



Normativa

La perequazione territoriale nelle Leggi Regionali

Territorial Equalization in Regional Laws

a cura di Giuseppe Mazzeo* e Valentina Pinto**

* Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
ISSM, CNR-Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: gimazzeo@unina.it; web: www.dipist.unina.it

** Laboratorio Territorio Mobilità e Ambiente - TeMALab
Dipartimento di Pianificazione e Scienza del Territorio
Università degli Studi di Napoli Federico II
e-mail: valentina_pinto@hotmail.it; web: www.dipist.unina.it

Il punto della situazione

A causa dei crescenti effetti che le scelte urbanistiche determinano a livello sovracomunale – quali dispersione insediativa e connesso consumo di suolo, concorrenza e competizione tra amministrazioni comunali nell'accaparrarsi nuovi insediamenti a prescindere dai costi ambientali e sociali – negli ultimi anni si è reso necessario introdurre strumenti di perequazione territoriale nelle politiche di governo del territorio.

Tali strumenti consentono di “compensare” i mancati vantaggi o i maggiori costi sostenuti da taluni soggetti istituzionali (in particolare, i Comuni), derivanti da determinate scelte di pianificazione territoriale – assunte a scala sovracomunale – mediante benefici di diversa natura (economico-finanziari, ambientali, etc.) ottenendo così alla fine del processo una situazione sostanzialmente perequata tra le diverse aree interessate (Porter 1988 e Bruzzo 1999).

In sintesi, la perequazione territoriale concerne specificamente nella compensazione degli effetti indotti dalle scelte di pianificazione d'area vasta, traducendosi concretamente nella condivisione sovra comunale di tutti gli oneri e vantaggi connessi alla realizzazione di un determinato progetto di sviluppo territoriale.

Mediante l'equa distribuzione, tra i soggetti locali coinvolti, dei costi e dei benefici legati alla trasformazione del territorio si possono attuare progetti ambiziosi e strategici in grado di ridurre la concorrenza tra i sistemi locali rafforzandone la competitività e riportando effetti positivi anche sul consumo del suolo e sulla salvaguardia dei territori di pregio ambientale e naturalistico (INU 2008). Varie sono le situazioni concrete che si prestano al ricorso di una soluzione di questo genere, come, ad esempio, la contiguità fra aree da preservare dal punto di vista ambientale e paesaggistico ed aree invece già fortemente

urbanizzate (e, perciò, molto spesso degradate), oppure la localizzazione di una nuova infrastruttura pubblica o di un grande insediamento produttivo, aventi entrambi ricadute che superano notevolmente i confini del singolo Comune più direttamente interessato.

Nonostante questi presupposti, la perequazione territoriale non è di facile applicazione dal punto di vista operativo, soprattutto in relazione alla mancanza di precedenti esperienze nel nostro Paese e alla difficoltà ad importare modelli esteri, a causa delle profonde differenze dei contesti giuridici e fiscali di riferimento.

Per questo motivo sono ancora poche le leggi regionali che introducono il concetto di perequazione territoriale e specificano le tecniche per applicarla e promuoverne la diffusione.

A ciò si aggiunge che nella maggior parte dei casi il ricorso alle sole norme prescrittive non sembra sufficiente per indurre gli enti locali ad assumere comportamenti “virtuosi” (cioè di tipo cooperativo) in sede pianificatoria; quegli Enti che sono abituati ad avvalersi delle competenze loro attribuite dalla normativa vigente, le quali si caratterizzano per la valorizzazione di scelte basate su un senso di autonomia che ormai risulta del tutto superato dalla successiva evoluzione dei fenomeni sociali ed economici impostasi in ambito mondiale (Ervet 2006).

Alla luce delle problematiche sollevate, il presente osservatorio intende restituire un breve focus sui contenuti riguardanti il principio perequativo di alcune leggi regionali italiane che affrontano il tema della perequazione territoriale.

Per ciascuna regione presa in esame, più che la soluzione finanziaria adottata, saranno evidenziati i modelli di governance necessarie per consentire l'attuazione di questo tipo di progettualità.

La Legge Regionale n. 20/2000 dell' Emilia Romagna

Delle leggi regionali che trattano esplicitamente il tema, quella dell'Emilia Romagna è la più completa, specificando sia le metodologie che i dispositivi di perequazione da adottare con riferimento anche agli ambiti di applicazione. La perequazione territoriale è stata introdotta in Emilia Romagna dalla Legge Urbanistica Regionale n. 20 del 24 marzo 2000 contestualmente alla promozione degli accordi territoriali tra Comuni e Province, che hanno la possibilità di costituire un fondo comune, finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati.

