

**IL FRANCIACORTA RIGENERA LA FRANCIACORTA:
GOVERNO DEL TERRITORIO, FINANZA LOCALE E PEREQUAZIONE TERRITORIALE IN
TEMPO DI CRISI NEL PIANO TERRITORIALE REGIONALE D'AREA (PTRA)**

Fulvio ADOBATI¹, Vittorio FERRI², Filippo Carlo PAVESI³

SOMMARIO

Dal luglio 2015 Regione Lombardia ha avviato il Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) della Franciacorta (art.20, lr 12/2005) che coinvolge 18 comuni della DOCG del Franciacorta e 9 comuni contermini (quadrante territoriale occidentale della provincia di Brescia che conta circa 230.000 abitanti).

La visione strategica del piano privilegia la qualificazione di un territorio che valorizzi il brand di successo di realtà vitivinicola, pur in un contesto dove l'economia prevalentemente è manifatturiera e le dinamiche insediative (in particolare produttive e commerciali), risultano significative.

La costruzione di politiche territoriali d'area è un'occasione per la riqualificazione del patrimonio edilizio ed in particolare per il riutilizzo di aree produttive dismesse e di edifici rurali inutilizzati. Nello specifico le azioni del PTRA privilegiano: i) la rigenerazione degli ambiti produttivi dismessi da bonificare o sottoutilizzati, in alternativa all'utilizzo di nuove aree; ii) il recupero degli edifici rurali abbandonati da destinare all'aumento della capacità ricettiva turistica collegata al settore vitivinicolo; iii) l'attivazione di politiche incentivanti meccanismi di compensazione degli impatti ineguali tra i comuni, imputabili alla grandi superfici di vendita.

Stante la situazione di crisi finanziaria generale, questo lavoro colloca le scelte strategiche del PTRA all'interno delle dinamiche del mercato immobiliare e della finanza dei 27 comuni coinvolti, e discute i principali strumenti (IMU immobili e aree edificabili, oneri di urbanizzazione, tassa di soggiorno, tassazione delle grandi superficie di vendita, imposta di scopo) disponibili per la costruzione di un meccanismo di perequazione territoriale in grado di orientare le politiche territoriali verso una qualificazione e caratterizzazione forte del territorio (intorno all'immagine di successo internazionale acquisita), e nel contempo di alimentare il percorso di cooperazione che i comuni hanno da tempo intrapreso.

¹ Università degli Studi di Bergamo – Dipartimento di Ingegneria e Scienza Applicate_Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”, Piazza Vecchia, 8, 24129 Bergamo, e-mail: fulvio.adobati@unibg.it.

² Università di Milano Bicocca, Dipartimento di Scienze Economico-Aziendali –DiSEA.DE - Edificio U7, via Bicocca degli Arcimboldi, 8, 20126 Milano, e-mail: vittorio.ferri@unimib.it; Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Ingegneria Civile-Architettura, via Ferrata 5, 27100 Pavia, vittorio.ferri@unipv.it.

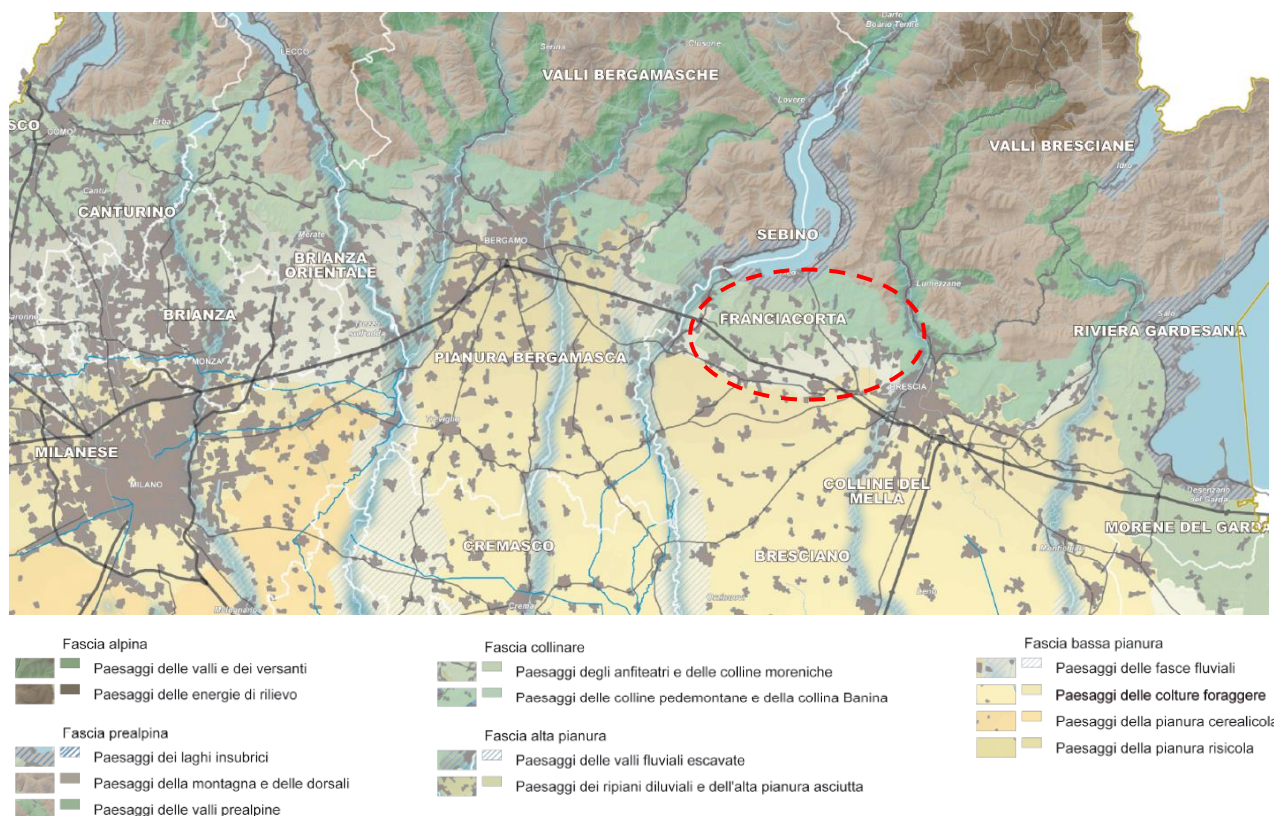
³ Università degli Studi di Bergamo – Centro Studi sul Territorio “Lelio Pagani”, Piazza Vecchia, 8, 24129 Bergamo, e-mail: filippo-carlo.pavesi@unibg.it.

1. La Franciacorta: una descrizione territoriale

1.1 L'assetto territoriale

Posta in prossimità della riva meridionale del Sebino⁴, la porzione di area pedemontana lombarda franciacortina si qualifica come interessante ambito territoriale per la sua duplice anima: da un lato, territorio molto antropizzato e contraddistinto da una spiccata vivacità economico-produttiva, sostenuto da un adeguato sistema infrastrutturale (autostradale, superstradale e ferroviario); dall'altro, ambito con forti valenze ambientali e paesaggistiche, caratterizzato da una presenza densa e diffusa di beni architettonici e culturali e da una fitta rete di percorsi dedicati alla mobilità dolce.

Figura 1: L'ambito geografico della Franciacorta (evidenziato in tratteggio rosso), intercettando diverse unità tipologiche di paesaggio, si qualifica come paesaggio complesso il cui cuore, identificato nell'ambito delle colline moreniche, si relaziona con il paesaggio lacuale del Lago d'Iseo (Sebino) a settentrione, della valle fluviale scavata dal fiume Oglio a occidente, delle colture foraggere di pianura irrorate da seriole e navigli a meridione, della montagna e delle valli prealpine conurbate a oriente e delle frange invasive della conurbazione pedemontana lombarda nell'intero ambito.



Fonte: Estratto della tavola A "Ambiti geografici e unità tipologiche di paesaggio" del Piano Territoriale Paesaggistico Regionale della Regione Lombardia.

Il carattere diffuso della struttura insediativa della Franciacorta è dovuto alla sua matrice storica di carattere policentrico, caratterizzata da nuclei di limitata consistenza e significativa presenza di edifici isolati. Il paesaggio e la geografia delle sedi del nostro paese sono profondamente mutati negli ultimi cinquant'anni, nella breve, ma intensa stagione dell'Italia repubblicana (Lanzani, 2003), ma ancora oggi in Franciacorta sono

⁴ Denominazione alternativa del lago d'Iseo, il quarto bacino lacustre naturale di Lombardia. Con il Benaco (lago di Garda), il Verbano (lago Maggiore), il Lario (lago di Como), il Ceresio (lago di Lugano) l'Eridio (lago d'Idro) e numerosi altri bacini minori, fa parte del Sistema Territoriale dei Laghi definito dal Piano Territoriale Regionale della Lombardia, caratterizzato per elementi di elevata qualità, dimensioni e conformazioni morfologiche variamente modellate e riconosciuto a livello internazionale anche per la sua valenza turistica.

riconoscibili alcune tipologie di insediamento ricorrenti, la cui organizzazione territoriale è direttamente condizionata dagli aspetti morfologici e dalla vocazione rurale dei centri. La struttura del nucleo antico in contrade o in isolati risulta la tipologia insediativa più diffusa a cui si aggiunge un consistente numero di edifici rurali sparsi. Tuttavia le addizioni urbane intervenute nel contesto franciacortino negli ultimi decenni hanno spesso alterato la matrice insediativa storica, generando di frequente la saldatura degli insediamenti residenziali, nonché sviluppando poli produttivi o commerciali in prossimità delle principali infrastrutture.

Da un punto di vista funzionale, tralasciando la vicina Città di Brescia a oriente, i centri che più di altri hanno sviluppato una significativa offerta di servizi risultano essere *in primis* la Città di Rovato, la Città di Palazzolo sull'Oglio sul margine occidentale e Iseo sulla riva dell'omonimo lago.

Il sistema infrastrutturale, potenziato negli anni conseguentemente allo sviluppo urbano, economico, demografico e turistico, si basa su quella maglia ottocentesca direttamente relazionata ai centri urbani, a cui si sono aggiunte le nuove infrastrutture che, contrariamente a quanto avveniva con le vecchie strade ordinarie, evitano o al massimo sfiorano i centri abitati. Il territorio di Franciacorta si distingue per un buon profilo di accessibilità, dovuto alla densità di reti ferroviarie che insistono sull'area (ben cinque)⁵ oltre che per la presenza di due autostrade e di tracciati viari a carattere superstradale⁶.

