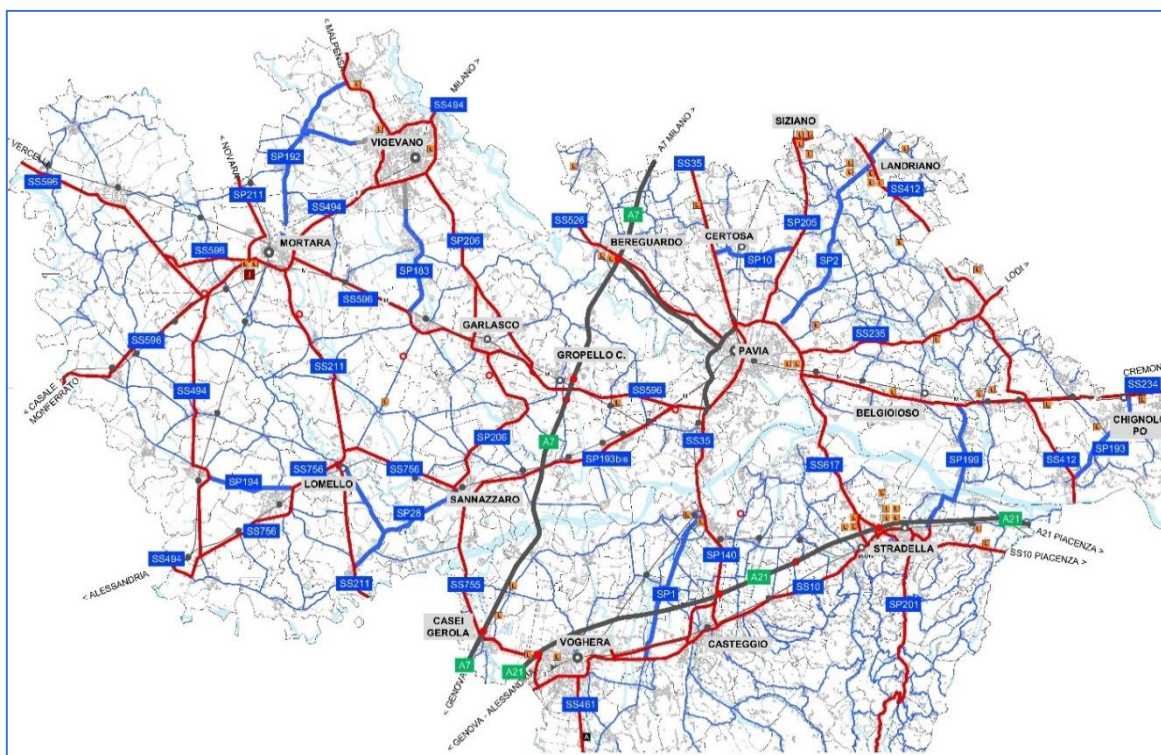




Settore Servizi per l'Impiego, Affari
Istituzionali, Territorio e Protezione Civile

PIANO TERRITORIALE DI COORDINAMENTO PROVINCIALE (PTCP)

COMPONENTE DI GOVERNO DELLA MOBILITA' E DELLA LOGISTICA



CRITERI REGOLAMENTARI PER LA PEREQUAZIONE TERRITORIALE DI INSEDIAMENTI LOGISTICI		D.C.P.
Elaborazione: Vincenzo Fontana	Il Dirigente: Elisabetta Pozzi	Data

Presidente della Provincia Giovanni Palli	Consigliere delegato Claudio Mangiarotti
--	---

INDICE

PREMESSE

1. *La perequazione territoriale nella disciplina urbanistica: criteri e indirizzi applicativi*
2. *Inquadramento normativo*
3. *Gli oggetti della perequazione territoriale*
4. *Possibili modalità operative per la costituzione di un Fondo di compensazione*
5. *Aree di compensazione metodo strain per risarcimento ecologico*

