

LA PEREQUAZIONE TERRITORIALE FINALIZZATA AD UNA EFFICIENTE ED EFFICACE REGOLAZIONE DEI RAPPORTI FRA AREE DI MONTAGNA E FONDOVALLE: IL CASO DELLA PROVINCIA DI BELLUNO^(*)

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

1. Premessa: obiettivo e contenuto del lavoro

L'obiettivo perseguito con questa relazione è quantomeno duplice: da un lato, esporre uno specifico caso di rapporti fra le aree che compongono una regione metropolitana di un tipo un po' particolare; dall'altro, evidenziare come tali rapporti possano essere opportunamente regolati facendo ricorso ad un nuovo strumento, quale la Perequazione territoriale (P.T.) che è ancora poco impiegato, sebbene appaia del tutto rispondente alle esigenze da tempo segnalate dalle Amministrazioni locali e recentemente recepite anche dall'Unione Europea con la formulazione del principio della "coesione territoriale"¹.

Conseguentemente, qui di seguito s'illustrerà prima lo specifico contesto cui s'intende fare riferimento, che è costituito dall'articolazione del territorio in aree diverse dal punto di vista morfologico, sottolineandone talune implicazioni economico-finanziarie; per poi soffermarsi sul dispositivo della "perequazione territoriale", sia in termini generali, sia in una delle sue prime applicazioni concrete come quella prevista nell'ambito di una recente esperienza di pianificazione territoriale a livello provinciale.

2. I rapporti normalmente esistenti fra aree di montagna e fondovalle

Come ampiamente noto ed empiricamente riscontrato, all'interno di una provincia prevalentemente montana, le aree di fondovalle – comprendenti di solito i comuni capoluoghi e gli altri di maggiore dimensione demografica – esercitano un forte effetto di attrazione nei confronti delle circostanti aree montagnose, assolutamente non dissimile da quello esercitato dal "nodo centrale" nei confronti delle aree contermini all'interno di un'area metropolitana ubicata in pianura².

^(*) Testo dell'intervento tenuto al Convegno su "Metropolizzazione, Associazioni di comuni e pianificazione provinciale", organizzato da INU-URBIT in occasione della sesta edizione di Urbanpromo (Venezia, novembre 2009).

¹ Per un'illustrazione di tale concetto in base ad un pubblicazione comunitaria ufficiale si rinvia a: Commissione delle Comunità Europee, *Libro Verde sulla coesione territoriale. Fare della diversità territoriale un punto di forza*, Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato delle Regioni e al Comitato Economico e Sociale Europeo, COM (2008) 616 def. {SEC(2008) 2550}.

² Per una breve, ma recente analisi del ruolo svolto dalle aree metropolitane ai fini dello sviluppo economico a livello internazionale, in conseguenza dei principali fenomeni socio-economici che si manifestano al loro

Tale fenomeno è riconducibile soprattutto delle migliori o meno difficili condizioni di vita esistenti nelle prime rispetto alle circostanti aree montane, che si manifestano in particolare sottoforma di una loro maggiore accessibilità.

Questa a sua volta rende possibile una più diffusa presenza delle attività produttive che offrono lavoro alla popolazione localmente residente e che forniscono servizi necessari sia ad altre imprese sia alle comunità ubicate nelle vicine aree che ovviamente risultano meno accessibili. Tutto ciò dà luogo ad un processo di tipo circolare e cumulativo che difficilmente può essere interrotto o invertito senza un apposito intervento da parte delle competenti autorità di politica economica e territoriale.