Gli "accordi territoriali" sono introdotti quali procedure per concordare obiettivi e scelte comuni, nonché per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici comunali, stabilendo che tali accordi possano "prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi

concordati" (art. 15). Alla Provincia la Legge Regionale attribuisce il ruolo di promotore degli accordi territoriali necessari a dare attuazione agli interventi di livello sovra-comunale previsti dal Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

Una particolare accezione della perequazione territoriale è poi introdotta dall'art. A-13 dell'Allegato alla legge 20, che riguarda gli "ambiti specializzati per attività produttive".

La legge distingue le aree produttive di rilievo sovra comunale "caratterizzate da effetti sociali, territoriali e ambientali che interessano più Comuni" da quelle di rilievo comunale che generano impatti comunali.

Individua, quindi, per le prime l'accordo territoriale come forma ordinaria di attuazione e stabilisce, che "gli oneri di urbanizzazione relativi alle aree produttive di rilievo sovra-comunale 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. Gli accordi territoriali stabiliscono le modalità di versamento e gestione degli oneri e ne programmano in maniera unitaria l'utilizzo, assicurando il reperimento delle

Legge regionale dell' Emilia Romagna 24 Marzo 2000, n. 2**Art. 15****Accordi territoriali**

1. *I Comuni, le Province e la Regione* possono promuovere accordi territoriali per concordare obiettivi e scelte strategiche comuni ovvero per coordinare l'attuazione delle previsioni dei piani urbanistici, in ragione della sostanziale omogeneità delle caratteristiche e del valore naturale, ambientale e paesaggistico dei territori comunali ovvero della stretta integrazione e interdipendenza degli assetti insediativi, economici e sociali. I Comuni possono altresì stipulare accordi territoriali per lo svolgimento in collaborazione di tutte o parte delle funzioni di pianificazione urbanistica, nonché per l'elaborazione in forma associata degli strumenti urbanistici e la costituzione di un apposito ufficio di piano o di altre strutture per la redazione e gestione degli stessi.

2. Per l'attuazione del PTCP la Provincia può promuovere accordi territoriali diretti a definire, anche con riguardo alle risorse finanziarie disponibili, gli interventi di livello sovracomunale da realizzare in un arco temporale definito e che attengono:

- a) alla realizzazione delle infrastrutture di interesse generale previste dal piano nonché delle infrastrutture, opere o servizi cui è subordinata l'attuazione dei piani urbanistici comunali, a norma del comma 4 dell'art. 26;
- b) a interventi di rinaturazione e di riequilibrio ecologico ovvero alla realizzazione di dotazioni ecologiche ed ambientali;
- c) a progetti di tutela, recupero e valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali del territorio.

3. Gli accordi territoriali di cui ai commi 1 e 2 possono prevedere forme di perequazione territoriale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati. A tal fine gli accordi definiscono le attività, il finanziamento ed ogni altro adempimento che ciascun soggetto partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento. La proposta di accordo territoriale è approvata dalla Giunta regionale, acquisito il parere della Commissione assembleare competente, qualora l'accordo preveda la modifica a piani e atti regionali di competenza dell'Assemblea regionale.

4. Agli accordi territoriali si applica, per quanto non previsto dalla presente legge, la disciplina propria degli accordi tra amministrazioni di cui all'art.15 della legge n. 241 del 1990.

eventuali ulteriori risorse necessarie per la realizzazione delle dotazioni previste”.

In tema di aree produttive, l'introduzione della perequazione territoriale acquista quindi significato in relazione alla presenza di esternalità, sia positive che negative, prodotte a scala sovra-comunale dalle più rilevanti decisioni assunte in materia di insediamento delle nuove attività produttive (manifatturiere, commerciali, direzionali, ecc.), e sancisce l'opportunità di valutare e compensare gli effetti delle decisioni in materia di sviluppo produttivo, con riferimento all'ambito territoriale entro il quale si esplicano tali effetti, senza definirlo a priori né considerare i confini amministrativi come limiti (Bruzzo, Fallaci, Guaragno 2004).

La Legge Regionale dell'Emilia Romagna prevede, quindi, sia una soluzione di natura istituzionale, cioè l'accordo territoriale tra i Comuni e la Provincia, sia una soluzione di natura finanziaria, vale a dire l'istituzione di un apposito fondo alimentato con risorse conferite dagli stessi enti locali, che dovrebbe servire come un incentivo per indurre anche le amministrazioni potenzialmente svantaggiate a partecipare alla realizzazione di un progetto di sviluppo territoriale, caratterizzato da una valenza sovra-comunale e da un elevato standard qualitativo.