Dal punto di vista economico le attività presenti nel territorio di Franciacorta hanno vissuto negli ultimi anni quell'inversione di tendenza, comune a diversi contesti del nord Italia, che ha visto l'avanzata del settore terziario accanto al consolidato settore manifatturiero. Di particolare rilievo per l'area è il settore primario, specialmente quello legato alla filiera vitivinicola che ha contribuito, grazie ad un forte marketing di prodotto, a creare l'immagine anche paesaggistica della Franciacorta⁷.

1.2 La Franciacorta in numeri

L'ambito territoriale della Franciacorta bresciana risulta di particolare interesse anche per la sperimentazione di forme di governance di area vasta che negli anni si sono consolidate e rafforzate. A tal proposito un ruolo chiave è stato svolto dallo sviluppo dell'economia vitivinicola e del brand Franciacorta, ponendosi quale occasione per rafforzare un'immagine comune di un territorio e per la costruzione di politiche territoriali d'area (Adobati *et al.*, 2016).

La consuetudine alla cooperazione intercomunale trova un primo momento di formalizzazione nel 2012 quando 18 comuni interessati dalla DOCG Franciacorta⁸ siglano l'Accordo di collaborazione denominato "Terra della Franciacorta", ovvero una *forma snella di aggregazione tra i Comuni, necessaria per avere una rappresentanza con i partners pubblici e privati*⁹ che mira a definire un percorso di valorizzazione economica ed ambientale dell'area.

Facendo tesoro degli studi realizzati e delle intese intercomunali raggiunte, Regione Lombardia nel 2015 dà avvio in Franciacorta ad un Piano Territoriale Regionale d'Area (PTRA) con l'intento di specificare obiettivi e strategie di sviluppo al fine di *elevare la qualità del territorio, risultante della qualità dei suoi prodotti e del modo di vivere dei suoi abitanti, al livello di qualità del brand che lo identifica nel mondo*

⁵ Sono cinque le tratte ferroviarie che interessano il territorio di Franciacorta, ovvero: la linea fondamentale Milano – Venezia, le linee complementari Brescia – Iseo – Edolo, Bergamo – Brescia e Rovato – Bornato – Iseo, oltre alla la linea dismessa Palazzolo – Paratico. Il nodo ferroviario di riferimento per l'area è la stazione di Rovato su cui si attestano le direttrici per Milano, Brescia, Bergamo e Iseo.

⁶ Il territorio di Franciacorta è interessato direttamente dal tracciato dell'autostrada A4 Milano – Venezia e marginalmente nella parte meridionale dalla nuova autostrada A35 Bre.Be.Mi. A carattere superstradale si segnalano la strada provinciale SP19 e la SP510.

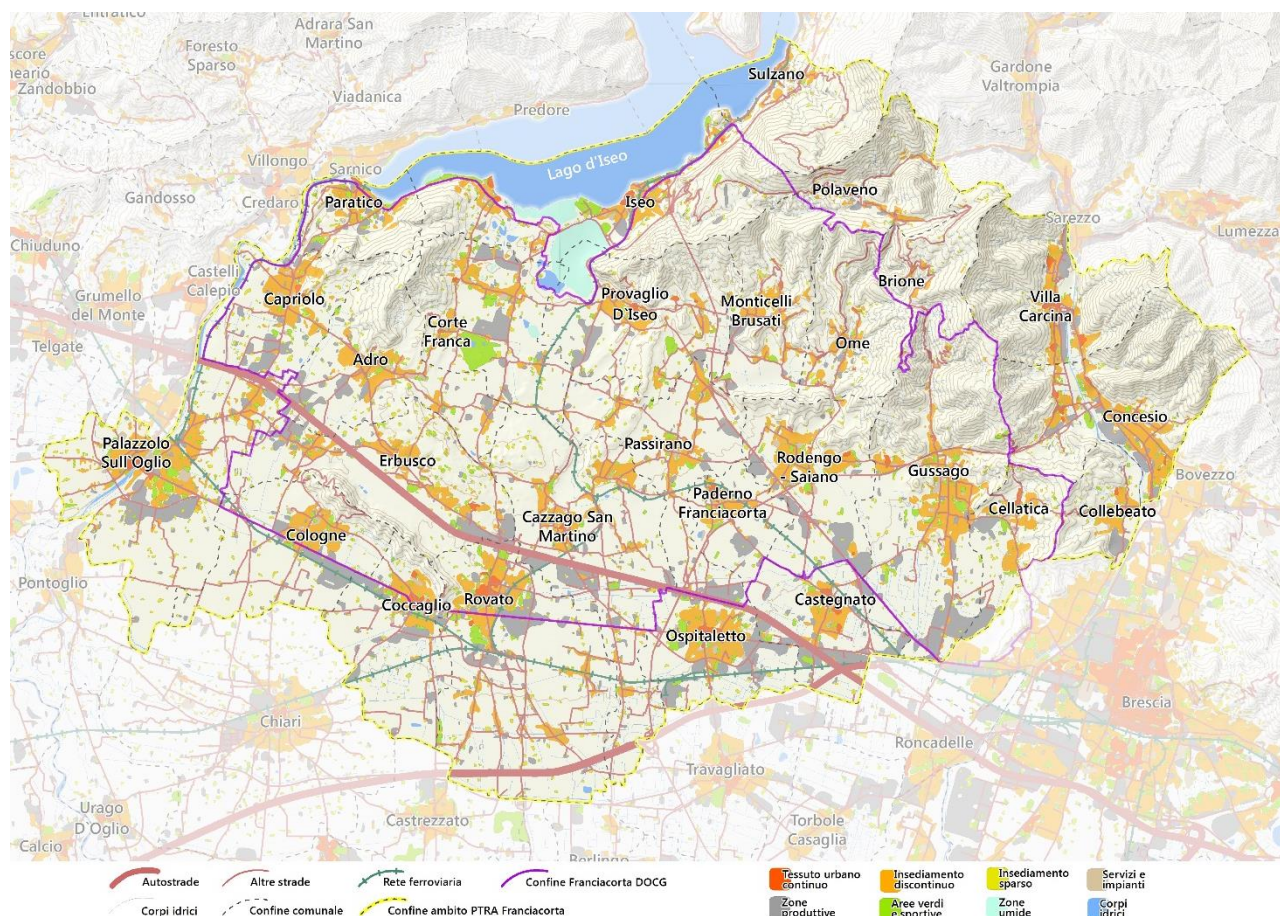
⁷ La reputazione più recente porterebbe a pensare che nella Franciacorta si viva di solo vino. Ciò è dovuto al forte marketing di prodotto che è riuscito a far coincidere tutto il territorio col settore vino, pur pesando solo il 2% del PIL provinciale (Terre della Franciacorta, 2011).

⁸ Trattasi dei comuni interessati dalla zona di produzione delle uve come da disciplinare, ad esclusione del Comune di Brescia.

⁹ Così viene definito l'accordo di collaborazione nella home page del sito internet raggiungibile alla seguente url: <http://www.terradellafranciacorta.it/>.

intero¹⁰. L'ambito del Piano, oltre a interessare la “core area” dei 18 comuni dell'Accordo siglato nel 2012, ricomprende anche 9 comuni “buffer” immediatamente confinanti con la zona di produzione del Franciacorta DOCG.

Figura 2: Inquadramento territoriale dell'ambito del Piano Territoriale Regionale d'Area della Franciacorta



Fonte: elaborazione propria su dati del geoportale di Regione Lombardia.

Come evidenziato nella Tabella 1 **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, l'ambito si estende su una superficie di circa 370 km² e ospita una popolazione residente che sfiora quota 230.000 abitanti, diffusa sul territorio dei 27 comuni interessati dal Piano, caratterizzati da una struttura insediativa prevalentemente policentrica e dalla significativa presenza di edifici rurali isolati, alcuni dei quali allo stato attuale risultano dismessi.

La “taglia demografica” dei comuni risulta modesta e in linea con il contesto regionale, che dal punto di vista amministrativo risulta il più frammentato d'Italia¹¹: un solo comune supera i 20.000 abitanti (Palazzolo sull'Oglio), sei comuni hanno una popolazione tra 10.000 e 20.000 abitanti, undici comuni tra 5.000 e 10.000 abitanti, 8 comuni tra 1.000 e 5.000 abitanti e un comune (Brione) non raggiunge quota 1.000 abitanti.

Le densità di popolazione risultano elevate, così come la consistenza di suolo antropizzato, moltiplicatosi negli ultimi cinquant'anni qui più che altrove, ma in linea con le intense dinamiche insediative tipiche della fascia pedemontana lombarda.

¹⁰ Trattasi dell'obiettivo generale del PTR, definito dalla proposta di Piano pubblicata nel giugno 2015.

¹¹ La Lombardia è la regione italiana con il maggior numero di comuni, 1.527 nel 2016.