Da una simile situazione deriva una serie di importanti implicazioni che possono distinguersi in temporanee e permanenti, vale a dire la presenza dei fenomeni sociali del pendolarismo e della migrazione, rispettivamente, le quali producono un risultato di segno opposto. Infatti, nel caso del pendolarismo, i rapporti fra i Comuni appartenenti alle due tipologie di aree tendono ad essere più favorevoli ai Comuni montani, rispetto a quelli di gravitazione, giacché:

- a) nei primi continua a risiedere la popolazione, la quale continua anche a versare alle Amministrazioni di rispettiva residenza i propri tributi, con cui sono finanziati i loro bilanci;
- b) nei secondi, invece, la manodopera aggiuntiva produce un reddito ed ottiene una serie di servizi, in quanto usufruibili anche dai pendolari³.

Nel caso della migrazione, il segno dell'esito dei rapporti intercomunali tende a modificarsi e addirittura a invertirsi, nel senso che i comuni ubicati nelle aree montane perdono definitivamente popolazione e in tal modo viene a mancare loro una fondamentale risorsa produttiva da cui far scaturire reddito e gettito tributario locale, a favore dei comuni posti nei fondovalle, dove invece aumenta sia il reddito che il gettito tributario.

3. Gli effetti prodotti sul piano amministrativo e finanziario

Come si è già accennato, nel caso del pendolarismo, i Comuni di fondovalle risultano in genere finanziariamente sfavoriti, dal momento che devono fornire una quantità aggiuntiva di servizi alla popolazione effettivamente presente rispetto a quella necessaria per la sola popolazione residente, senza ottenere alcun vantaggio in termini tributari, se non nel caso dei

interno, si veda – fra gli altri – C. Vischi, “Sviluppo economico e metropoli”, in C. Tolomelli e S. Grassi (a cura di), *Governance metropolitana: esperienze europee e metodologie di valutazione dell'efficacia*, Progetto InterMetrex, Centro Stampa della Giunta della Regione Emilia-Romagna, pp. 207-216.

³ Per una dettagliata analisi degli oneri derivanti ad una città metropolitana, come quella di Milano, in seguito al fenomeno del pendolarismo si veda G.M. Bernareggi, “La popolazione non residente, l'economia della città e il bilancio del governo locale”, *Amministrare*, n. 1, 2004, pp. 51-102.

servizi a domanda individuale in cui viene riscosso un corrispettivo che, però, normalmente è parziale, nel senso che copre solo una parte (minoritaria) del totale dei costi di produzione/erogazione⁴.

Nel caso della migrazione, invece, i Comuni di fondovalle risultano in genere finanziariamente favoriti, dal momento che essi – sebbene debbano fornire una quantità aggiuntiva di servizi alla maggiore popolazione residente – da questa ricevono anche un finanziamento mediante il pagamento del gettito tributario previsto dalla normativa attualmente vigente in materia di finanza locale (imposta comunale sugli immobili applicata su quelli diversi dalla prima casa di abitazione, e addizionale IRPEF, soprattutto).

In tal caso, poi, i Comuni montani vedono accentuarsi il loro fabbisogno finanziario, che già in via normale è particolarmente elevato, per vari motivi di natura ambientale, territoriale, ecc., tra cui in particolare quello connesso alla gestione del loro territorio che è notevolmente fragile e passabile di eventi anche calamitosi (dissesti, frane, ecc.), che comportano danni molto spesso anche oltre i loro confini amministrativi, cioè nei Comuni di fondovalle, qualora non vengano effettuati i necessari interventi di assetto e manutenzione del territorio.

4. La possibile soluzione proposta

Al fine di minimizzare gli effetti squilibranti, dal punto di vista economico-finanziario, prodotti sia dal pendolarismo che dalla migrazione e di riportare i rapporti fra i Comuni su un piano di maggiore equilibrio, la soluzione a cui si ritiene di dover e poter ricorrere è costituita dalla perequazione territoriale. In che cosa consiste la perequazione territoriale (PT)?

La PT consiste in un dispositivo complesso, finalizzato alla perequazione degli effetti - sia positivi che negativi - derivanti a livello sovra-comunale dalle decisioni di pianificazione territoriale, mediante la definizione di progetti di sviluppo condivisi ed una compensazione di tipo finanziario.

