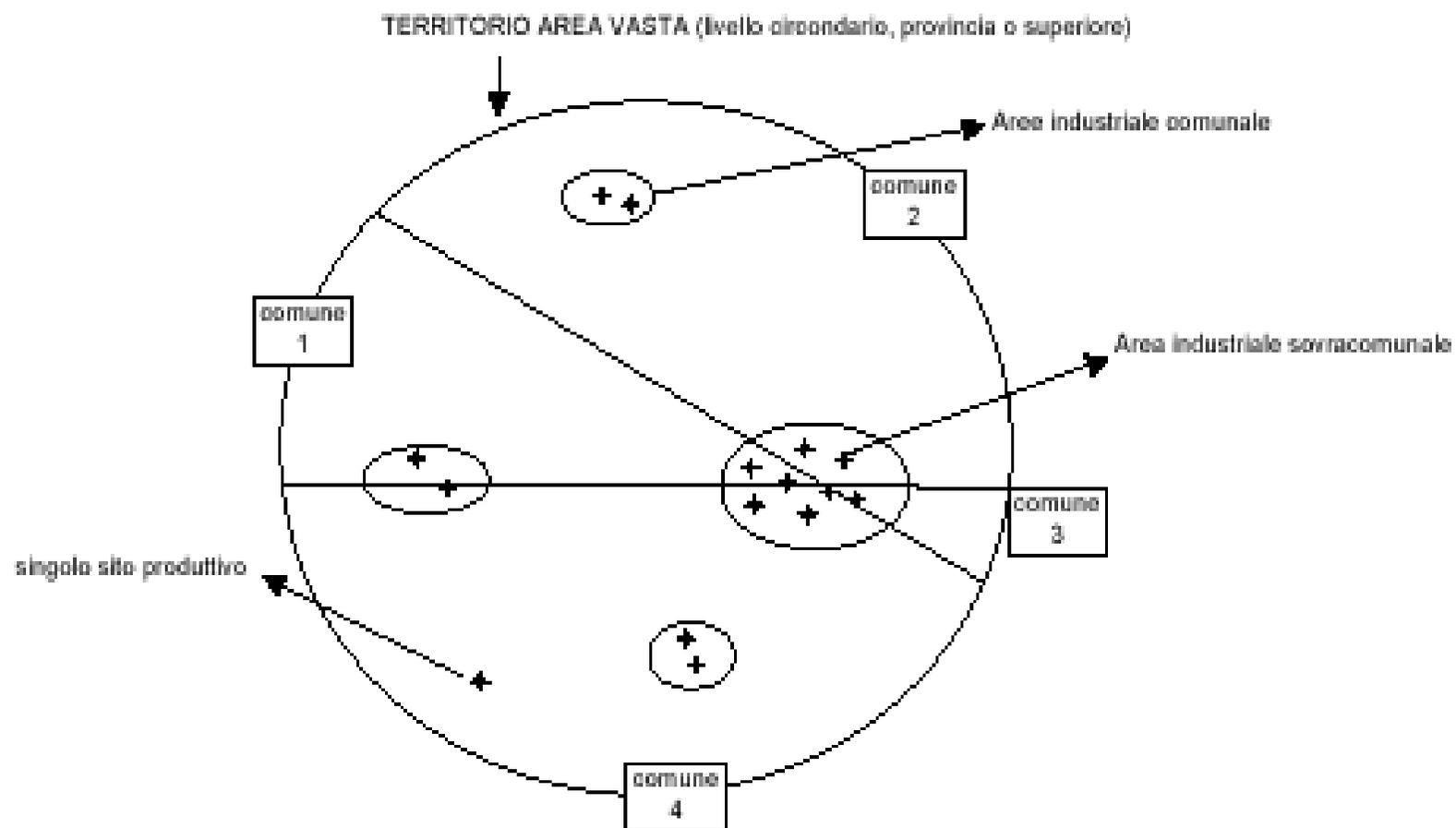
1. PRESUPPOSTI E MOTIVAZIONI DELLA PEREQUAZIONE TERRITORIALE

- I presupposti della P.T. attengono principalmente alle relazioni fra governo del territorio e finanza locale e sono di varia natura:
 - a) **presupposto empirico** = diffusione e frammentazione urbana (*sprawl*) da cui derivano una serie di svantaggi a loro volta di varia natura (occupazione di suolo, aumento costi di trasporto, ecc.);
 - b) **presupposto istituzionale** = riconoscimento del ruolo svolto dall'Ente Provincia e dai suoi strumenti di pianificazione a livello sovra-comunale (P.T.C.P.);
 - c) **presupposto finanziario** = aumento dell'autonomia finanziaria dei Comuni basata sull'imposizione immobiliare, tale da indurne una sorta di dipendenza, soprattutto in situazioni di "stress fiscale".