PREMESSE

Il presente elaborato propone delle linee guida-criteri finalizzate alle modalità per costituire un Fondo di compensazione, calcolare e gestire un modello di perequazione territoriale, coerentemente con le disposizioni regionali di cui alla l.r.12/2005

L'esigenza e l'opportunità di ricorrere a strumenti di tipo economico individuabili negli incentivi finanziari mediante i quali compensare i mancati vantaggi derivanti a taluni soggetti istituzionali da determinate scelte di pianificazione territoriale assunte a scala sovracomunale si prestano a varie situazioni concrete quali ad esempio la contiguità fra aree da preservare dal punto di vista ecologico ed aree invece fortemente antropizzate e spesso anche degradate, la localizzazione di infrastrutture pubbliche, o di grandi insediamenti commerciali, e logistiche), l'individuazione di corridoi ecologici per la riqualificazione e la salvaguardia delle biodiversità;

L'esigenza di attribuire alla pianificazione di area vasta esercitata mediante il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP), anche il compito di prevedere la possibilità di compensare le esternalità che si creano all'interno di quegli ambiti intercomunali, dovrebbe configurarsi quale corollario della fissazione di precisi obiettivi strategici. Sarebbe innanzitutto necessario risolvere alcune questioni, tra cui quella di definire la natura che può assumere un fondo meramente compensativo-

Tali linee guida dovranno essere seguite e da proporre per azioni di perequazione/compensazione, per la dislocazione di attività logistiche che viene concentrata in determinati comuni di un ambito territoriale, in coerenza per esempio con l'assetto della viabilità strutturale; per questa ragione è necessario attivare un meccanismo economico di equilibrio territoriale: il fondo di compensazione.

Scopo di questo fondo intercomunale è quello di ridistribuire fra i Comuni interessati le risorse e gli oneri derivanti dai nuovi insediamenti di tipo logistico-produttivo, al fine di rendere indifferente la localizzazione urbanistica in determinati luoghi piuttosto che in altri.

1. *La perequazione territoriale nella disciplina urbanistica: criteri e indirizzi applicativi*

Lo strumento tecnico che può essere efficacemente utilizzato per garantire il raggiungimento degli obiettivi sopra accennati infrastrutturali citati, concorrendo all'attuazione del Piano della Mobilità Provinciale, è certamente quello della perequazione territoriale.

Si tratta di uno strumento del tutto nuovo introdotto dalla Legge Urbanistica Regionale n. 12/2005 (art.11, comma 2-ter), che contestualmente alla promozione di accordi tra Comuni e Province, fa riferimento alla 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.

In sostanza la perequazione territoriale concerne specificatamente la compensazione degli effetti indotti dalle scelte di pianificazione di area vasta, e concretamente si traduce nella condivisione sovracomunale, tramite un fondo, di tutti gli oneri (spese) ed onori (entrate) connessi alla realizzazione di un determinato progetto di assetto e sviluppo territoriale.

La Perequazione Territoriale rappresenta un principio di pianificazione finalizzato alla costruzione di equità e di efficacia nelle politiche territoriali di area vasta, che si esplica tramite una equa distribuzione dei costi e dei benefici connessi al disegno di assetto territoriale tra gli enti pubblici coinvolti, e che tende ad eliminare gli effetti della concorrenza fra i Comuni in materia insediativa.

Il principio di perequazione territoriale si concretizza nella costituzione di un fondo di compensazione finanziato dagli enti locali con risorse proprie o con quote dei proventi degli oneri di urbanizzazione e delle entrate fiscali conseguenti la realizzazione degli interventi concordati nell'ambito di Accordi Territoriali.

Si tratta di uno strumento assai strategico per la gestione delle trasformazioni territoriali, ma non privo di limiti nella sua attuale cornice normativa, regionale e nazionale

La corretta applicazione della perequazione territoriale implica sicuramente una maggiore capacità degli Enti locali di agire secondo una logica intercomunale ma, al tempo stesso, può rappresentare un volano nel raggiungimento degli obiettivi di riduzione del consumo di suolo e di rigenerazione urbana e territoriale, tenendo conto che mira a garantire un'equa distribuzione, tra più Amministrazioni comunali, dei benefici e degli oneri che derivano dalla grandi trasformazioni urbanistico-territoriali.