Le superfici a vigneto sono aumentate in maniera considerevole e di pari passo con l'affermarsi del brand Franciacorta DOCG. L'aumento è avvenuto in particolar modo nelle aree interne al cordone morenico sub-lacuale che oggi più di altre si identificano come cuore della Franciacorta vitivinicola, ma che storicamente erano interessate solo marginalmente dalla viticoltura che trovava invece ampio spazio più a oriente, sulle colline di Gussago, Cellatica e Collebeato. Come risulta evidente in

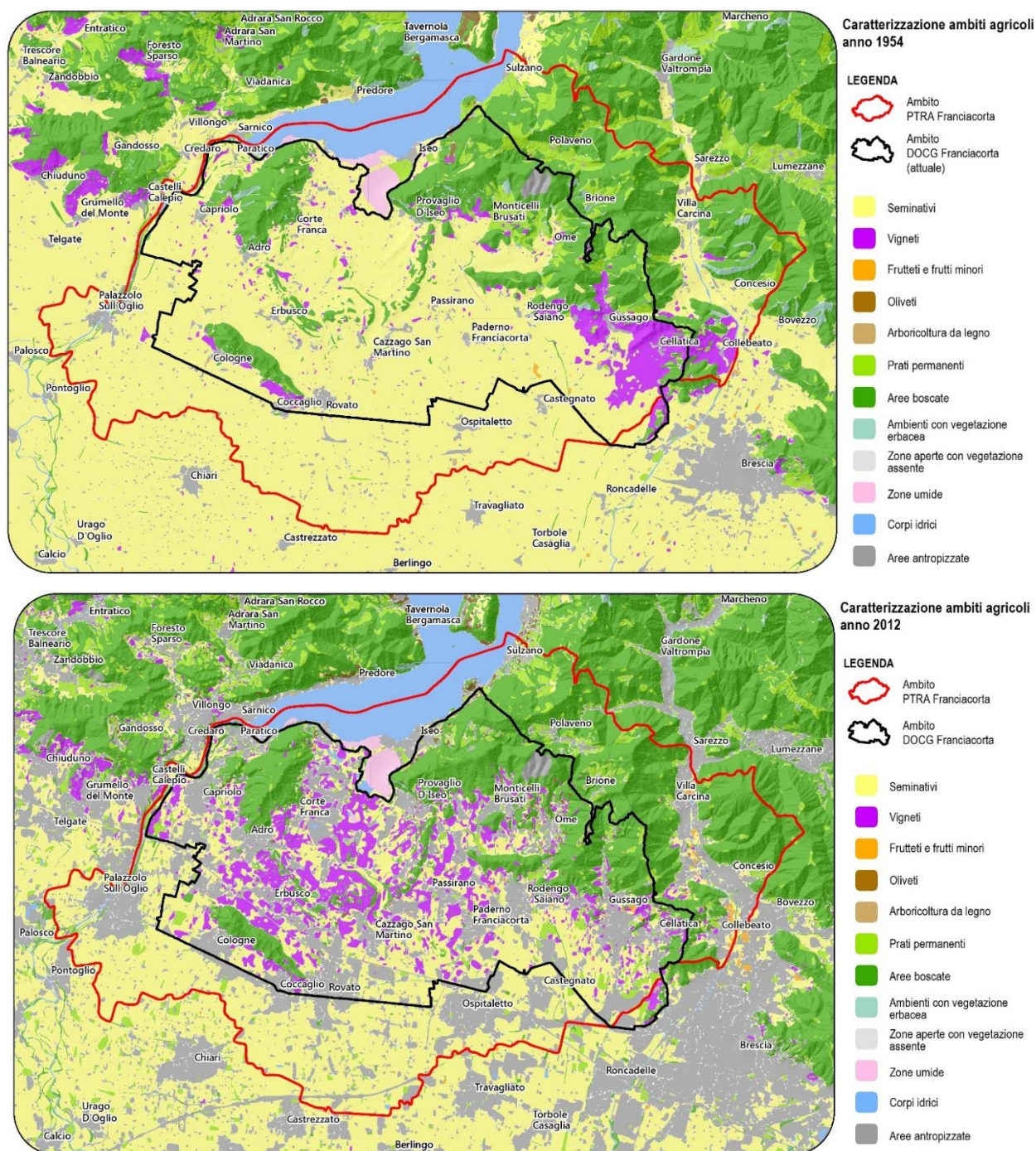
Tabella 1 e nella Figura 3, questi tre comuni hanno negli anni vissuto un ridimensionamento delle aree a vite e un considerevole aumento delle superfici antropizzate. Le trasformazioni di uso del suolo intervenute nell'intera area interessata dal PTR A hanno quindi determinato uno stravolgimento della geografia delle colture vitivinicole di cui oggi non si ha piena consapevolezza.

Tabella 1: Dati demografici attuali (2015) e consistenza dell'uso del suolo antropico e a vigneto alle soglie storiche del 1954 e 2012, nei 27 comuni del PTR A della Franciacorta e confronto con i dati provinciali e regionali.

Comune		Pop. residente al 2015 (ab.)	Superficie (km²)	Densità (ab/km²)	Superficie antropizzata (ha)			Superficie a vigneto (ha)		
					al 1954	al 2012	var. %	al 1954	al 2012	var. %
Adro		7.086	14,29	495,87	55,79	359,33	544%	67,99	385,97	468%
Brione		714	6,90	103,52	8,52	36,60	330%	2,68	6,04	125%
Capriolo		9.397	10,60	886,43	36,99	364,35	885%	49,89	163,65	228%
Castegnato		8.334	9,20	905,38	48,18	395,73	721%	0,00	0,84	-
Cazzago San Martino		10.996	22,34	492,17	107,84	569,33	428%	22,10	440,15	1892%
Cellatica		4.941	6,55	754,81	27,94	212,49	661%	419,03	90,61	-78%
Coccaglio		8.767	12,05	727,73	65,35	306,18	369%	56,88	47,44	-17%
Collebeato		4.622	5,27	877,04	21,35	119,76	461%	248,57	23,28	-91%
Cologne		7.667	13,79	556,06	71,30	316,10	343%	55,55	102,27	84%
Concesio		15.465	19,08	810,75	63,91	413,51	547%	40,35	37,48	-7%
Corte Franca		7.233	13,97	517,60	61,86	410,28	563%	63,58	434,41	583%
Erbusco		8.633	16,24	531,59	74,26	447,89	503%	15,02	448,89	2888%
Gussago		16.753	25,09	667,72	100,55	588,05	485%	533,85	240,13	-55%
Iseo		9.179	28,42	322,98	91,45	391,55	328%	27,87	74,03	166%
Monticelli Brusati		4.516	10,89	414,65	64,17	229,20	257%	51,84	139,05	168%
Ome		3.205	9,85	325,45	84,65	184,47	118%	24,56	85,89	250%
Ospitaletto		14.509	9,29	1561,79	71,52	471,55	559%	0,48	0,75	57%
Paderno Franciacorta		3.734	5,61	665,83	25,21	177,90	606%	2,11	109,79	5109%
Palazzolo sull'Oglio		20.134	23,04	873,87	195,31	763,70	291%	17,53	6,32	-64%
Paratico		4.714	6,18	762,54	32,60	201,19	517%	23,73	25,21	6%
Passirano		7.098	13,39	530,06	56,60	340,84	502%	12,17	386,94	3080%
Polaveno		2.555	9,20	277,69	13,85	82,48	496%	0,67	0,00	-100%
Provaglio d'Iseo		7.318	16,16	452,85	48,45	296,78	513%	87,27	296,41	240%
Rodengo Saiano		9.504	12,86	739,09	51,65	435,77	744%	77,99	99,89	28%
Rovato		19.209	26,09	736,15	204,60	800,27	291%	20,76	47,98	131%
Sulzano		1.917	10,44	183,62	30,22	90,49	199%	1,04	0,38	-63%
Villa Carcina		11.004	14,22	773,84	61,37	239,66	291%	3,09	5,62	82%
Ambito PTR A	Totale	229.204	371,01	617,78	1.775,48	9.245,43	421%	1.926,61	3.699,40	92%
	Media	8.489	13,74							
Provincia di Brescia	Totale	1.264.105	4.786,58	264,15	12.768,13	56.138,65	340%	3.593,90	7.084,22	97%
	Media	12.273	46,46							
Regione Lombardia	Totale	10.008.349	23.863,62	419,40	100.118,49	346.666,81	246%	19.779,05	27.444,18	39%
	Media	6.554	15,63							

Fonte: dati demografici ISTAT 2015; dati sull'uso del suolo di ERSAF (Regione Lombardia) - banca dati DUSAF.

Figura 3: Uso del suolo con caratterizzazione degli ambiti agricoli alle soglie storiche del 1954 e 2012 per il territorio interessato dal PTR A Franciacorta.



Fonte: elaborazione propria su dati ERSAF (Regione Lombardia) – banca dati DUSAF.

L'aumento delle superfici antropizzate e la contestuale affermazione del settore terziario tra le attività economiche prevalenti, ha determinato nell'area franciacortina un generale incremento degli esercizi commerciali e delle superfici di vendita (SdV) complessive. Le strutture più significative, ovvero il C.C. Le Porte Franche di Erbusco (24.500 m² di SdV), l'Outlet Franciacorta di Rodengo-Saiano (24.551 m² di SdV) e il C.C. Le Torbiere di Corte Franca (9.391 m² di SdV), sono state inaugurate a cavallo tra la fine degli anni 90 e l'inizio degli anni 2000. Tuttavia, come evidenziato nella Tabella 4, negli anni successivi il trend in crescita non si è arrestato, andando a irrobustire un sistema commerciale ora consolidatosi, soprattutto in prossimità delle principali direttrici stradali e autostradali e meno nei piccoli centri posti sui rilievi montani, dove si registrano dinamiche decrescenti.

Non mancano tuttavia sul territorio della Franciacorta fenomeni di dismissione che interessano un considerevole numero di edifici rurali isolati¹² e consistenti porzioni di aree produttive¹³. Il fenomeno è oggetto di particolare attenzione da parte del PTR A Franciacorta, nell'ottica di promuovere politiche di rigenerazione urbana in risposta alla potenziale domanda di spazi generata dal settore ricettivo (per quanto riguarda gli edifici rurali isolati abbandonati) e produttivo (per le aree produttive dismesse)¹⁴.

2. Finanza locale e perequazione territoriale in tempo di crisi

2.1 Le recenti tendenze della finanza comunale e le modifiche della legislazione in materia di oneri di urbanizzazione

Dopo l'approvazione (e la mancata attuazione) della legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale, la crisi economica e della finanza pubblica hanno determinato una situazione particolarmente negativa per la finanza dei comuni caratterizzata da:

- instabilità della finanza locale e tagli ai trasferimenti finanziari dallo Stato ai Comuni
- crisi del mercato immobiliare, in particolare del settore residenziale
- crollo della spesa per investimenti, tradizionalmente attivata dai comuni.

In tempi di crisi economica e finanziaria, le amministrazioni comunali non hanno sfruttato – o lo hanno fatto in maniera molto differenziata - tutti gli spazi residui di manovra disponibili (in una situazione di neo centralismo nei rapporti centro-periferia) dal punto di vista delle politiche fiscali, di bilancio e del governo del territorio.

Ci riferiamo ad esempio alla riduzione della spesa improduttiva e all'eliminazione di inefficienze, al sostanziale fallimento dell'imposta di scopo e alle scelte in materia di uso del suolo a dimensione sovra comunale e di riutilizzo del patrimonio edilizio.

2.2 L'utilizzo degli oneri di urbanizzazione per finanziare la spesa corrente

In questo contesto generale la fiscalità urbanistica negli ultimi anni è stata oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore centrale.