2. MOTIVAZIONI DELLA PEREQUAZIONE TERRITORIALE

- Sempre maggiore rilievo delle esternalità (positive e negative) derivanti dalle scelte di pianificazione urbanistica, in seguito alla sempre maggiore interdipendenza esistente fra i vari territori.
- Nel caso di piani tra loro non coordinati, produzione di esternalità negative come le seguenti: dispersione insediativa, eccessiva occupazione di suolo, danni all'ambiente, ecc.
- Attuali tendenze prevalenti e loro effetti: dispersione delle aree produttive di diversa dimensione e rilevanza, di cui una a livello sovra-comunale che si colloca in una posizione geografica tale da interessare il territorio di più comuni.

- Rappresentazione grafica:



Fonte: Gualtieri (2005)

3. ANCORA SULLE MOTIVAZIONI DELLA PEREQUAZIONE TERRITORIALE

- Notevole peso assunto dai vari introiti derivanti dagli insediamenti urbani sulle entrate dei Comuni, peso che è destinato ad accentuarsi per gli effetti delle varie evoluzioni normative in corso (ad es., riforma del Catasto).
- Conseguente competizione fra Comuni per acquisire nuovi insediamenti, condotta però in un'ottica prevalentemente di breve periodo.
- Tra gli altri, produzione di una diseguale distribuzione degli effetti economico-finanziari connessi con l'espansione urbana, fra il Comune che ospita un nuovo insediamento urbano e i Comuni contermini all'interno del territorio provinciale.

4. Gli effetti delle scelte di pianificazione urbanistica prodotti sui bilanci comunali

a) Aumento delle Entrate:

Dirette: oneri concessori;

Indirette: ICI e altri tributi (TARSU, ecc.);

Indotte: oneri, ICI e altre entrate tributarie e tariffarie, derivanti dalle ulteriori residenze indotte dai nuovi posti di lavoro eventualmente creati.

b) Aumento delle Spese

Dirette: opere di urbanizzazione generale non a carico dei soggetti attuatori;

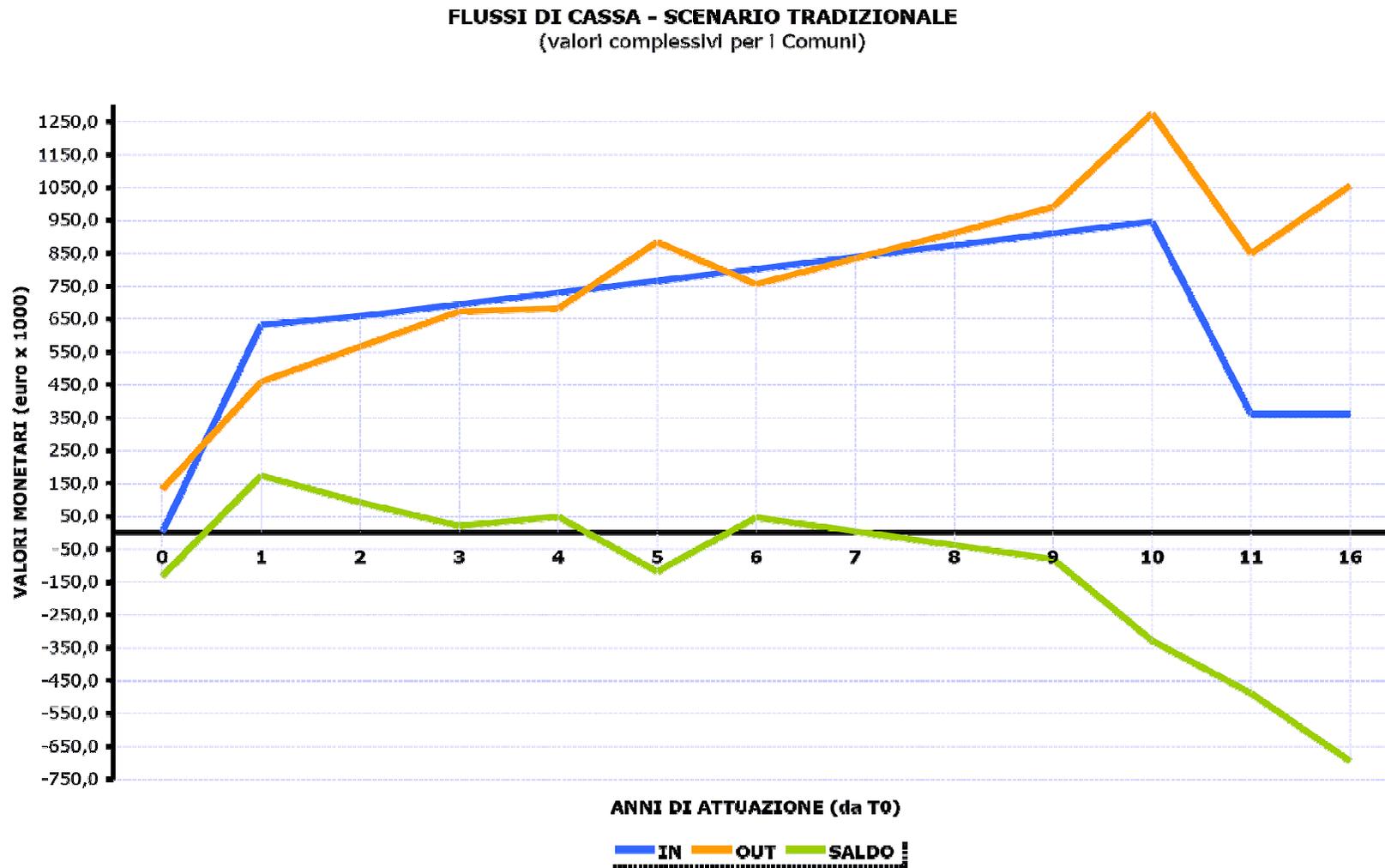
Indirette: fornitura di servizi all'area produttiva;