Dinanzi, da un lato, alla crisi del sistema economico-sociale che ha interessato negli ultimi anni il mercato immobiliare, al tempo stesso, della riduzione della disponibilità finanziaria della P.A. chiamata a rispondere agli obiettivi di spending review, appare sempre più necessario promuovere strumenti di governance territoriale innovativi, che sappiano mettere a sistema le sinergie tra i diversi livelli istituzionali e sappiano orientare le future trasformazioni del territorio sulla base di un approccio intercomunale, a beneficio di una maggiore e complessiva sostenibilità regionale

2. Inquadramento normativo

Contestualmente al concetto di governo del territorio, la Legge Urbanistica Regionale n. 12/2005 all'art.11 comma 2-ter, introduce la nozione di "perequazione territoriale" prevedendo la possibilità di: ***“costituire 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”***

La L.R.18/2019 fissa un importante caposaldo per la perequazione territoriale nel c.2 ter del rinnovato art. 11 della L.R.12/2005. **I comuni, anche in accordo con altri enti territoriali, possono prevedere, in relazione alle specifiche competenze e nel rispetto dei vincoli di destinazione previsti dalla normativa vigente, forme di perequazione territoriale intercomunale, anche attraverso la costituzione di un fondo finanziato con risorse proprie o con quote degli oneri di urbanizzazione e altre risorse conseguenti alla realizzazione degli interventi concordati. A tal fine definiscono, d'intesa tra loro, le attività, le modalità di finanziamento e ogni altro adempimento che ciascun ente partecipante si impegna a realizzare, con l'indicazione dei relativi tempi e delle modalità di coordinamento.**

La perequazione territoriale rappresenta una particolare forma compensativa, in cui protagonisti non sono le proprietà immobiliari ma le collettività, principalmente rappresentate dai Comuni, e il fine da perseguire è un'equilibrata distribuzione dei vantaggi e dei sacrifici connessi agli interventi insediativi e infrastrutturali che travalicano i confini comunali. La sua applicazione risulta possibile (anche in assenza di specifici riferimenti normativi), mediante la promozione di forme di copianificazione (mediante gli accordi e le intese previste dall'ordinamento) e l'attuazione di piani e progetti di rilievo sovracomunale, come ad es. gli strumenti di programmazione negoziata o i più tradizionali strumenti urbanistici sovracomunali

Lo stesso vigente PTCP introduce nel proprio Articolo I-18 disposizioni in merito agli strumenti per la perequazione territoriale, stabilendo che è compito della Provincia promuovere ***l'adozione di forme di perequazione territoriale finalizzate al raggiungimento di più generali condizioni di sostenibilità ambientale, territoriale e socio-economica, nonché di un'equa distribuzione tra i comuni interessati dei vantaggi e svantaggi connessi con la programmazione e realizzazione di insediamenti e infrastrutture che presentino rilevanti effetti sovracomunali.***

Tale perequazione territoriale consiste nel *prevedere forme compensative e finanziarie tra le amministrazioni interessate anche attraverso la compartecipazione dei proventi derivanti dagli oneri di urbanizzazione e dai contributi di costruzione. I proventi possono essere unicamente destinati alla realizzazione di opere o di servizi di pubblica utilità, per compensare, anche parzialmente ma comunque in modo significativo e non irrisorio, le esternalità collegate con le previsioni insediative e infrastrutturali di livello sovracomunale.*

Le suddette disposizioni sono confermate nella Variante *in itinere* del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale.