Il 1° gennaio 2006 è entrato in funzione il primo fondo di compensazione territoriale fra i comuni dell'Associazione Valle dell'Idice (Castenaso, Ozzano dell'Emilia, San Lazzaro di Savena). Esso è costituito da tutte le entrate fiscali derivanti dagli insediamenti produttivi, terziari e commerciali. La condivisione così raggiunta garantirà che lo sviluppo insediativo sia più equilibrato e sostenibile dal punto di vista logistico e ambientale, e nel contempo assicurerà equità fiscale ai Comuni.

La Perequazione Territoriale in Toscana, Veneto, Umbria e Lombardia

La Regione Toscana nella sua Legge Regionale in materia di Governo del Territorio (n. 1 del 3 gennaio 2005), prevede la perequazione territoriale solo in modo implicito dedicandogli poche righe e rimandando al Piano di Indirizzo Territoriale il compito di specificarne le prescrizioni. Nel Titolo V - "Atti, Soggetti e funzioni", Capo I - "Funzioni della Regione", stabilisce che il Piano di Indirizzo Territoriale deve contenere: "le prescrizioni relative alla individuazione dei tipi di intervento e dei relativi ambiti territoriali che, per i loro effetti intercomunali, sono oggetto di concertazione fra i vari livelli istituzionali anche in relazione alle forme di perequazione tra comuni" (art. 48). Anche la legge della Regione Veneto (L.R. 11 del 23 aprile 2004) prevede la perequazione territoriale solo in modo implicito, in quanto affida al Piano di Assetto del Territorio Intercomunale (PATI) la funzione di coordinare scelte strategiche di rilievo sovra-comunale.

Il Piano di Assetto del Territorio Intercomunale rappresenta lo strumento di pianificazione intercomunale finalizzato a pianificare in modo coordinato scelte strategiche e tematiche relative al territorio di più Comuni (art. 12, comma 4). In questo caso, però, viene specificato lo strumento istituzionale mediante il quale definire un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i Comuni interessati, ovvero la convenzione.

La Regione Umbria (Legge Regionale n. 11 del 22 febbraio 2005) rimanda la specificazione delle modalità perequative alle Province, attraverso la redazione del PTCP.

In particolare, tale legge prevede un'azione di coordinamento tra le Province specificando che "le Province, in quanto titolari di funzioni di pianificazione territoriale di area vasta, con il PTCP esercitano le funzioni per attuare la perequazione territoriale e la compartecipazione tra i comuni interessati ai proventi e costi conseguenti a trasformazioni o interventi di rilevanza intercomunale" (art. 26). In questo caso emerge il rinnovato ruolo delineato per le Province a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione, che diventano un vero e proprio punto di convergenza ed aggregazione di interessi sovra-comunali, riducendo le conflittualità, armonizzando le differenze, coordinando le competizioni, semplificando i processi decisionali ed infine favorendo le decisioni di tipo consensuale fra i soggetti istituzionali.

La Legge della Regione Lombardia (n. 12 dell'11 marzo 2005, modificata dalla L.R. n. 4 del 2008), infine, di fatto non prevede la perequazione territoriale, ma solo misure di compensazione, sebbene sia a livello di PTR che di PTCP. Nel primo caso sono previste forme di compensazione di tipo economico-finanziario o ambientale mediante l'adozione di strumenti idonei a:

- garantire il perseguimento di obiettivi regionali;
- favorire gli enti locali ricadenti in ambiti oggetto di limitazione delle possibilità di sviluppo;

Legge regionale del Veneto 23 Aprile 2004, n. 11 Art. 7

Accordo di programma

1. Per la definizione e la realizzazione di programmi d'intervento o di opere pubbliche o di interesse pubblico, che richiedono l'azione integrata e coordinata di comuni, province, Regione, amministrazioni statali e di altri soggetti pubblici o privati, può essere promossa la conclusione di accordi di programma ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e successive modificazioni. I rapporti con i privati sono disciplinati da un atto unilaterale d'obbligo o da una convenzione da allegare all'accordo di programma.

- compensare interventi che determinano rilevanti impatti sul territorio anche in comuni non direttamente interessati dagli interventi stessi.

A tal fine la Regione si avvale di fondi propri o indica le modalità per suddividere solidalmente tra gli enti locali, in rapporto alle differenti potenzialità di sviluppo e ai vincoli di sostenibilità derivanti a ciascuno dai contenuti della programmazione regionale, i vantaggi e gli oneri conseguenti.