Sulla base dell'art. 2 comma 8 della legge n. 244 del 2007 (legge di stabilità per il 2008) i comuni potevano (per soli 3 anni) utilizzare il 50% degli oneri di urbanizzazione per finanziare spese correnti, in maniera indistinta, mentre il restante 25% era finalizzato alle spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale. Tale norma è stata prorogata negli anni successivi (DL 225/2010 e DL 35/2013). Pertanto nel periodo 2008-2014 ha consentito ai comuni di utilizzare 7,4 miliardi di euro per finanziare la spesa corrente anziché la spesa per l'infrastrutturazione del territorio secondo l'impostazione originaria dei cosiddetti oneri di urbanizzazione. Vale la pena di ricordare che la spesa prevista dal piano di riduzione del rischio idrogeologico alla fine del 2014 era di circa 7 miliardi.

2.2.1 La modifica introdotta dalla legge 28 dicembre del 2015, di stabilità per il 2016

La nuova disposizione (comma 737 della legge di stabilità) prevede che, per gli anni 2016 e 2017, i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni urbanistiche possano essere utilizzati per una quota pari al cento per cento per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, nonché per spese di progettazione delle opere pubbliche.

¹² Secondo uno studio condotto da Matteo Galli e Alessandro Rocca (studenti del Politecnico di Milano) per Regione Lombardia, gli edifici rurali isolati abbandonati ammontano a 111, tra cascine e residenze private.

¹³ Nei 18 comuni "core area" del PTR A Franciacorta sono stati rilevati 17 casi di aree dismesse che interessano 48 ettari di territorio. L'analisi sulle aree dismesse è presente nell'elaborato QC1 "Approfondimenti sull'area DOCG" del PTR A Franciacorta.

¹⁴ A tal proposito, due dei venti "Aree di programmazione territoriale della rigenerazione" individuati negli elaborati di integrazione al PTR ai sensi della l.r. 31/14 interessano l'ambito del PTR A, ovvero l'ambito 7 "Valle dell'Oglio, Palazzolo sull'Oglio" sul margine occidentale e l'ambito 8 "Brescia" sul margine orientale.

Nel merito va ricordato la voce “manutenzione del patrimonio” comprende molte tipologie di spese, dall'illuminazione pubblica all'edilizia scolastica, dagli automezzi agli edifici in genere, che non sono riconducibili alle finalità originarie degli oneri di urbanizzazione.

2.3 L'introduzione e la conferma del contributo straordinario

Nel 2008 il PRG di Roma capitale (assessore Morassut) aveva fissato entro il 66% la quota dell'aumento di valore da trasferire dal privato al comune. Tale norma è stata in seguito inserita nella legislazione speciale per Roma Capitale.

L'ex ministro dei trasporti Lupi (documento della segreteria tecnica del ministero) aveva proposto di utilizzare le risorse ricavabili dall'applicazione di tale norma per il finanziamento delle Città metropolitane, con l'intervento della Regione. (Ferri 2012; Ferri 2015; Bruzzo e Ferri 2016).

2.3.1 L'inserimento del contributo straordinario nella legislazione nazionale

Il contributo straordinario è stato inserito nella legge 11 novembre 2014 n. 164 art. 17 comma 1 lettera g) nei casi di maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d'uso. “Tale maggior valore, calcolato dall'amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest'ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l'interesse pubblico, in versamento finanziario vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l'intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche”.

2.3.2 La conferma del contributo straordinario

La sentenza della Corte costituzionale n. 68 de 5 aprile 2016 (ricorso della Regione Veneto contro numerosi provvedimenti della legge 11 novembre 2014 n. 164) modifica gli oneri di urbanizzazione nel caso di valorizzazione della destinazione d'uso di un terreno o di un immobile attraverso una variante urbanistica o una deroga edilizia: l'aumento di valore che si genera su quel bene deve essere diviso almeno per metà tra il comune ed il privato.

La quota a carico del comune è sottoposta a vincolo di destinazione: dovrà essere reinvestita per fare opere e servizi nel comprensorio oggetto della trasformazione, in armonia con le disposizioni originarie degli oneri di urbanizzazione. In definitiva il contributo straordinario va accolto con favore sia dal punto di vista della cattura dell'incremento di valore generato dall'azione pubblica sia dal punto di vista del finanziamento della città pubblica attraverso la generazione di risorse e il vincolo di destinazione per investimenti localizzati nell'ambito di trasformazione.

2.4 La perequazione territoriale: considerazioni generali

La teoria economica sostiene che per risolvere i problemi generati dalla concorrenza fiscale gli Stati o le Regioni possono stipulare accordi per la definizione delle basi imponibili e delle aliquote delle imposte. In particolare, il federalismo fiscale ha evidenziato la necessità di meccanismi di perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale.

Se consideriamo la pianificazione del territorio dal punto di vista della giustizia distributiva, vale a dire come attività che assegna vantaggi e svantaggi, valori e risorse (in particolare, mediante la zonizzazione degli usi del suolo, attribuisce diritti edificatori o vincoli di inedificabilità) tra i comuni (collegati alle scelte di localizzazione di servizi collettivi, infrastrutture, aree produttive, commerciali e così via,) allora per ragioni di equità, si rende necessaria la costruzione di meccanismi di compensazione finanziaria. Nel caso ad esempio di insediamenti industriali o commerciali la perequazione territoriale è uno strumento efficace per ridurre la concorrenza tra comuni per le forme di uso del suolo che alimentano le basi imponibili della fiscalità immobiliare in tempi di crisi del mercato immobiliare e costruire meccanismi di compensazione finanziaria che tengono conto della distribuzione delle esternalità e dei divari delle basi imponibili tra i comuni.

2.5 Il governo del territorio, la finanza locale e la perequazione territoriale

Nelle politiche urbanistiche e nella gestione del territorio i problemi della compensazione finanziaria e ambientale sono diventati più incisivi in seguito all'aumento dell'autonomia fiscale dei comuni in quanto nell'assegnazione delle destinazioni d'uso dei suoli e nella trasformazione da agricolo a edificatorio, si producono le basi imponibili della finanza locale e si alimenta il cosiddetto consumo di suolo e si assegnano vantaggi e svantaggi ai comuni coinvolti.

In generale, la realizzazione di un insediamento produttivo o commerciale in aree edificabili, libere o dismesse, determina:

- effetti diretti: riguardano le entrate e le spese direttamente collegate alla realizzazione dell'insediamento. Tra le entrate ricordiamo gli oneri di urbanizzazione, mentre tra le spese, nel caso di un area industriale dismessa, ricordiamo i costi di urbanizzazione, di bonifica e di riqualificazione ambientale;
- effetti indiretti: riguardano le entrate e le spese derivanti dall'esistenza nel tempo dell'ambito produttivo o commerciale e dalle attività svolte. Tra le entrate ricordiamo l'IMU, eventuali addizionali e imposte di scopo, servizi a tariffa e canoni, mentre tra le spese ricordiamo i costi di erogazione, adeguamento e realizzazione dei servizi derivanti dal cambio di destinazione d'uso e dalle nuove attività svolte;
- effetti indotti: maggiori entrate o minori spese legate all'aumento o alla diminuzione della popolazione, residente o pendolare, attratta dalle nuove attività produttive o commerciali.

Consideriamo fonte di iniquità orizzontale la minore disponibilità di beni e servizi pubblici locali, la concorrenza territoriale per l'attrazione di base imponibili collegate a grandi trasformazioni che determinano esclusioni tra i comuni contermini, le esternalità negative e la riduzione della qualità ambientale ed il peggioramento della salute finanziaria dei comuni. Il criterio utilizzato non è l'uguale trattamento degli uguali (qualsiasi disparità è fonte di iniquità orizzontale) ma soggetti uguali devono ricevere un trattamento non inferiore ad un livello minimo essenziale, oppure non devono subire il peggioramento della situazione esistente (gli scostamenti verso il basso costituiscono fonte di iniquità orizzontale).

Pertanto, posto che la perequazione territoriale si occupa delle interdipendenze tra politiche territoriali e politiche di bilancio dei comuni, le sue finalità riguardano essenzialmente:

- l'equità e la coesione territoriale a livello locale;
- la riduzione delle differenze e delle iniquità orizzontali;
- la riduzione dei divari nella disponibilità di risorse fiscali generate da grandi trasformazioni urbanistiche e territoriali;
- la compensazione finanziaria e/o ambientale degli effetti e degli impatti prodotti da grandi trasformazioni territoriali e impianti intrusivi che determinano esternalità negative, di tipo fiscale e/o ambientale.

A differenza della perequazione finanziaria, che assume un obiettivo di equità rispetto a situazioni di ineguaglianza nella distribuzione tra livelli di governo della ricchezza fiscale (attivata eventualmente da livelli di governo superiore per ridurre i divari di capacità fiscale) e della perequazione infrastrutturale, introdotta dalla legge n. 42 del 2009 per trattare le differenze nella dotazione di infrastrutture tra le Regioni, la perequazione territoriale si occupa degli impatti delle grandi trasformazioni relative all'uso di risorse ambientali e del suolo agricolo che determinano un'ineguale concentrazione di popolazione, attività economiche, risorse della fiscalità immobiliare locale.

La Tabella 2 sotto riportata presenta una distinzione tra le principali tipologie di perequazione.

Dunque, i vantaggi della perequazione territoriale riguardano la riduzione della concorrenza fiscale, del cosiddetto consumo di suolo agricolo, delle differenze di ricchezza fiscale tra i comuni, derivante dalla tassazione immobiliare locale.

Tabella 2: Tipologie di perequazione

Tipi di perequazione	Obiettivi perseguiti	Soggetti coinvolti	Ambiti territoriali
<i>Finanziaria</i>	Ridurre al minimo le differenze fra le capacità fiscali (= basi imponibili) delle varie giurisdizioni.	Amministrazioni pubbliche (Governo centrale, Regioni, province, comuni e Comuni)	Nazionale, regionale, provinciale, comunale
<i>Territoriale</i>	Compensare le esternalità prodotte a livello inter-comunale da progetti di sviluppo territoriale condivisi	Amministrazioni locali: Comuni, Provincia+ Regione	Di interesse sovra comunale (insieme di Comuni)
<i>Urbanistica</i>	Equa distribuzione dei diritti edificatori fra le proprietà immobiliari in comparti di trasformazione urbanistica.	Proprietari (privati) e Amministrazioni comunali	Interni ad un singolo comune

Fonte: Ferri 2009, per IReR/Regione Lombardia

2.6 Alcune esperienze di perequazione territoriale

In Francia, nei decenni scorsi, la tassazione locale delle attività produttive, *taxe professionnelle* (TP), ha generato una forte concorrenza territoriale nella localizzazione delle aree per attività produttive e fiscali nella scelta delle aliquote delle imposte tra i 36.000 comuni.