3. *Gli oggetti della perequazione territoriale*

Un primo aspetto fondamentale da concordare è quali “oggetti” debbano essere sottoposti a perequazione territoriale, cioè quali trasformazioni urbanistiche del territorio debbano essere “condivise” anche da un punto di vista economico-finanziario tra più Amministrazioni coinvolte nel medesimo processo pianificatorio.

Con riferimento al livello di pianificazione provinciale, gli oggetti che devono rientrare sotto la perequazione sono quelli che hanno carattere sovracomunale e che generano al contempo forti costi e rilevanti risorse in termini di esazioni territoriali. Si tratta quindi degli insediamenti logistici, già oggetto di specifiche normative, e come emerso dalle esperienze pianificatorie degli ultimi mesi.

Oltre alle funzioni rimane aperta la discussione in merito alla individuazione della tipologia di aree da assoggettare a perequazione territoriale. A questo proposito l'ipotesi che maggiormente garantisce di fornire equità territoriale e sufficiente consistenza economica al fondo è quella che interessa tutti i nuovi interventi logistici ovunque localizzati all'interno del territorio dei Comuni, includendo quindi tra gli oggetti di perequazione anche le previsioni non attuate dei Piani di Governo del Territorio e riconfermate nei processi di rinnovo della strumentazione urbanistica comunale in corso.

A tale scopo l'attuazione di insediamenti logistici sovracomunali potrà essere promossa anche nell'ambito di Accordi di Pianificazione Territoriali che dovrà prevedere la costituzione e gestione di un fondo di compensazione finanziato con le risorse derivanti ai comuni dagli oneri di urbanizzazione e dall'IMU, nonché con altre risorse messe a disposizione anche da operatori privati. Disciplina inoltre l'utilizzo delle risorse del fondo compensativo individuando 3 macro voci di spesa:

1. opere e infrastrutture, dotazioni territoriali e servizi per la qualificazione degli ambiti di trasformazione. Rientrano in questo gruppo tutte le spese necessarie per assicurare la sostenibilità locale degli interventi, considerando sia le infrastrutture e dotazioni necessarie alla qualità e funzionalità degli insediamenti pianificati, sia la mitigazione degli impatti da essi generati e il loro corretto inserimento nel contesto locale;
2. opere e infrastrutture e servizi di carattere sovracomunale. Questo gruppo riguarda opere ed infrastrutture di interesse generale per tutte le amministrazioni coinvolte. Oltre alla chiara funzione redistributiva tali interventi sono volti ad assicurare la sostenibilità di rete degli insediamenti oggetti di perequazione, i cui impatti si presume possano generarsi sul sistema sovracomunale.
3. redistribuzione. Un terzo possibile utilizzo del fondo è la redistribuzione delle risorse tra le amministrazioni interessate secondo criteri oggettivi

4. *Possibili modalità operative per la costituzione di un Fondo di compensazione*

Affrontando in modo specifico la problematica dell'equità intercomunale, un metodo possibile per gestire tale aspetto è la condivisione della base imponibile mediante la costituzione di un *Fondo di compensazione*. Nella fattispecie quest'ultimo, che può essere considerato lo strumento finanziario della perequazione territoriale, raccoglie risorse dagli Enti interessati dalle scelte di pianificazione territoriale e fornisce risorse agli Enti sfavoriti dalle scelte adottate.

Pertanto, si prevede che il *Fondo di compensazione* sia alimentato mediante quote dei tributi riscossi dagli Enti locali o mediante altre entrate da loro conferite.

Si tratta evidentemente di uno strumento di natura finanziaria, vale a dire di un dispositivo di natura economica, mediante il quale si cerca di indurre le Amministrazioni pubbliche ad un atteggiamento più cooperativo rispetto a quello che potrebbe essere ottenuto mediante altri strumenti (pianificatori, giuridici, ecc.).