Pertanto, non va considerata come una soluzione alternativa della perequazione urbanistica, né tantomeno della più tradizionale perequazione finanziaria prevista dalla normativa in materia di finanza locale a favore degli Enti finanziariamente sotto-dotati.

Tuttavia, poiché di tale dispositivo si sta discutendo ormai da un decina di anni, soprattutto nelle regioni del Centro-Nord, di esso qui si farà solo un fugace cenno limitatamente agli aspetti di maggiore interesse per il tema in discussione⁵.

⁴ Sulle complessive implicazioni finanziarie derivanti dal pendolarismo fra le principali città metropolitane italiane ed i loro comuni contermini si veda A. Bruzzo, V. Ferri, “La popolazione non residente nelle maggiori aree urbane e metropolitane italiane: i risultati di una verifica empirica circa le implicazioni per i bilanci dei Comuni coinvolti”, *argomenti*, n. 24, 2008, pp. 99-127.

Grazie a tale dispositivo che si basa su un accordo di cooperazione fra più Enti locali (Comuni, Associazioni intercomunali, Comunità montane, ecc.) finalizzato al perseguimento di un obiettivo di comune interesse, vari problemi di competenza delle Amministrazioni locali possono essere affrontati ad una scala territoriale più ampia di quella disegnata dai confini amministrativi del singolo ente e, pertanto, in un'ottica che di solito risulta più valida dal punto di vista della gestione economica per affrontare e risolvere tali problemi.

In altre parole, i confini comunali, molto spesso troppo angusti, vengono superati al fine di consentire alle Amministrazioni partecipanti all'accordo di cooperare per gestire in modo ottimale le loro competenze in taluni settori, tra cui in particolare quello della pianificazione territoriale.

Inoltre, disponendo di un fondo di compensazione che costituisce il secondo fondamentale strumento della P.T. e che va finanziato con le maggiori entrate (tributarie ed extratributarie), derivanti dalla realizzazione di progetti di sviluppo territoriale, i Comuni che rischiano di subire uno svantaggio o un mancato beneficio in seguito a talune situazioni o iniziative assunte da altri Comuni, possono essere compensati per i maggiori costi o i danni registrati, ad esempio nei due casi precedentemente accennati del pendolarismo e della migrazione da parte delle Amministrazioni che invece ne traggono vantaggi in termini economico-finanziari. Va precisato che la compensazione però non consiste – come qualcuno può essere indotto a pensare – in un mero trasferimento di risorse finanziarie (come appunto nella perequazione finanziaria), destinato ad ottenere alla fine un perfetto “livellamento” delle diverse condizioni; bensì nella possibilità di disporre di maggiori o migliori infrastrutture sociali e ciò grazie alla loro realizzazione congiunta ad opera delle varie Amministrazioni coinvolte o comunque interessate dai fenomeni sociali prima illustrati e dalle loro implicazioni economico-territoriali.

⁵ Per un'illustrazione della P.T. nei suoi vari aspetti, sia teorici che applicati, ci sia permesso rinviare ai seguenti lavori, segnalati in ordine meramente temporale di pubblicazione: A. Bruzzo, R. Fallaci e G. Guaragno, “Strumenti economico-finanziari per la perequazione territoriale”, *Rivista della Scuola superiore dell'economia e delle finanze*, n. 5, 2004, pp. 99-118; A. Bruzzo, R. Fallaci, *La perequazione territoriale in Emilia-Romagna. Esperienze, problemi e prospettive*,. Materiali di discussione ERVET, Bologna, ottobre 2005; A. Bruzzo, “Perequazione territoriale e compensazione finanziaria. Le opportunità dell'associazionismo a livello sovra-comunale: il caso dell'Emilia-Romagna e della Provincia di Bologna”, in F. Adobati, A. Oliveri, L. Tamini (a cura di), *Commercio e politiche territoriali: 4 temi emergenti*, Bergamo, University Press, Edizioni Sestante, 2005, pp.37-46; A. Bruzzo, “Fondo di compensazione e misure compensative intercomunali: gli aspetti di finanza locale”, in A. Balducci, V. Fedeli, F. Manfredini e P. Pucci (a cura di), *I territori della produzione. Riorganizzare gli spazi della produzione in provincia di Vicenza*, Firenze, Alinea Editrice, settembre 2006, pp. 150-155; A. Bruzzo, E.K. Zimmer, *La perequazione territoriale. Un contributo alla formalizzazione del connesso modello, con riferimento agli Accordi territoriali definiti in provincia di Bologna*, Bologna, CLUEB, 2006.

