

LA PEREQUAZIONE TERRITORIALE A LIVELLO SOVRA-COMUNALE

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

1. I principali presupposti della perequazione territoriale

La perequazione territoriale (P.T.) è un dispositivo che, nella consapevolezza della presenza di esternalità (positive e negative) in vari contesti territoriali, è stato appositamente elaborato al fine di affrontare e risolvere problemi come quelli derivanti dall'elevata dispersione sul territorio degli insediamenti, residenziali e produttivi, e la conseguente elevata occupazione di suolo, che talvolta risulta eccessiva e dannosa da vari punti di vista (ambientale, economico, sociale, ecc.).

La diffusione di questi problemi, purtroppo, nel nostro paese è favorita anche sia dalla frammentazione istituzionale in un elevato numero di Comuni di piccola dimensione, sia dall'autonomia tributaria loro riconosciuta, la quale – come noto – si basa prevalentemente su cespiti di natura immobiliare (fabbricati, terreni, aree edificabili) e della quale le Amministrazioni comunali sono indotte ad avvalersi in misura accentuata a causa della cronica crisi in cui versa la finanza pubblica nel nostro paese.

E' risaputo che una situazione simile è molto diffusa sia nelle aree di pianura, soprattutto di tipo policentrico, sia nelle aree montane, a causa delle particolari caratteristiche morfologiche del loro territorio, sia infine nelle aree turistiche, per la presenza delle "seconde case".

La P.T., poi, tiene conto delle specificità evidenziate dalle varie porzioni del territorio e, conseguentemente, delle loro diverse vocazioni spontanee, per cui – anziché tendere ad una distribuzione uniforme degli insediamenti – cerca di rafforzare tali riconosciute vocazioni per conseguire una loro piena valorizzazione, in termini sia economico-produttivi sia residenziali. Questa valorizzazione, però, deve essere condotta in modo compatibile con l'ambiente circostante, grazie alla predisposizione di tutte le infrastrutture necessarie e, conseguentemente, alla localizzazione dei nuovi insediamenti in aree produttive ecologicamente attrezzate (A.P.E.A.).

2. Principali obiettivi e componenti della perequazione territoriale

Pertanto, la P.T. consente di perseguire alcuni obiettivi come quello della competitività sul piano economico delle differenti componenti di un territorio, da un lato, e quello della sostenibilità ambientale del loro processo di sviluppo economico, dall'altro.

A tal fine, la P.T. prevede la contemporanea presenza di due elementi costitutivi:

i) il primo è di carattere giuridico-istituzionale ed è rappresentato da un accordo volontario a livello sovra-comunale, cioè tra le Amministrazioni locali che condividono un comune progetto di sviluppo territoriale, il quale dal punto di vista giuridico è riconducibile all'accordo di programma già previsto dalla normativa in materia di autonomie locali (l. n. 142/1990), oppure ad un più specifico accordo previsto in qualche normativa regionale di governo del territorio, come quella dell'Emilia-Romagna (art. 15 della l.r. n. 20/2000), la quale prevede un "accordo territoriale" fra gli Enti locali che devono predisporre il loro piano urbanistico. Un simile accordo, però, potrebbe essere previsto anche nei piani territoriali a livello sovra-comunale (PTCP e PTRC), coinvolgendo, rispettivamente, la Provincia e la Regione, quando si tratta di affrontare problematiche che si trovano a cavallo delle giurisdizioni subordinate;

ii) il secondo elemento, invece, è di carattere economico-finanziario ed è rappresentato da un "fondo di compensazione", alimentato dalle maggiori entrate di natura tributaria (ICI, ecc.) e parafiscali (oneri di urbanizzazione e contributi di costruzione), derivanti dalla realizzazione del condiviso progetto di sviluppo territoriale, le quali vanno destinate a finanziare iniziative - di vario genere - aventi una finalità prevalentemente compensativa (o di controprestazione) a favore di quelle Amministrazioni locali che da tale progetto non ottengono analoghi vantaggi economico-finanziari o sopportano degli svantaggi oppure addirittura sostengono dei veri e propri maggiori costi (anche tale strumento a livello locale è previsto dalla menzionata normativa regionale dell'Emilia-Romagna).

3. Aspetti operativi di applicazione

Le principali difficoltà che s'incontrano sul piano tecnico-operativo nel momento in cui si decide di applicare la P.T., consistono nella determinazione delle maggiori entrate (e ricavi) e delle maggiori spese (e costi) registrate sui bilanci delle varie Amministrazioni ed Aziende pubbliche – non esclusivamente locali – coinvolte nella realizzazione del progetto di sviluppo territoriale (effetti diretti), nonché nell'individuazione degli ulteriori effetti (indiretti e indotti), riscontrabili soprattutto in un'ottica di più lungo periodo.

Tali difficoltà, però, sono comunque superabili, anche perché le diverse fasi di elaborazione che sono previste dalla procedura, che è sostanzialmente riconducibile all'analisi benefici-costi, sono caratterizzate da una notevole laboriosità, più che da una particolare complessità concettuale.

L'unico aspetto problematico pressoché privo di una soluzione sul piano tecnico concerne le oggettive implicazioni, di natura prevalentemente politica, conseguenti alla lunghezza del

periodo temporale di riferimento (16 anni), che è molto più lungo del mandato a disposizione degli Amministratori locali.