Indotte: fornitura di servizi sociali agli eventuali nuovi residenti.

- Saldo fra maggiori entrate e maggiori spese:

- presumibilmente positivo nel breve periodo, cioè nella fase di attuazione del progetto per l'incasso degli oneri concessori (entrate una tantum);
- Critico nel medio periodo e, addirittura, negativo a regime in seguito all'incremento delle spese per la manutenzione delle nuove opere e per l'erogazione di servizi sociali, incremento non compensato dal gettito ICI e dalle altre entrate ricorrenti.

- **Rappresentazione grafica del saldo fra entrate e spese**
nel periodo in cui si manifestano i principali effetti:



6. CONCETTO, OBIETTIVO E CONTENUTI DELLA PEREQUAZIONE TERRITORIALE

- La P.T. è un dispositivo che cerca di ovviare agli effetti sperequativi derivanti da piani o progetti di sviluppo territoriale, di livello sovra-comunale e condivisi dalle comunità in essi coinvolte, riguardanti contesti geografici tra loro differenziati.
- La P.T. implica la solidarietà intercomunale, in quanto alle aree a cui viene consentito di svilupparsi più intensamente di altre, spetta intervenire per evitare il formarsi e/o l'accentuarsi di situazioni di sperequazione nei confronti appunto di quelle porzioni a cui invece - per vari motivi - non è concesso un altrettanto intenso sviluppo.

- La P.T., dunque, non va intesa come distribuzione equilibrata delle nuove iniziative programmate sul territorio dei vari comuni, bensì come una loro più funzionale allocazione finalizzata alla competitività.

- La P.T. si compone sostanzialmente di:
 - a) un accordo volontario tra le Amministrazioni locali interessate;
 - b) uno strumento di incentivazione finanziaria (= fondo di compensazione).

7. INPLICAZIONI DERIVANTI DALLA P.T.

- Possibilità di attribuire alla pianificazione territoriale di area vasta il compito di compensare le eventuali “esternalità”, quale corollario della fissazione di obiettivi strategici condivisi, riguardanti le scelte insediative delle attività produttive ed il loro *standard* qualitativo.
- Ricorso a strumenti di tipo economico (incentivi finanziari), mediante i quali compensare i maggiori costi, o i mancati vantaggi, derivanti ad alcuni Comuni dalle scelte di piano.
- Tali incentivi sono finanziati mediante la condivisione dei maggiori introiti ottenuti dagli altri Comuni coinvolti nel progetto e derivanti dalle stesse scelte di piano.
- In tal modo alla fine si giunge ad una situazione perequata fra i vari territori rientranti nel contesto interessato.

8. Esempi di ambiti ideali per l'applicazione della P.T.

- completamento, espansione e/o riconversione di aree produttive sovra-comunali già esistenti, con esigenza di ripristino ambientale;
- realizzazione di nuove aree produttive secondo particolari criteri di sostenibilità ambientale (A.P.E.A.);
- localizzazione di infrastrutture pubbliche di notevole dimensione e/o di elevato impatto ambientale sul territorio;
- regolazione dei rapporti fra aree diverse dal punto di vista morfologico (montagna/pianura o aree urbane/rurali);
- regolazione dei rapporti fra comune "centrale" e comuni contermini all'interno di aree urbane e metropolitane.