Attraverso il *Fondo di compensazione*, dunque, l'obiettivo della perequazione territoriale intercomunale aumenta le sue probabilità di successo, anche perché, per poter giungere alla materiale costituzione del *Fondo di compensazione* ed al successivo impiego delle risorse finanziarie ad esso conferite, risulta indispensabile provvedere alla determinazione in via preventiva di una vasta serie di valori, sia reali che monetari, la cui onerosità contribuisce a rendere l'Accordo intercomunale maggiormente vincolante per le Amministrazioni (e gli eventuali altri soggetti) che poi lo sottoscriveranno sulla base di elementi più chiari e precisi relativamente sia ai diritti vantati sia ai doveri assunti in seguito all'Accordo stesso.

Vengono di seguito individuate alcune potenziali voci di entrata afferenti al *Fondo di compensazione* per la realizzazione degli interventi di rilevanza intercomunale. Nella fattispecie, possono essere attribuite al *Fondo di compensazione* le seguenti entrate "dirette" derivanti ai Comuni dal rilascio dei titoli abitativi e dall'applicazione della imposta comunale sugli immobili:

- gli oneri di urbanizzazione secondaria, nella quota percentuale da concordare
- il contributo relativo al costo di costruzione, nella quota percentuale da concordare
- il contributo per opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti solidi, liquidi e gassosi ed il contributo per la sistemazione ambientale dei luoghi (previsti dapprima dall'art. 10 della Legge 10/1977, poi abrogato e ripreso dall'art. 19 del D.P.R. 380/2001) da prevedere per gli interventi produttivi, nella quota percentuale da concordare
- il gettito IMU derivante dai nuovi insediamenti che si realizzeranno (aliquote applicate ai fabbricati), nella quota percentuale da concordare

Le entrate “dirette” di cui sopra potranno eventualmente essere implementate con ulteriori risorse che, in termini esemplificativi, potrebbero essere le seguenti:

- risorse integrative da parte di altri soggetti privati o Enti o dai Comuni aderenti all'accordo necessarie all'adeguamento delle infrastrutture definite tramite successive intese.

Analogamente per quanto riportato in merito alle potenziali voci di entrata afferenti al *Fondo di compensazione*, di seguito vengono evidenziati i possibili parametri oggettivi per la redistribuzione delle risorse afferenti al *Fondo di compensazione*, in modo che essi non siano influenzati dall'origine territoriale delle risorse. In particolare, al fine di fornire una molteplicità di soluzioni a tale aspetto, sono stati forniti due diversi parametri oggettivi:

- la percentuale di incidenza della superficie territoriale di ogni Comune contermine e, la percentuale di incidenza della popolazione residente di ogni Comune contermine;
- la percentuale di incidenza rispetto ai comuni attraversati dalla viabilità e in proporzione ai flussi dei mezzi pesanti stimati nello studio del traffico, lungo gli itinerari di accesso all'insediamento

La ripartizione delle risorse potrà inoltre avvenire attraverso una ulteriore soluzione, rappresentata da specifici accordi redistributivi fra i Comuni da definire nell'Accordo intercomunale che gli stessi dovranno sottoscrivere per l'attuazione del meccanismo di perequazione territoriale intercomunale.

La effettiva redistribuzione delle risorse del *Fondo di compensazione* dovrà essere opportunamente distinta a seconda delle fasi temporali relative alle voci di entrata. Infatti, mentre le entrate derivanti dal gettito IMU rappresentano introiti annuali, quelle derivanti dagli oneri concessori per gli interventi edilizi rappresentano introiti “una tantum” a seconda dei tempi non prevedibili in base ai quali i vari ambiti di trasformazione verranno attuati e realizzati.