4. Ambiti geografici di applicazione

La P.T. si dimostra applicabile – come emerge anche dalle sue prime sperimentazioni – in una serie di contesti geografici e a vari livelli di governo (sovra-comunale, provinciale, regionale, ecc.), a seconda del tipo e della dimensione del progetto di sviluppo territoriale.

Senza presumere di fornire un quadro esaustivo, giacché si procede a livello meramente esemplificativo ed in termini volutamente generali, gli ambiti in cui la P.T. si presta maggiormente ad essere applicata sono i seguenti:

- le aree che per il loro pregio naturalistico ed ambientale, particolarmente elevato, vanno salvaguardate, affinché possano continuare a fornire al resto del territorio regionale di appartenenza una serie di vantaggi da questo punto di vista (presenza di esternalità positive);
- le aree montane in cui la localizzazione degli investimenti produttivi - salvo forse quelli turistici - risulta meno conveniente rispetto alle vallate e/o alle aree di pianura (che invece si prestano maggiormente ad ospitare gli insediamenti, sia produttivi che residenziali), e nelle quali invece è necessario evitare lo spopolamento ed invertire la tendenza demografica attualmente prevalente, così da consentire la manutenzione del suolo e dei boschi ai fini di assetto idro-geologico, oppure lo svolgimento in termini di maggiore efficienza di talune produzioni agro-forestali;
- le aree urbane e metropolitane, in cui regolare i vari rapporti che intercorrono fra il comune centrale (*core*) e quelli contermini (*hinterland*), onde evitare una crescita scoordinata e disordinata;
- i contesti di dimensione sovra-comunale in cui s'intende favorire le diverse, quanto complementari specializzazioni produttive (agricole, manifatturiere, terziarie, ecc.), senza però accentuare i potenziali divari di reddito e di benessere;
- le aree in cui vanno realizzate infrastrutture destinate alle attività produttive già esistenti o da espandere (impianti di smaltimento dei rifiuti, depuratori, centrali di produzione energetica, centri logistici, ecc.), la cui presenza e gestione comporta un non trascurabile impatto ambientale anche in aree diverse da quelle in cui tali infrastrutture vengono localizzate (presenza di esternalità negative);
- le aree maggiormente urbanizzate in cui si concentrano le residenze della popolazione appartenente a varie fasce di età e che, pertanto, manifestano un più elevato fabbisogno di servizi sociali, ecc.;

- le aree attraversate da assi viari e ferroviari o da altre strutture di trasporto di rilievo sovra-locale (nazionale o internazionale), le quali ne sopportano gli oneri (in termini di inquinamento, ecc.) senza però ottenere i vantaggi registrati in corrispondenza dei vari punti di accesso a tali infrastrutture di trasporto;
- le aree marginali e/o quelle poste sui confini amministrativi, che vanno rese più facilmente raggiungibili ed accessibili sia per vari tipi di insediamento sia per l'avvio di forme di più stretto coordinamento dei rapporti interistituzionali a livello transfrontaliero, coerentemente con gli indirizzi comunitari in materia (Obiettivo della Cooperazione territoriale europea per il periodo di programmazione 2007-2013);
- ed infine le aree in cui perseguire, più genericamente, la cooperazione e la solidarietà intercomunale, in modo da ottenere un più elevato livello sia di coesione sociale, che di competitività a scala sovra-regionale.

5. Principali riferimenti bibliografici

- Ave G. (1999), “Urbanistica e tassazione delle proprietà immobiliari in Italia”, in Curti F. (a cura di), *Urbanistica e fiscalità locale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli
- 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. (a cura di), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, il Mulino
- Bruzzo A., Fallaci R. (2003), “Un esperimento di perequazione territoriale in provincia di Modena”, *Urbanistica*, n. 120
- Bruzzo A., Fallaci R. (2005), *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna. Esperienze, problemi e prospettive*, Materiali di discussione ERVET, Bologna, ottobre
- Bruzzo A., Zimmer E.K. (2006), *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, Bologna, CLUEB
- Camagni R. (1999), “Sostenibilità ambientale e strategie di piano: le questioni rilevanti”, in Camagni R. (a cura di), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, il Mulino
- Campbell H.F., Brown R.P.C. (2003), *Benefit-Cost Analysis. Financial and Economic Appraisal using Spread-sheets*, Cambridge, Cambridge University Press
- Curti F. (2000), “Competizione fiscale e politiche redistributive a scala intermedia”, in Ciciotti E., Spaziantè A. (a cura di), *Economia, territorio e istituzioni. I nuovi fattori delle politiche di sviluppo locale*, Milano F. Angeli
- Provincia di Modena, INU-Sezione Emilia-Romagna (2002), *Perequazione territoriale. Esperienze in corso alla luce della legge regionale 20/2000*, Modena
- Vaccari M.C. (2003), “La natura organizzativa degli accordi territoriali”, *Urbanistica*, n. 120
- Viva D. (1999), “La perequazione a scala metropolitana”, in Camagni R. (a cura di), *La pianificazione sostenibile delle aree periurbane*, Bologna, il Mulino