Al livello provinciale, invece, oltre a prevedere indicazioni per la realizzazione di insediamenti di portata sovra-comunale, il PTCP prevede forme compensative come modalità per favorire il coordinamento tra i piani dei Comuni precisando che "le azioni di coordinamento sono definite dalla provincia, d'intesa con i comuni interessati, ed approvate secondo le procedure stabilite dallo stesso PTCP, che devono in ogni caso prevedere forme di informazione pubblica e di comunicazione alla Regione in ordine all'intervenuta approvazione (art. 15).

La cooperazione istituzionale alla base della Perequazione Territoriale

Il quadro che emerge dalla breve analisi effettuata, è che le esperienze finora registrate sul piano normativo a livello regionale, sono poco numerose e tra loro alquanto diverse: alcune Regioni richiamano esplicitamente la perequazione territoriale prevedendo anche gli strumenti istituzionali per la sua implementazione, altre la trattano in maniera implicita rimandando a specifici piani territoriali.

In tutte le Leggi Regionali, però, sono previste e promosse forme di cooperazione fra i vari livelli istituzionali.

Alcuni studi hanno recentemente identificato le principali condizioni di natura tendenzialmente politico-istituzionale che consentono di condurre al successo azioni di governo del territorio condotte con lo strumento della perequazione territoriale.

La prima di tali condizioni è che la perequazione territoriale manifesta maggiori probabilità di successo se si è in presenza di strumenti di pianificazione urbanistica, come i Piani Strutturali Comunali, predisposti in modo associato e a livello d'area, anziché di singolo Comune.

La seconda condizione è che a livello sia provinciale che regionale si riesca ad esercitare una efficace governance, mediante un più intenso ricorso all'impiego di strumenti di incentivazione economica tendenti a favorire non solo l'adozione di un atteggiamento cooperativo fra le amministrazioni locali, ma anche il recepimento delle scelte strategiche dello sviluppo territoriale assunte nei competenti e più adeguati ambiti istituzionali sovracomunali.

A loro volta, le scelte strategiche possono essere assunte in modo fondato e, pertanto, possono godere di una mag-

giore probabilità di essere condivise da parte dei soggetti destinatari solo se esse si basano su una approfondita conoscenza dei fenomeni reali, delle loro tendenze spontanee, nonché delle prospettive che li attendono in un arco temporale sufficientemente lungo, affinché tali fenomeni vengano affrontati in quell'ottica che rende possibile una corretta valutazione delle loro effettive implicazioni e, conseguentemente, anche delle loro potenzialità per tutte le realtà che ne saranno direttamente e indirettamente interessate (Ervet 2006).

Per quanto attiene agli strumenti istituzionali mediante i quali adottare concretamente la perequazione territoriale, questi sono previsti solo nelle due Leggi Regionali dell'Emilia Romagna e del Veneto, in particolare: una generica convenzione nel caso del Veneto e un più specifico accordo territoriale in quello dell'Emilia-Romagna (Bruzzo 2007).

Riferimenti bibliografici

- Bruzzo A. (1999), "Un'ipotesi di compensazione finanziaria a livello intercomunale finalizzata alla gestione sostenibile dello sviluppo economico ed urbanistico in ambito metropolitano", in Camagni R., *La pianificazione sostenibile delle aree perturbate*, il Mulino, Bologna.
- Bruzzo A. (2007), *La solidarietà intercomunale e la perequazione territoriale: breve analisi ed esperienze italiane*, intervento al Convegno su: "Strumenti per la cooperazione intercomunale: la perequazione territoriale" organizzato dalla Provincia di Padova Monselice, 27 giugno 2007.
- Bruzzo, A. e Fallaci R. Guaragno G. (2004), "Strumenti economico-finanziari per l'implementazione della perequazione territoriale a livello sovra-comunale. Breve analisi comparata di alcune recenti esperienze italiane", in *Rivista della Scuola Superiore dell'Economia e delle Finanze*, n.5/maggio 2004, <http://rivista.ssef.it/>.
- ERVET (2006), "La perequazione territoriale in Emilia Romagna, esperienze, problemi e prospettive", Bologna, www.ervet.it.
- INU (2008), "Perequazione territoriale in Provincia di Bologna", Bologna, 10 aprile 2008.
- Legge Regionale dell'Emilia Romagna n. 20 del 24 marzo 2000.
- Legge Regionale dell'Umbria n.11 del 22 febbraio 2005.
- Legge Regionale della Lombardia n. 12 dell' 11 marzo 2005.
- Legge Regionale della Toscana n.1 del 03 gennaio 2005.
- Legge Regionale del Veneto n. 11 del 23 aprile 2004.
- Porter D. R. (1988), "Will Developers Pay to Play?", in Nelson A.C., *Development Impact Fees. Policy, Rationales Practices, Theory and Issues*, Planners Press, Chicago.