Pertanto, se l'Accordo intercomunale stabilisce che le maggiori risorse che affluirebbero nelle casse dei Comuni in cui sono consentiti gli interventi di natura esogena, vengano invece convogliate nel *Fondo di compensazione*, nessuno dei Comuni coinvolti ottiene un vantaggio specifico. Le risorse una tantum derivanti dagli oneri concessori, così come le entrate correnti (principalmente il gettito dell'IMU), anziché andare a vantaggio dei soli Comuni che ospitano gli ambiti intercomunali, confluiscono nel *Fondo di compensazione* e, pertanto, possono essere distribuite anche tra gli altri Comuni coinvolti secondo i criteri oggettivi di redistribuzione precedentemente illustrati (o ulteriori criteri redistributivi da definire). A questo punto la localizzazione delle quote insediative esogene in un Comune o in un altro tende a diventare indifferente, in quanto vengono a cadere i frequenti fattori di concorrenza esistenti tra i Comuni.

A seconda dei contenuti dell'Accordo che i Comuni sottoscriveranno, l'utilizzo delle risorse potrà essere utilizzato sia per il finanziamento delle opere ed infrastrutture per la qualificazione degli ambiti intercomunali, sia per il finanziamento di opere, infrastrutture e servizi di interesse dei singoli Comuni, in coerenza con gli indirizzi, gli obiettivi strategici e le previsioni dei PGT.

Le caratteristiche del *Fondo di compensazione* non possono prescindere dalle scelte relative all'Accordo di pianificazione sovracomunale. La natura e le caratteristiche del Fondo vanno quindi rapportate alle scelte che vengono definite nell'Accordo che ne costituisce il presupposto

Il *Fondo di compensazione* non ha una propria autonomia giuridica.

Si ritiene opportuno che dal punto di vista contabile, il *Fondo di compensazione* venga gestito dalla Provincia, nel cui bilancio dovrebbe essere istituita un'apposita voce.

Il fondo di compensazione sarà costituito dalle seguenti voci:

- il contributo relativo al costo di costruzione nella quota del 50%
- gli oneri di urbanizzazione secondaria, nella quota del 50%;
- il contributo per opere necessarie al trattamento e allo smaltimento dei rifiuti nella quota del 50%;
- il gettito IMU derivante dai nuovi insediamenti produttivi-logistici che si realizzeranno, nella quota del 50%.

Il *Fondo di compensazione* come sopra costituito è finalizzato alla ripartizione delle risorse tra i comuni partecipanti all'accordo di pianificazione secondo i seguenti criteri di base:

- una quota pari al 50% del *Fondo di compensazione* dovrà essere ripartita tra i Comuni contermini in proporzione all'estensione territoriale e alla popolazione residente;
- una quota pari al 50% del *Fondo di compensazione* dovrà tra i Comuni attraversati dal traffico indotto dagli insediamenti di logistica in proporzione ai flussi di mezzi pesanti stimati nello studio di traffico lungo gli itinerari di accesso;

Con riferimento agli oneri di urbanizzazione secondaria, sarebbe auspicabile una omogeneizzazione delle tariffe che i Comuni concorderanno prima di attivare le procedure di perequazione.

Relativamente agli oneri di urbanizzazione sembra necessario rappresentare che l'art.44 al comma 1 della legge regionale 12/2005 dispone l'obbligo ai Comuni del loro aggiornamento ogni tre anni.

Le entrate "dirette" di cui sopra potranno eventualmente essere integrate da ulteriori risorse che, in termini esemplificativi, potrebbero essere le seguenti:

- risorse messe a disposizione dall'operatore necessarie all'adeguamento delle infrastrutture di competenza provinciale definite anch'esso nell'accordo di pianificazione;
- risorse integrative da parte di altri Enti

Considerando che il modello sopra descritto rappresenta le modalità di gestione delle entrate al *Fondo di compensazione*, le percentuali sopra indicate potranno essere concordemente ricalibrate a fronte di un impegno formale degli Enti e dei soggetti pubblici e privati coinvolti.