9. CONNESSIONE FRA SVILUPPO URBANO E FISCALITA' LOCALE

- La P.T., inoltre, considera la connessione tra lo sviluppo urbanistico e la fiscalità locale, particolarmente stretta in Italia per l'attribuzione ai Comuni di numerose e rilevanti leve fiscali connesse alla proprietà ed all'uso del territorio.
- Ciò consente il ricorso all'istituzione di un fondo, denominato di compensazione ed alimentato con le risorse finanziarie aggiuntive, derivanti dalla realizzazione dei progetti di sviluppo territoriale.
- Con queste risorse va finanziato sia il progetto stesso che le eventuali misure di carattere compensativo a favore dei Comuni svantaggiati.

10. Obiettivi raggiungibili con strumenti finanziari di compensazione

- un più elevato livello sia di efficienza allocativa che di equità territoriale;
- l'ottenimento di un maggiore consenso sociale sulle finalità e sulle scelte previste dal P. T. C. P.;
- la possibilità di dotare i nuovi insediamenti produttivi delle infrastrutture con cui prevenire le varie forme di inquinamento oppure di riqualificare quelli già esistenti, in occasione del loro completamento e/o di una loro espansione, diventando così "aree ecologicamente attrezzate";
- la possibilità per tali ambiti di recuperare, mantenere o, addirittura, rafforzare la loro attrattività (= capacità di attrazione) nei confronti di eventuali ulteriori investimenti provenienti dall'esterno dell'area su cui gli ambiti stessi insistono.

11. La procedura di valutazione economico-finanziaria

- Principali passaggi previsti/1:

- a) proiezione nel medio-lungo periodo delle implicazioni economico-finanziarie (di tipo sia diretto che indiretto), attese dal progetto di sviluppo territoriale e prodotte sui bilanci di tutte le Amministrazioni pubbliche locali coinvolte nella sua realizzazione (\Rightarrow), in seguito al prevedibile aumento sia delle entrate tributarie e paratributarie, che delle spese di investimento e di quelle connesse di funzionamento;
- b) determinazione anche delle implicazioni di carattere indotto (cioè quelle per l'aumento della popolazione e dei connessi fabbisogni sociali, nel caso in cui l'area geografica in questione non presenti disoccupazione);

- Principali passaggi previsti/2:

c) determinazione dell'esito finanziario di tali proiezioni pluriennali (in termini di saldo attivo o passivo fra maggiori entrate e maggiori spese), così da stimarne preventivamente il loro presumibile impatto sui bilanci dei singoli Enti locali;

d) individuazione e determinazione delle risorse finanziarie necessarie per alimentare il fondo con cui compensare le Amministrazioni locali potenzialmente svantaggiate (\Rightarrow).

- Universo di riferimento:

oltre ai Comuni, la Provincia, le imprese pubbliche operanti nei settori dei servizi locali, nonché ulteriori Enti locali o sub-regionali (Consorzi di bonifica, ecc).

- Articolazione degli Enti pubblici coinvolti nelle seguenti tre categorie:

i) strettamente locali;

ii) sovra-comunali;

iii) altre Amministrazioni, anche sovra-provinciali, considerate però solo nella misura in cui siano direttamente coinvolte nella realizzazione del progetto di sviluppo produttivo (ad es. Regione, RFI, ecc.).

12. Composizione e destinazione del Fondo di compensazione (nel caso di un ambito produttivo)

- Entrate:

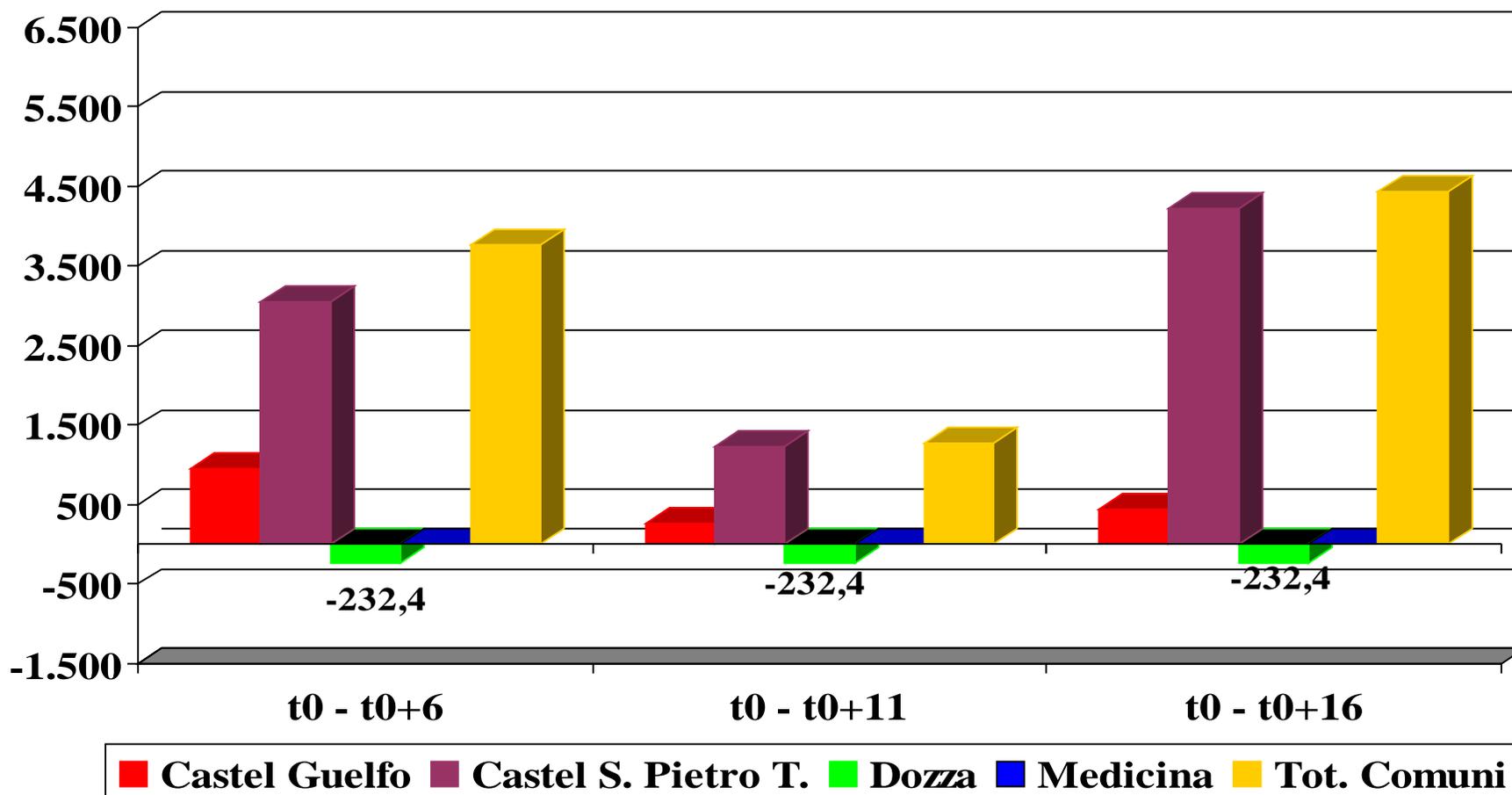
- oneri di urbanizzazione secondaria;
- contributi sul costo di costruzione e contributi D e S;
- ulteriori contributi (negoziali);
- maggiore gettito ICI (tutto o in parte) da insediamenti produttivi e residenziali;
- eventuali risorse provenienti da altri Enti.

- Spese:

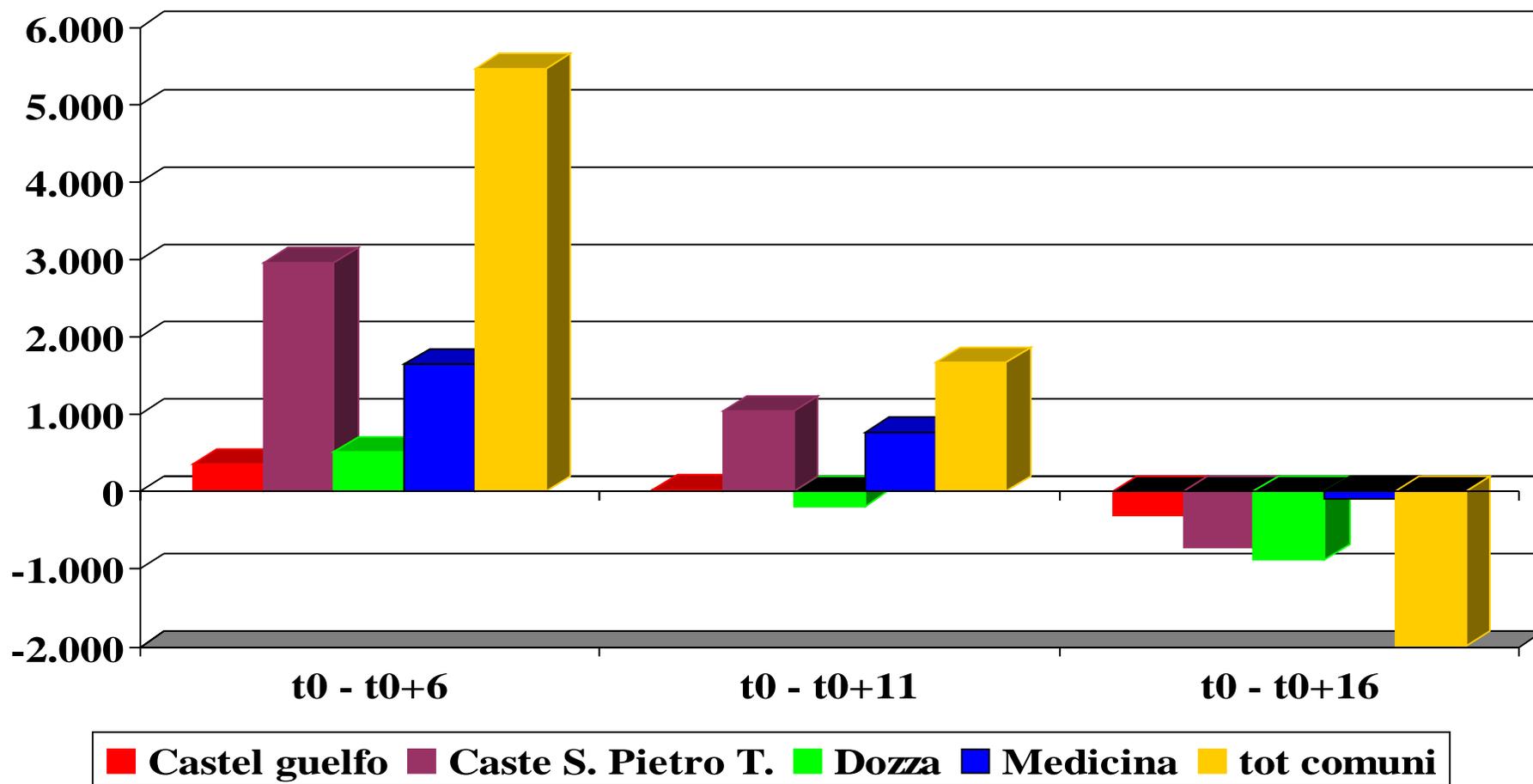
- infrastrutture e altre iniziative per qualificare l'ambito produttivo come area ecologicamente attrezzata;
- opere di valenza sovra-comunale (ad es., stazione RFI);
- opere di valenza comunale (a titolo compensativo);
- distribuzione di eventuali risorse finanziarie (residuali) fra i Comuni.

13. Risultati di una sperimentazione in prov. di Bologna

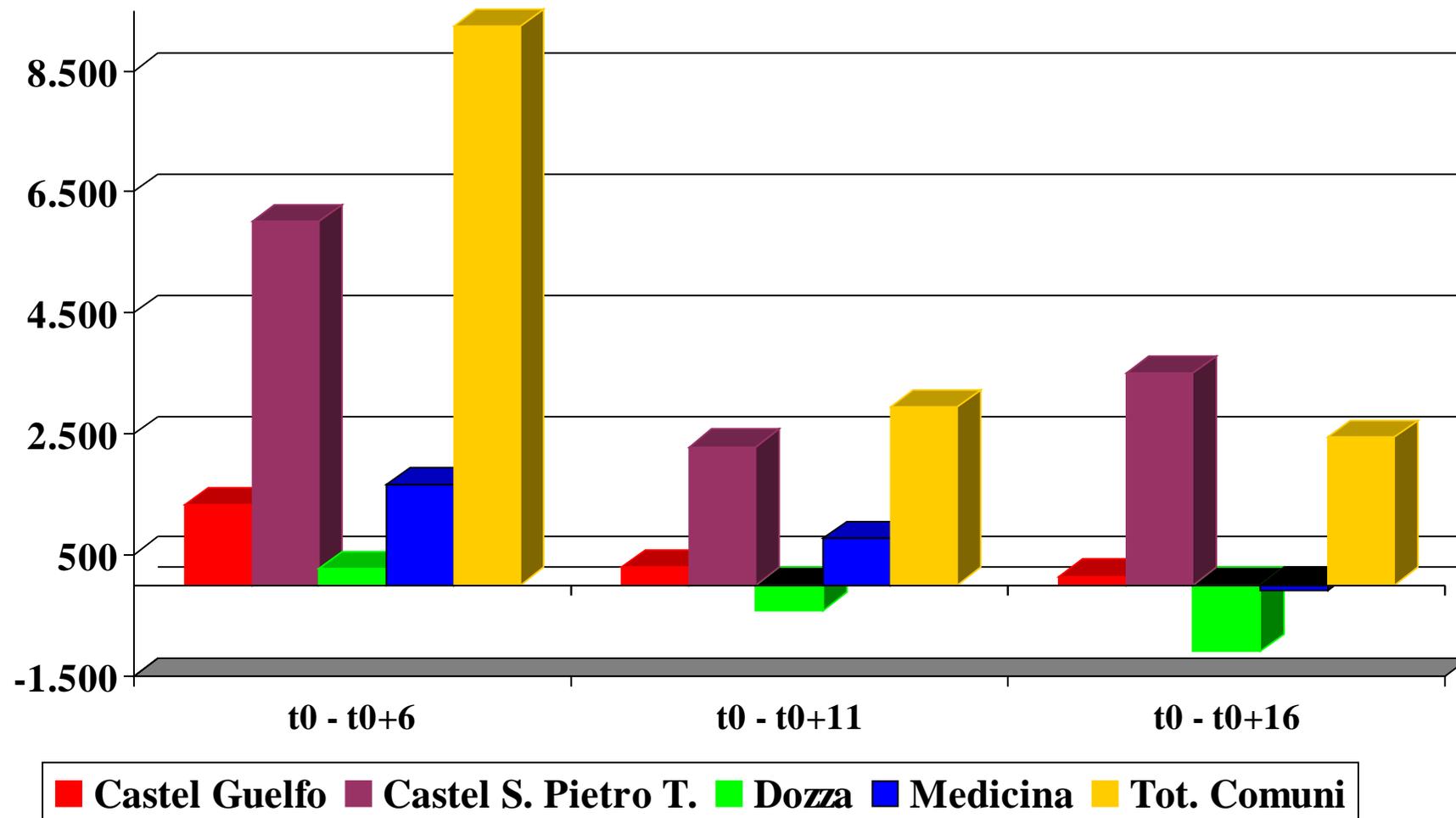
Saldi diretti e indiretti cumulati per i Comuni dell'Associaz. "Quattro Castelli" (val. in migliaia di Euro)