Di fronte a questa situazione è stata introdotta la *taxe professionnelle unique* (TPU), con un meccanismo di perequazione e di redistribuzione del gettito tra i comuni, con un periodo di convergenza delle aliquote di 7-10 anni prima della fissazione dell'aliquota unica. La TPU è stata sostenuta da incentivi finanziari dello Stato che ha aumentato i trasferimenti finanziari alle istituzioni per la cooperazione intercomunale per favorire il superamento del regime della TP.

In Emilia Romagna, in applicazione della legge regionale n. 20 del 2000, la perequazione territoriale ha svolto un ruolo importante anche per strutturare l'associazionismo tra i comuni. La Tabella 3 sotto riportata presenta gli elementi principali relativi a quattro esperienze di perequazione: strumenti istituzionali, insediamenti realizzati e la composizione del fondo di compensazione finanziaria.

Tabella 3: Quattro esperienze di perequazione territoriale in Emilia Romagna

			Composizione del fondo di compensazione finanziaria		
Associazioni/Unioni di Comuni	Strumenti istituzionali	Insedimenti	Contributi costo di costruzione	ICI aree	Ulteriori contributi
Associazione Valle dell'Idice 3 Comuni 55.000 abitanti	A.T. riguardante tutti gli ambiti produttivi PSC in forma associata	Modifiche alla disciplina urbanistica degli insediamenti realizzati in tutte le aree oggetto dell'A.T.	100%	100%	Da altri enti pubblici
Associazione Cinque Castelli 5 comuni 45.000 abitanti	A.T. di modifica all'ambito territoriale san Carlo	Fase 2: 2005 nuovi insediamenti localizzati nei Comuni	100%	5% dal 2007	5% del valore della SF ceduta al Comune + contributo una tantum
Unione Terre di Pianura 4 comuni 45.000 abitanti	A.T. per tutti gli ambiti territoriali dell'associazione PSC in forma associata	Nuovi insediamenti ovunque localizzati compresi i residui PRG	80%	80%	Da definire nel regolamento del fondo
Unione Reno Galliera 8 comuni 53.000 abitanti	A.T. per tutti gli ambiti produttivi	Nuovi insediamenti sovra comunali (esclusi i residui PRG)	70%	30%	Da definire nel regolamento del fondo

Fonte: Ferri 2009, IReR/Regione Lombardia

Note: Riferimenti legislativi Legge n. 20/2000;

Strumenti: accordo di territoriale (A.T.) + fondo di compensazione finanziaria;

Piano strutturale comunale (PSC) in forma associata

3. La perequazione territoriale in tempi di crisi nel PTR A Franciacorta

La costruzione della perequazione territoriale nel contesto del PTR A Franciacorta è un caso di particolare interesse per due ordini di ragioni, generali e specifiche.

In primo luogo, in generale, perché a seguito della crisi economica iniziata alla fine del decennio scorso il mercato immobiliare e la finanza locale hanno subito profonde trasformazioni:

- forte riduzione dell'attività edilizia, nei settori residenziale, commerciale e produttivo, con importanti effetti sul gettito degli oneri di urbanizzazione
- forte riduzione dei valori reali del mercato immobiliare e da alcuni anni una consistente riduzione del numero delle compravendite, anche in un periodo favorevole per le condizioni di accesso al credito
- riduzione dell'autonomia fiscale dei comuni nel passaggio dall'ICI all'IMU, aumento della tassazione immobiliare locale, riduzione dei trasferimenti finanziari verso i governi locali.

In sintesi siamo in presenza di una situazione di crisi fiscale locale e del mercato immobiliare.

Queste trasformazioni condizioneranno le politiche territoriali dei prossimi anni, che tuttavia potranno beneficiare di una maggiore attenzione relativa ai temi ed ai problemi dell'uso del suolo.

Non solo. Questo contesto generale rappresenta una nuova sfida per la costruzione della perequazione territoriale in tempi di crisi, in quanto finora si è affermata in situazioni di crescita economica e di rilevanti trasformazioni territoriali.

In secondo luogo, in senso specifico, perché il territorio della Franciacorta è caratterizzato dalla forte presenza del settore vitivinicolo che ne struttura non solo l'identità territoriale, socio-economica e del paesaggio, ma anche le dinamiche insediative (in particolare produttive e commerciali) e del turismo, che nei comuni coinvolti risultano significative e con una distribuzione non omogenea.

La costruzione di politiche territoriali d'area condivise dai comuni è un'occasione per la riqualificazione del patrimonio territoriale. Nello specifico le strategie del PTR A privilegiano tre obiettivi:

- i) la rigenerazione degli ambiti produttivi dismessi, anche da bonificare o sottoutilizzati, in alternativa all'utilizzo di nuove aree;
- ii) il recupero degli edifici rurali abbandonati da destinare prioritariamente all'aumento della capacità ricettiva turistica;
- iii) l'attivazione di politiche incentivanti meccanismi di compensazione degli impatti ineguali tra i comuni, imputabili alla grandi superfici di vendita.

Dunque, all'interno delle dinamiche insediative, delle aree edificabili e della finanza dei 27 comuni del PTR A, che da tempo presentano un elevato livello di cooperazione, la perequazione territoriale è uno strumento importante per il governo condiviso del territorio e la costruzione di politiche territoriali integrate.

I principali strumenti fiscali utilizzabili per la costruzione della perequazione territoriale e del fondo di compensazione finanziaria tra i comuni per redistribuire parte delle risorse generate dall'ineguale sviluppo urbanistico in tempi di crisi, sono essenzialmente: l'IMU sugli immobili e sulle aree edificabili, gli oneri di urbanizzazione, la tassazione delle grandi superficie di vendita e l'imposta di scopo per finanziare opere pubbliche.

Rinviando alle elaborazioni effettuate va tuttavia ricordato che i comuni in parola presentano significative differenze dal lato delle entrate.

Come evidenziato nella Tabella 5, nel periodo 1998-2014 l'andamento dei proventi delle entrate dei permessi di costruire e delle sanzioni urbanistiche risulta di particolare interesse nei comuni del PTR A sia in termini di riduzione generalizzata nel tempo sia in termini di squilibri orizzontali tra i comuni: Brione si attesta su un valore medio annuo che supera di poco i 50 mila euro, mentre Concesio ha beneficiato di entrate medie che superano gli 1,7 milioni di euro all'anno. Come evidenziato nel Grafico 1, Concesio e Brione si posizionano rispettivamente al primo e all'ultimo posto per valore assoluto delle entrate da permessi di costruire e relative sanzioni, percepite nel lasso di tempo preso in considerazione. In termini percentuali dal 1998 al 2008 (anno dello scoppio della crisi) le entrate sono cresciute mediamente di oltre il 70%, mentre dal 2008 al 2014 sono diminuiti di oltre il 60%), determinando una variazione complessiva nel periodo 1998 – 2014 in flessione del 35% circa. Tuttavia il Grafico 2 mette in evidenza come non tutti i comuni abbiano registrato trend negativi, con incrementi percentuali che superano il 100% per Corte Franca e Collebeato.

Su queste risorse occorrerà concentrare l'attenzione nel quadro delle scelte strategiche del PTR A.

3.1 Azioni e incentivi politiche fiscali utili per la realizzazione degli obiettivi del PTR A

3.1.1 Aree dismesse

Per quanto riguarda la rigenerazione degli ambiti produttivi dismessi in alternativa all'utilizzo di nuove aree, nel caso le aree dismesse costituiscano base imponibile dell'IMU aree edificabili è desiderabile aumentare la tassazione degli ambiti produttivi dismessi per ridurre i tempi di attesa per l'edificazione e contestualmente ridurre l'assegnazione della destinazione d'uso di nuove aree edificabili.

In attuazione della legge regionale 31 del 2014 art. 1 comma 1, (disposizioni per orientare gli interventi edilizi prioritariamente verso le aree già urbanizzate degradate o dismesse) il PTR A potrebbe proporre ai comuni aderenti, all'interno di ambiti intercomunali, l'istituzione di limiti alla concessione di nuove superfici edificabili in presenza aree dismesse e aliquote IMU delle aree edificabili unificate per evitare la concorrenza anche in considerazione dei costi di bonifica.

I comuni del PTR A privi di aree dismesse che rinunciano a nuove aree edificabili, per le quali la domanda e l'offerta risultano indebolite dalla crisi del mercato immobiliare, dai tempi di trasformazione e dall'onere della tassazione, potrebbero essere ristorati con quote del gettito dell'Imu e degli oneri di urbanizzazione nel caso di trasformazioni edificatorie, da parte dei comuni contermini che dispongono di aree dismesse.

Per dare priorità al recupero di aree dismesse, (solo nel caso sia impossibile il loro utilizzo si potrà usare il suolo libero) è desiderabile l'istituzione dell'imposta di scopo (base imponibile IMU sugli immobili) a livello comunale per finanziare i costi delle bonifiche, se e solo se queste ultime sono considerabili come opere pubbliche in caso di esproprio finalizzato alla riqualificazione e alla riduzione del cosiddetto consumo di suolo.

3.1.2 Recupero di edifici rurali abbandonati

Posto che il recupero degli edifici rurali abbandonati è desiderabile rispetto alle strategie del PTR, si possono attivare le seguenti azioni:

- azzerare gli oneri di urbanizzazione per chi demolisce e ricostruisce edifici-strutture con efficienza energetica certificata (ad esempio in classe A)
- esenzione per alcuni anni della tassa di soggiorno nelle nuove strutture ricettive turistiche realizzate con cambio di destinazione d'uso. A questo proposito, va ricordato che il Comune di Iseo ha istituito la tassa di soggiorno nel 2012 e ha ricavato un gettito di 110 mila euro nei primi due anni e di 97.316 euro nel 2014.
- concessione dell'aliquota Imu agevolata per le nuove strutture ricettive turistiche, strutture per il settore vitivinicolo, start up di artigiani e commercianti: ad es. riduzione dell'IMU dall'8 a 5 per mille.