Un altro elemento fondamentale per l'applicazione dei meccanismi perequativi è l'individuazione di parametri oggettivi per la redistribuzione delle risorse afferenti al *Fondo di compensazione* ai comuni partecipanti all'accordo

In questa fase, per la soluzione a tale aspetto, sono stati forniti 3 diversi parametri oggettivi (alternativi tra loro):

- la percentuale di incidenza della superficie territoriale di ogni Comune sulla superficie territoriale totale dei Comuni aderenti all'accordo;
- la percentuale di incidenza della popolazione residente di ogni Comune sulla popolazione residente totale dei Comuni aderenti all'accordo;
- la media tra le percentuali dei suddetti due valori, ossia della percentuale di incidenza di ciascun Comune relativa alla superficie territoriale ed alla popolazione residente;

La redistribuzione ottenuta dal modello espresso deve essere opportunamente distinta a seconda delle fasi temporali relative alle voci di entrata. Infatti, mentre le entrate derivanti dal gettito IMU rappresentano introiti annuali, quelle derivanti dagli oneri concessori per gli interventi edilizi rappresentano introiti "una tantum" a seconda dei tempi non prevedibili in base ai quali i vari ambiti di trasformazione per le funzioni produttive-logistiche verranno attuati e realizzati.

Sulla base di quanto specificato dal documento "*Linee guida per la valutazione di impatto degli insediamenti di logistica sulla mobilità*", viene introdotto a favore della Provincia anche un "*Contributo per maggiori oneri manutentivi*" da corrispondere annualmente al *Fondo di compensazione* per la perequazione territoriale.

Tale *Contributo per maggiori oneri manutentivi* è destinato alla manutenzione delle strade, costituendo contributo a copertura delle maggiori usure delle pavimentazioni indotte dal traffico pesante generato dalle attività produttive e logistiche.

Il *Contributo per maggiori oneri manutentivi* è legato al traffico pesante indotto dall'insediamento di attività produttive o di logistica (TGM Pesanti), come individuato numericamente nello studio del traffico.

Il *Contributo per maggiori oneri manutentivi* è calcolato in relazione ai costi di manutenzione medi sostenuti dall'Ente per la manutenzione della rete stradale

provinciale e legato al TGM dei mezzi pesanti generati dalla logistica.

Il *Contributo per maggiori oneri manutentivi* annuale è calcolato sulla base delle valutazioni effettuate nelle “*Linee guida per la valutazione di impatto degli insediamenti di logistica sulla mobilità*”, ed è definito nel valore di 0,60 euro al mq di superficie operativa prevista per le attività logistiche.

Il *Contributo per maggiori oneri manutentivi* anzichè su base annua potrà essere calcolato anche considerando un periodo pari a 10 anni ritenendo congruo tale valore come ciclo medio di vita di un insediamento logistico, e specificatamente:
 $(0,60 \times \text{Sup. Operativa}) \times 10$

5. *Aree di compensazione metodo strain per risarcimento ecologico per insediamenti di logistica*

Al fine di poter stabilire un bilancio ecologico delle trasformazioni, è necessario riuscire a quantificare la perdita di valore ecologico provocata dalla trasformazione territoriale indotta dalla realizzazione di un insediamento logistico di carattere sovracomunale così come definito dal PTCP, e del relativo valore ecologico perso.

Il metodo proposto da Regione Lombardia, metodo STRAIN (Studio interdisciplinare sui Rapporti tra protezione della natura ed Infrastrutture) approvato con DDG n. 4517, Qualità dell’Ambiente, del 7.05.2007 si pone come obiettivo quello di una quantificazione delle aree da dedicare a interventi ecostrutturali di compensazione per previsioni viabilistiche di nuova realizzazione.

Il metodo è stato nel tempo applicato anche a interventi insediativi e grandi trasformazioni urbane ed ambientali (es. Piastra EXPO 2015), dimostrando piena efficace nella definizione del valore ecologico perso e da ricostruire.

Il modello suggerisce combinazioni preferibili tra unità danneggiate e possibili categorie di compensazione/risarcimento che però devono necessariamente essere valutate caso per caso per stabilire la reale possibilità di attuazione.

Le proposte compensative calcolate con il metodo strain dovranno essere concordate con il competente settore della Provincia.