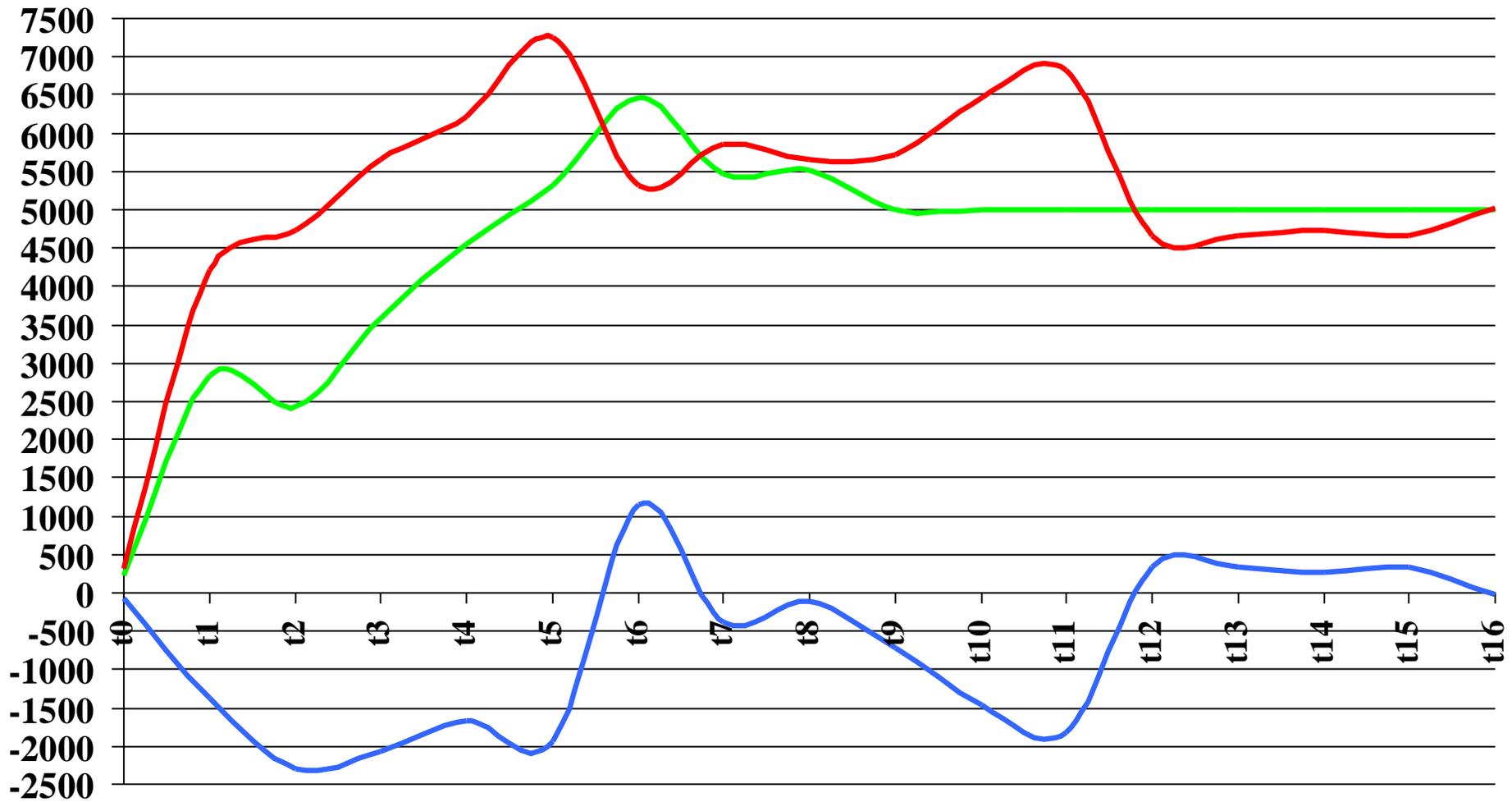
Saldi indotti cumulati per i Comuni dell'Associazione "Quattro Castelli" (valori in migliaia di Euro)