Le riduzioni degli oneri e delle imposte possono essere modulate a seconda della desiderabilità delle destinazioni d'uso e delle caratteristiche dei comuni.

3.1.3 L'attivazione di forme di perequazione territoriale e di politiche incentivanti meccanismi di compensazione delle esternalità negative tra i comuni imputabili alle grandi superfici di vendita

In tempi di crisi del mercato immobiliare residenziale e produttivo, alcune tipologie del settore commerciale rappresentano le sole nuove basi imponibili immobiliari, nonché gli oneri di urbanizzazione per pochi comuni.

Relativamente alle Grandi Superfici di Vendita (GSV), le principali polarità commerciali –anche in ragione del bacino di attrazione extra ambito Franciacorta- sono:

- Corte Franca (Torbiere + Esselunga): 3.580 mq di superfici alimentari e 10.011 mq di superfici non alimentari;
- Erbusco (Porte Franche) 2.784 mq di superficie alimentari e 21.716 mq di superfici non alimentari;
- Rodengo Saiano (Outlet Franciacorta) 24.551 mq di superfici non alimentari.

In accordo con la definizione di perequazione territoriale d'area vasta definita dalla legge regionale n. 31 (alla p. 6 lettera e) la perequazione territoriale è qui intesa come uno strumento condiviso tra i comuni per il governo solidale e durevole del territorio e per la redistribuzione delle risorse ai comuni che non hanno aree da utilizzare e/o sono penalizzati dalla localizzazione dei centri commerciali che generano esternalità negative: inquinamento, congestione del traffico, depauperamento del settore commerciale tradizionale nei centri storici, concorrenza territoriale e fiscale.

Le modalità di applicazione potrebbero variare a seconda del tipo di attività commerciale (alimentare, o non alimentare) della superficie occupata e del volume d'affari (indicatore delle esternalità negative generate).

Per quanto riguarda la dimensione in termini di superficie, la legge regionale in parola fa riferimento:

- alle grandi strutture di vendita con superfici inferiori a 20.000 mq e in questo caso coinvolgere i comuni contermini di prima corona a quello in cui è previsto l'insediamento commerciale;
- alle grandi strutture di vendita con superfici maggiori di 20.000 mq, e in questo caso coinvolgere i comuni di prima e seconda corona rispetto a quello in cui è previsto l'insediamento commerciale.

Il PTR può valutare la modifica del limite maggiore o minore di 20.000 mq in relazione alla situazione specifica nel territorio della Franciacorta e la considerazione di una quota delle superfici a parcheggio e delle superfici destinate ad altro uso nel calcolo finalizzato a definire il limite superiore o inferiore a 20.000 mq.

Per quanto riguarda le tipologie delle attività commerciali, si ritiene opportuno distinguere tra le seguenti categorie in quanto determinano effetti/impatti diversi su comuni di prima e di seconda corona:

- superfici alimentari: commercio di prossimità, incluso l'alimentare, esternalità basse per i comuni di prima corona.
- superfici non alimentari: attività commerciali che necessitano di grandi superfici e di particolari condizioni di accessibilità infrastrutturale e che attraggono popolazioni non residenti quali vendita di beni e prodotti non di prima necessità, esposizione e vendita di automobili e mobili, nonché vendita di carburante. Queste fattispecie determinano esternalità alte per i comuni di prima e di seconda corona, particolarmente alte nel caso di superfici utilizzate per la vendita di carburanti all'interno di aree con attività commerciali.

Su questo punto va osservato che le autorizzazioni relative agli impianti di distribuzione del carburante fanno riferimento al codice della strada, ma rispetto agli obiettivi del PTR la presenza di tali impianti è un attrattore di traffico e non favorisce l'uso del trasporto pubblico.

Per quanto riguarda la ripartizione delle risorse, considerato il riparto indicato dalla norma regionale, 40% al comune sul cui territorio è previsto l'intervento e 60% ai comuni di area vasta, dovrebbe essere possibile la modifica nei singoli casi. La costruzione del meccanismo di ripartizione di quest'ultima quota tra i comuni di prima e seconda corona deve tener dell'intensità delle esternalità negative tra i comuni di prima e seconda corona, collegate alle tipologie alimentari e non alimentari delle strutture di vendita e particolare situazioni: ad es.: prossimità alle strutture di vendita, a eventuali opere di compensazione, attraversamento di strade di accesso alle medesime.

Per quanto riguarda il reperimento delle risorse oggetto della redistribuzione la legislazione regionale fa riferimento agli oneri di urbanizzazione e ad alte risorse per finanziare la perequazione territoriale.

Il punto su quale si richiama l'attenzione è che il solo gettito degli oneri di urbanizzazione è una risorsa *tantum a fronte* di esternalità negative di lungo periodo subite dai comuni dell'area vasta. Pertanto si ritiene necessario alimentare le risorse per finanziare la perequazione territoriale con ulteriori fonti di entrata. Nel attuale contesto di complessità ed incertezza sull'evoluzione della finanza dei comuni emergono opportunità e criticità relative al desiderabile utilizzo del contributo straordinario, di quote del gettito IMU e dell'imposta di scopo.

In assenza di forme di tassazione locale specifica per grandi superfici di vendita, consolidate in altri paesi, la perequazione territoriale potrebbe essere finanziata da quote del gettito IMU, da quote degli oneri di urbanizzazione e del contributo straordinario, nonché dall'imposto di scopo comunale applicata sulla base imponibile dell'IMU. In quest'ultimo caso, il vincolo di destinazione al finanziamento delle opere pubbliche (oggetto di recente estensione rispetto alla formulazione prevista nelle norme istitutive) nel Comune che la istituisce impedisce l'utilizzo dell'imposta di scopo all'interno del meccanismo di perequazione.

L'imposta di scopo istituita dall'art. 1 comma 145 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è stata modificata dall'art. 6 del Dlgs n. 23 del 2011, in ordine a ulteriori opere pubbliche, aumento sino a dieci anni della durata massima di applicazione, finanziamento totale della spesa delle opere realizzate.

Resta tuttavia desiderabile per i comuni che ospitano grandi superfici di vendita l'applicazione mirata dell'imposta di scopo sulla sola base imponibile costituita dalla rendita della categoria catastale D, il cui gettito IMU va a favore dello Stato. A partire dal 1 gennaio 2013 l'art. 1 comma 380 della legge di stabilità per l'anno 2013 ha "riservato allo Stato il gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011.

La devoluzione del gettito della categoria D/8 (fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) è una delle ipotesi avanzate da chi scrive per il finanziamento delle Città metropolitane.

Più in generale l'imposta di scopo consentirebbe spazi di manovra sul bilancio da un lato per ridurre le aliquote IMU sulle altre categorie catastali che presumibilmente fanno riferimento alla categoria dei proprietari-residenti-votanti e di finanziare opere pubbliche con benefici per i cittadini residenti. Dall'altro,

seppur in maniera indiretta, di alimentare il fondo della perequazione con una quota del gettito IMU senza penalizzare la spesa per investimenti.

Il gettito così ricavato per sostenere la perequazione territoriale potrebbe essere destinato a:

- ristorare i comuni che subiscono esternalità negative durevoli derivanti da questa forma di concorrenza commerciale, urbanistica e finanziaria
- sostenere il commercio al dettaglio nei comuni che subiscono la concorrenza dei centri commerciali localizzati in altri comuni
- finanziare eventuali infrastrutture nelle aree di accesso ai grandi centri commerciali

Di fronte a queste difficoltà emergenti dal quadro della finanza comunale, per la costruzione di un meccanismo di finanziamento appropriato e stabile che non si limiti ai soli oneri di urbanizzazione è necessaria la collaborazione strategica dei comuni e un progetto territoriale per l'area vasta interessata dalle grandi superfici di vendita.

Tabella 4: Variazione percentuale delle superfici di vendita (SdV) degli esercizi commerciali rilevate alle soglie del 2003, 2009 e 2015 nei comuni appartenenti al PTRA Franciacorta e confronto con i dati a livello provinciale e regionale.

Comune	2003	2009	2015 ^b			SdV (m²)	Variazione % superfici di vendita		
	SdV ^a (m²)	SdV (m²)	# GSV	#MSV	#EV		'03 → '09	'09 → 2015	'03 → 2015
Adro	5.686	5.666	0	4	37	5.782	-0,35%	2,05%	1,69%
Brione	85	85	0	0	1	85	0,00%	0,00%	0,00%
Capriolo	11.989	15.246	0	25	104	22.734	27,17%	49,11%	89,62%
Castegnato	15.071	15.624	1	19	70	19.067	3,67%	22,04%	26,51%
Cazzago San Martino	5.864	9.993	0	7	78	8.357	70,41%	-16,37%	42,51%
Cellatica	3.349	3.506	0	2	27	2.698	4,69%	-23,05%	-19,44%
Coccaglio	13.539	9.723	0	6	76	7.480	-28,19%	-23,07%	-44,75%
Collebeato	1.847	2.047	0	0	21	1.267	10,83%	-38,10%	-31,40%
Cologne	5.185	5.583	0	7	65	6.137	7,68%	9,92%	18,36%
Concesio	22.392	33.358	1	22	97	32.384	48,97%	-2,92%	44,62%
Corte Franca	18.153	19.186	2	7	59	19.907	5,69%	3,76%	9,66%
Erbusco	41.951	42.372	3	18	81	44.868	1,00%	5,89%	6,95%
Gussago	17.725	18.989	1	5	141	19.508	7,13%	2,73%	10,06%
Iseo	12.895	18.927	1	17	197	18.117	46,78%	-4,28%	40,50%
Monticelli Brusati	2.778	2.651	0	1	21	2.531	-4,57%	-4,53%	-8,89%
Ome	2.851	1.910	0	4	14	2.014	-33,01%	5,45%	-29,36%
Ospitaletto	16.205	16.579	1	4	136	14.700	2,31%	-11,33%	-9,29%
Paderno Franciacorta	1.656	2.158	0	2	19	2.227	30,31%	3,20%	34,48%
Palazzolo sull'Oglio	42.503	49.837	2	14	250	56.303	17,26%	12,97%	32,47%
Paratico	6.176	7.844	0	6	79	9.370	27,01%	19,45%	51,72%
Passirano	12.998	14.177	0	2	78	7.021	9,07%	-50,48%	-45,98%
Polaveno	920	870	0	0	11	870	-5,43%	0,00%	-5,43%
Provaglio d'Iseo	3.305	3.176	0	3	64	3.922	-3,90%	23,49%	18,67%
Rodengo Saiano	35.698	35.103	1	10	78	36.048	-1,67%	2,69%	0,98%
Rovato	35.835	37.708	2	15	242	46.194	5,23%	22,50%	28,91%
Sulzano	1.571	1.473	0	1	17	1.676	-6,24%	13,78%	6,68%
Villa Carcina	9.531	13.267	0	7	92	12.372	39,20%	-6,75%	29,81%
Totale ambito PTRA	347.758	387.058	15	208	2.155	403.639	11,30%	4,28%	16,07%
Totale Provincia Brescia	2.165.364	2.528.577	80	1.294	16.642	2.500.664	16,77%	-1,10%	15,48%
Totale Regione Lombardia	13.983.134	15.787.918	478	7.750	116.385	16.270.358	12,91%	3,06%	16,36%

^a Il dato sulle superfici di vendita è calcolato sommando i valori relativi alle Grandi Strutture di Vendita (GSV), Medie Strutture di Vendita (MSV) ed Esercizi di Vicinato (EV).

^b Per l'anno 2015 si riporta anche il dato relativo al numero (#) di GSV, MSV ed EV rilevati.

Fonte: Osservatorio Regionale del Commercio di Regione Lombardia. Dati al 30 giugno.

Tabella 5: Evoluzione delle entrate da permessi di costruire e relative sanzioni (accertamenti) per i 27 comuni interessati dal PTRA Franciacorta

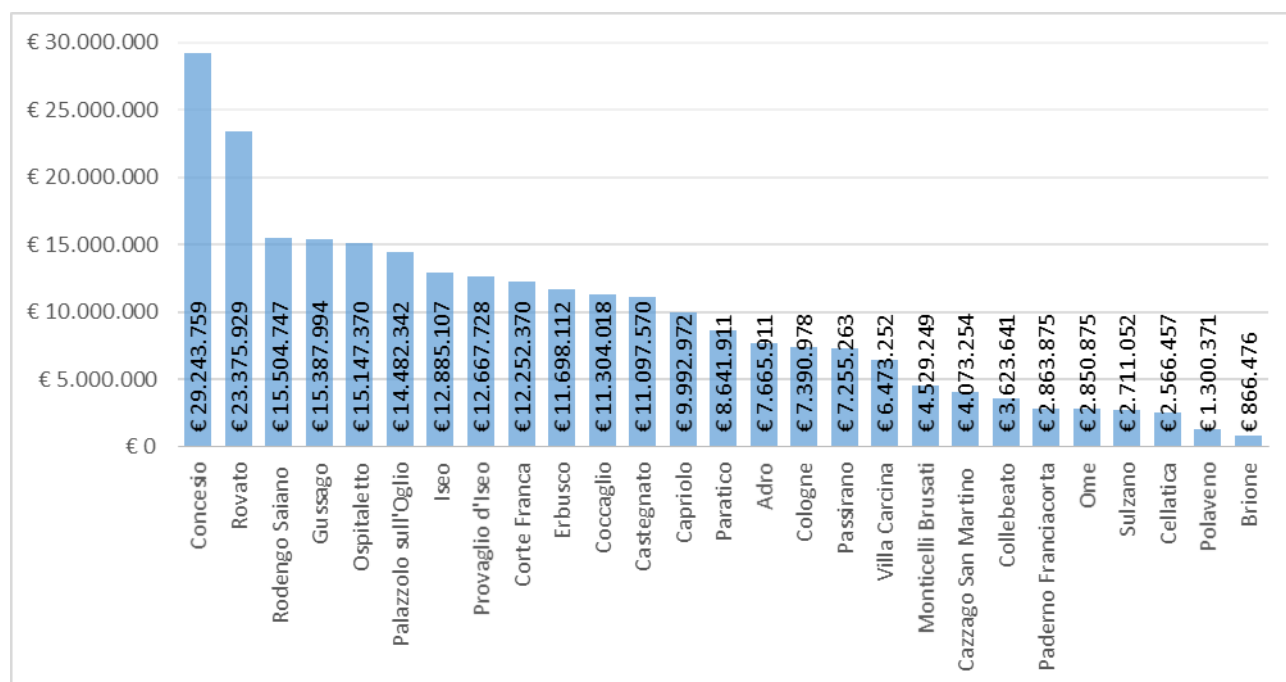
Comune	Entrate da permessi di costruire e relative sanzioni (accertamenti) – valori in €										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Adro	326.505	0	0	604.979	547.110	423.441	484.758	499.175	740.955	664.787	818.119
Brione	27.449	12.608	42.582	27.216	98.011	57.000	68.375	51.979	50.000	30.400	126.073
Capriolo	291.593	232.090	0	0	734.800	996.192	1.820.739	1.141.959	812.514	1.059.990	529.816
Castegnato	495.118	592.192	347.141	304.195	688.682	524.723	692.053	552.166	918.224	1.316.190	1.093.149
Cazzago S.Martino	480.839	1.420	405	0	n.d.	0	0	0	542.902	692.556	490.773
Cellatica	117.013	187.879	194.196	361.519	361.520	370.520	262.026	78.000	17.000	135.170	55.000
Coccaglio	825.406	457.778	410.156	755.021	845.979	890.444	683.702	1.148.552	1.389.605	1.403.854	518.584
Collebeato	135.646	160.370	175.595	377.013	431.434	246.612	168.355	289.753	157.942	149.769	322.440
Cologne	776.898	784.095	327.523	344.533	450.826	511.168	658.352	416.158	312.081	332.523	466.172
Concesio	372.516	872.069	981.100	1.151.775	2.273.549	1.711.657	1.986.841	1.193.916	2.033.709	1.841.435	3.021.198
Corte Franca	319.641	448.577	1.098.951	970.249	989.153	897.888	650.352	666.066	703.426	703.093	765.293
Erbusco	1.131.505	688.955	575.960	666.950	822.811	983.856	871.015	920.644	1.289.065	259.387	829.143
Gussago	557.561	1.196.019	821.623	1.066.006	1.001.249	1.120.986	1.099.650	884.322	965.035	1.263.256	1.253.219
Iseo	688.974	1.597.802	926.933	931.383	1.150.831	617.500	1.056.061	1.000.967	833.334	973.677	507.258
Monticelli Brusati	354.264	0	371.450	438.029	768.207	432.642	240.662	198.542	258.105	308.368	215.329
Ome	354.264	240.475	348.932	199.841	221.493	154.338	244.856	207.167	157.680	152.182	90.319
Ospitaletto	1.288.436	1.647.319	861.698	512.321	439.130	737.317	718.771	1.161.915	1.298.789	1.495.226	1.200.000
Paderno Franciacorta	148.697	194.101	183.936	80.004	133.339	184.114	399.068	263.995	112.270	75.355	104.219
Palazzolo sull'Oglio	366	924.351	670.732	448.345	988.427	1.302.984	0	593.307	0	2.753.597	1.195.184
Paratico	330.161	355.975	496.405	731.553	0	905.219	708.225	476.101	612.501	454.455	1.156.358
Passirano	1.108.984	480.517	400.100	433.393	635.406	1.024.373	726.476	596.787	335.009	252.191	383.970
Polaveno	194.642	187.626	92.745	149.627	n.d	n.d.	113.930	105.036	65.306	125.532	5.085
Provaglio d'Iseo	257.985	308.936	874.129	443.348	513.713	587.077	2.467.810	919.423	1.009.758	1.975.380	1.591.009
Rodengo Saiano	872.843	1.004.234	927.000	2.700.213	1.468.499	578.741	762.732	1.117.726	805.352	1.444.980	1.614.026
Rovato	306.968	796.771	624.912	734.104	1.151.114	1.803.645	3.063.884	2.021.542	3.200.748	2.757.017	1.755.815
Sulzano	139.232	148.125	140.104	86.089	245.145	402.042	313.010	175.192	143.498	156.002	170.003
Villa Carcina	251.597	231.953	382.674	609.831	594.055	1.108.903	1.014.759	0	66.484	354.469	454.000
Totale PTRA	12.155.103	13.752.237	12.276.982	15.127.537	17.554.483	18.573.382	21.276.462	16.680.390	18.831.292	23.130.841	20.731.554
Media PTRA	450.189	509.342	454.703	560.279	702.179	714.361	788.017	617.792	697.455	856.698	767.835