Saldi complessivi cumulati per i Comuni dell'Associazione "Quattro Castelli" (valori in migliaia di Euro)



Flussi di cassa complessivi connessi al progetto di sviluppo territoriale dell'Associaz. intercom.le "Quattro Castelli"



14. Considerazioni conclusive/1

- Molte delle aree produttive già realizzate in Italia lamentano un deficit pregresso di infrastrutturazione.

- Un progetto di sviluppo territoriale, come un nuovo ambito produttivo, si rivela finanziariamente vantaggioso per gli Enti locali solo nel breve periodo:
 - innanzi tutto, perché richiede di effettuare investimenti per colmare tale deficit infrastrutturale;
 - inoltre e soprattutto se si vuole qualificare tale ambito attrezzandolo come Area Ecologicamente Attrezzata (secondo le direttive comunitarie).

Considerazioni conclusive/2

- Da tale prospettiva, deriva l'esigenza di effettuare scelte di tipo selettivo, non potendo investire in modo uniforme su un territorio con caratteristiche e vocazioni diverse;
- Inoltre, esigenza di ripartire in modo equo le spese di investimento (infrastrutture, ecc.) e le successive spese di gestione, ma anche di redistribuire i vantaggi per compensare gli svantaggi;
- Opportunità di una compensazione finanziaria quale strumento complementare per garantire - nel lungo periodo - la sostenibilità economica delle scelte di ulteriore sviluppo insediativo;

Considerazioni conclusive/3

- Esigenza di individuare l'area geografico-istituzionale ottimale per l'implementazione della P.T.: le Unioni di Comuni, le Comunità montane o altri ambiti sovra-comunali ?
Più grandi o più piccoli ?

- Infine, istituzione di un fondo di compensazione, quale strumento di finanza sovra-comunale, con le seguenti principali caratteristiche:
 - a) finanziato mediante il gettito aggiuntivo derivante dal progetto di sviluppo;
 - b) destinato alla realizzazione delle varie iniziative da questo previste, tra cui quelle di stretto carattere compensativo.

15. Confronto fra i principali tipi di perequazione

Tipi di perequazione	Urbanistica	Territoriale
Obiettivi perseguiti	Distribuire in modo equo i diritti edificatori fra le proprietà imm.ri comprese in ambiti terr.li oggetto di trasformazione urbanistica	Compensare le esternalità prodotte a livello sovra-comunale in seguito a progetti di sviluppo condivisi dalle collettività interessate.
Soggetti coinvolti	Proprietari immobiliari ed Amministrazioni comunali	Amministrazioni locali (Comuni, Provincia, Regione, ecc.)
Ambiti territoriali	Micro-territoriale (=singolo comune)	Meso-territoriale (=insieme di comuni)
Senso d'azione	Orizzontale (fra privati)	Orizzontale (fra enti para-ordinati)

- La P.T. non è alternativa a quella urbanistica:

a) in sostanza, la perequazione urbanistica ha obiettivi simili a quelli della perequazione territoriale (l'efficienza allocativa e l'equità), ma:

- opera in contesti diversi (nell'ambito dello strumento urbanistico comunale);
- si rivolge a soggetti diversi (i proprietari dei suoli).

b) pertanto, possibilità di un'adozione combinata della perequazione urbanistica (a livello urbano, cioè di singolo comune), come prevista da molte leggi regionali di governo del territorio, e di quella territoriale (a livello sovra-comunale), anche se non prevista dalle normative regionali vigenti.