Comune	Entrate da permessi di costruire e relative sanzioni (accertamenti) – valori in €						Sommatoria	Media	Variazione percentuale		
	2009	2010	2011	2012	2013	2014			'98-'08	'08-'14	'98-'14
Adro	653.503	212.304	706.270	458.106	186.083	339.816	7.665.911	450.936	150,57%	-58,46%	4,08%
Brione	48.004	91.009	29.883	34.930	39.853	31.104	866.476	50.969	359,30%	-75,33%	13,32%
Capriolo	265.501	329.328	778.096	438.306	399.444	162.604	9.992.972	510.765	81,70%	-69,31%	-44,24%
Castegnato	786.289	434.180	704.311	500.644	588.452	559.861	11.097.570	652.798	120,79%	-48,78%	13,08%
Cazzago S.Martino	432.334	305.387	522.143	212.768	194.266	197.461	4.073.254	254.578	2,07%	-59,77%	-58,93%
Cellatica	95.000	82.600	97.092	14.459	67.516	69.947	2.566.457	150.968	-53,00%	27,18%	-40,22%
Coccaglio	427.099	227.378	250.062	561.289	304.950	204.159	11.304.018	664.942	-37,17%	-60,63%	-75,27%
Collebeato	160.071	236.764	112.925	104.917	106.767	287.268	3.623.641	213.155	137,71%	-10,91%	111,78%
Cologne	346.995	354.624	272.374	249.974	432.411	354.271	7.390.978	434.763	-40,00%	-24,00%	-54,40%
Concesio	1.793.132	2.245.393	2.115.215	1.914.470	3.160.520	575.264	29.243.759	1.720.221	711,03%	-80,96%	54,43%
Corte Franca	531.666	580.131	1.182.809	468.290	445.712	831.073	12.252.370	720.728	139,42%	8,60%	160,00%
Erbusco	428.339	423.523	447.037	566.322	381.252	412.348	11.698.112	688.124	-26,72%	-50,27%	-63,56%
Gussago	1.034.775	797.941	435.310	1.142.988	405.866	342.188	15.387.994	905.176	124,77%	-72,70%	-38,63%
Iseo	640.000	375.500	410.000	446.660	343.079	385.148	12.885.107	757.947	-26,37%	-24,07%	-44,10%
Monticelli Brusati	233.979	299.851	181.532	103.545	13.808	110.936	4.529.249	266.426	-39,22%	-48,48%	-68,69%
Ome	257.167	78.791	45.432	42.162	36.249	19.527	2.850.875	167.699	-74,51%	-78,38%	-94,49%
Ospitaletto	480.000	2.139.547	442.396	330.488	216.034	177.983	15.147.370	891.022	-6,86%	-85,17%	-86,19%
Paderno Franciacorta	175.288	214.506	287.655	107.444	113.660	86.224	2.863.875	168.463	-29,91%	-17,27%	-42,01%
Palazzolo sull'Oglio	1.922.224	1.075.249	938.816	430.100	610.021	628.639	14.482.342 ^a	851.902	29,30% ^a	-47,40%	-31,99%
Paratico	601.148	233.541	482.549	410.613	205.114	481.993	8.641.911	508.348	250,24%	-58,32%	45,99%
Passirano	60.294	246.449	175.644	183.990	127.815	83.865	7.255.263	426.780	-65,38%	-78,16%	-92,44%
Polaveno	42.522	28.400	25.849	61.848	47.100	55.123	1.300.371	86.691	-97,39%	984,03%	-71,68%
Provaglio d'Iseo	269.210	270.867	400.555	164.854	152.885	460.789	12.667.728	745.160	516,71%	-71,04%	78,61%
Rodengo Saiano	954.407	311.015	697.227	0	0	245.752	15.504.747	912.044	84,92%	-84,77%	-71,84%
Rovato	1.335.721	794.311	815.476	872.363	898.703	442.835	23.375.929	1.375.055	471,99%	-74,78%	44,26%
Sulzano	64.998	73.411	90.824	120.554	125.400	117.423	2.711.052	159.474	22,10%	-30,93%	-15,66%
Villa Carcina	213.652	204.686	223.361	134.309	452.877	175.642	6.473.252	380.780	80,45%	-61,31%	-30,19%
Totale PTRA	14.253.318	12.666.686	12.870.843	10.076.393	10.055.837	7.839.243	257.852.583	15.055.837	70,56%	-62,19%	-35,51%
Media PTRA	527.901	469.137	476.698	373.200	372.438	290.342	9.550.096		70,56%	-62,19%	-35,51%

Fonte: dati Ministero dell'Interno.

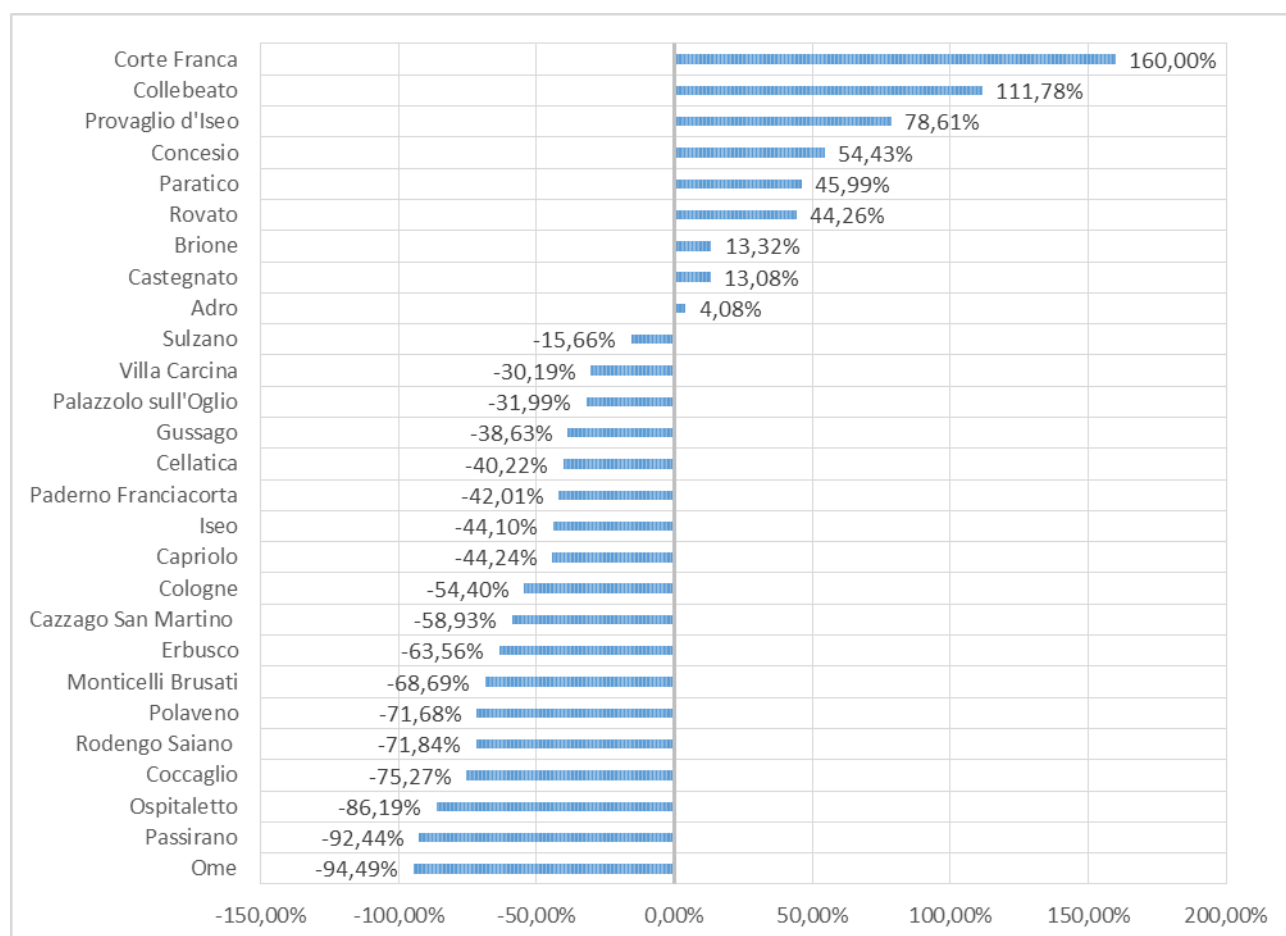
^a per Palazzolo S/O, a causa di un'anomalia del dato al 1998, la variazione percentuale è stata calcolata utilizzando il dato al 1999.

Grafico 1: Totale delle entrate da permessi di costruire e relative sanzioni (accertamenti) dal 1998 al 2014 per i 27 comuni interessati dal PTRA Franciacorta



Fonte: dati Ministero dell'Interno.

Grafico 2: Variazione percentuale delle entrate da permessi di costruire e relative sanzioni (accertamenti) dal 1998 al 2014 per i 27 comuni interessati dal PTRA Franciacorta.



Fonte: dati Ministero dell'Interno.

4. Riferimenti bibliografici

- Adobati F., Oliveri A., Pavesi F. C., Pezzagno M., Tira M. (2016), Franciacorta: un brand (e un piano) per molti paesaggi, *Atti della XIX Conferenza Nazionale della Società Italiana degli Urbanisti*.
- Bruzzo A. Ferri V., (2016), Strumenti economico-finanziari previsti dai recenti progetti di legge in materia di governo del territorio: un'analisi critica, in corso di pubblicazione in *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, Angeli Milano.
- Ferri V. (2015), *Considerazioni sull'evoluzione della finanza dei comuni e sul finanziamento della città pubblica*, in Urbani P., a cura di, *Politiche urbanistiche e gestione del territorio*, Giappichelli, Torino, pp. 259-266.
- Ferri V. (2012), *La costruzione della Città metropolitana di Milano: esperienze, evidenze, implicazioni*, relazione presentata al seminario Gli effetti ordinamentali della spending review per la Lombardia, promosso dall'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale della Lombardia, palazzo Pirelli, Consiglio regionale della Lombardia, via Filzi, 22 Milano, 12 dicembre.
- Ferri V. (2009), *Contributo alla ricerca Struttura del Piano territoriale e del Piano paesaggistico regionale*, IReR/Regione Lombardia, coordinatore del gruppo di ricerca Alberto Ceriani.
- Lanzani A. (2003), *I paesaggi italiani*, Roma: Meltemi.
- Regione Lombardia (2010), *Piano Paesaggistico Regionale*.
- Regione Lombardia (2016), *Integrazioni al Piano Territoriale Regionale ai sensi della l.r. 31/14*.
- Regione Lombardia (2016), *Piano Territoriale Regionale d'Area della Franciacorta*.
- Terre della Franciacorta (2011), *Studio di fattibilità per il modello di sviluppo sostenibile d'area vasta*, committente Comuni della Franciacorta, Fondazione Cogeme Onlus, CCIAA di Brescia, Consorzio per la tutela del Franciacorta, a cura di Studio Agoraa.

ABSTRACT

Since July 2015 the Lombardy Region has launched the Franciacorta Territorial Regional Plan of Area (PTRA) (Lombardy Regional Law n.12/2005, item 20) that involves 18 municipalities of Franciacorta DOCG geographical production area and 9 neighboring municipalities (Western Territorial quadrant of the province of Brescia with approximately 230,000 inhabitants).

The strategic vision of the plan focuses on the qualification of a territory that highlights the successful wine brand, even in a context where the economy is mainly manufacturing and the settlement dynamics (especially production and commercial), are significant.

The construction of territorial policies is an opportunity for the requalification of the building stock and in particular for the reuse of abandoned industrial areas and unused rural buildings. More specifically the actions of PTRA privilege: i) the regeneration of abandoned or underused productive areas requiring remediation, as an alternative to the use of new soil; ii) the recovery of abandoned rural buildings to be devoted to increasing tourist capacity linked to the wine sector; iii) the activation of compensatory policies for the unequal impacts on municipalities, attributable to large shopping malls.

Given the general financial crisis, this work places the strategic choices of PTRA within the real estate market dynamics and finance of the 27 municipalities involved, and discusses the main tools (municipal property tax, planning fees, tourist tax, taxation of large retail space) available for equal distribution of development right to orient regional policies towards a qualification and strong characterization of the territory (around the successful international image), and at the same time to favor the cooperation that municipalities have started some time ago.