Conseguentemente, si può affermare che la P.T. consente alle Amministrazioni locali di conseguire maggiori risultati in termini sia di efficienza, in seguito alla minimizzazione dei costi totali (pubblici e privati), sia di efficacia, grazie ad un più adeguato soddisfacimento delle esigenze delle varie comunità, all'interno di un contesto territoriale meno squilibrato di quello che si otterrebbe lasciando l'iniziativa ai singoli soggetti, pubblici e/o privati⁶.

5. Un esempio di possibile ricorso alla P.T.

Un esempio delle potenzialità offerte dalla P.T. è fornito dal Piano territoriale di coordinamento della Provincia di Belluno la quale amministra un territorio totalmente montuoso, nel cui contesto si manifestano in misura accentuata entrambi i fenomeni socio-economici esposti in precedenza: in particolare, molto forte si presenta da numerosi anni la tendenza della popolazione a spostarsi dai comuni di montagna verso quelli di fondovalle, attirata dalle migliori condizioni di vita (disponibilità di abitazioni moderne, servizi sociali, ecc.), nonché dalle maggiori o dalle meno difficoltose opportunità di lavoro, come risulta chiaramente dalla figura qui allegata, nella quale è rappresentata la struttura insediativa in provincia di Belluno (al 2006) per quota altimetrica.

La migrazione, però, rappresenta un fenomeno alquanto grave sia dal punto di vista sociale ed economico, a causa del tendenziale spopolamento dei comuni di origine, sia da quello ambientale ed urbanistico, per il pratico abbandono di un territorio che, invece, per la sua particolare configurazione⁷ richiederebbe sia una specifica attività di protezione che un continuo intervento di manutenzione.

Consapevole di tutto ciò l'Amministrazione provinciale che ha operato nella passata legislatura, ha adottato ormai circa un anno fa⁸ il primo P.T.C. nella storia della Provincia di Belluno, nel quale è confluito un precedente Piano strategico e col quale si cerca di affrontare in modo adeguato tali problemi, nonostante i limitati strumenti messi a disposizione delle Province dalla più recente legge regionale del Veneto, recante norme per il governo del territorio (la L.R. n. 11/2004)⁹.

⁶ Almeno al margine sembra opportuno sottolineare l'evidente rilievo assunto da un simile risultato in una non breve fase di profonda crisi economico-finanziaria, in cui le risorse disponibili per le Amministrazioni pubbliche, in genere, e per quelle locali, in particolare, sono diventate ancora più scarse.

⁷ Si ricorda che proprio recentemente l'UNESCO ha dichiarato patrimonio dell'umanità le Dolomiti, l'80% delle quali si trova nel territorio della provincia di Belluno.

⁸ Per la precisione, con D.C.P. n. 55 del 7/11/2008.

⁹ A ben vedere, però, una qualche possibilità di ricorso alla P.T. è prevista anche nella menzionata legge regionale n. 11/2004, là dove (art. 16) – regolando il Piano di assetto del territorio intercomunale (P.A.T.I.) – stabilisce che tale piano definisce, mediante convenzione, un'equa ripartizione dei vantaggi e degli oneri tra i comuni interessati.

LA STRUTTURA INSEDIATIVA - IL TERRITORIO

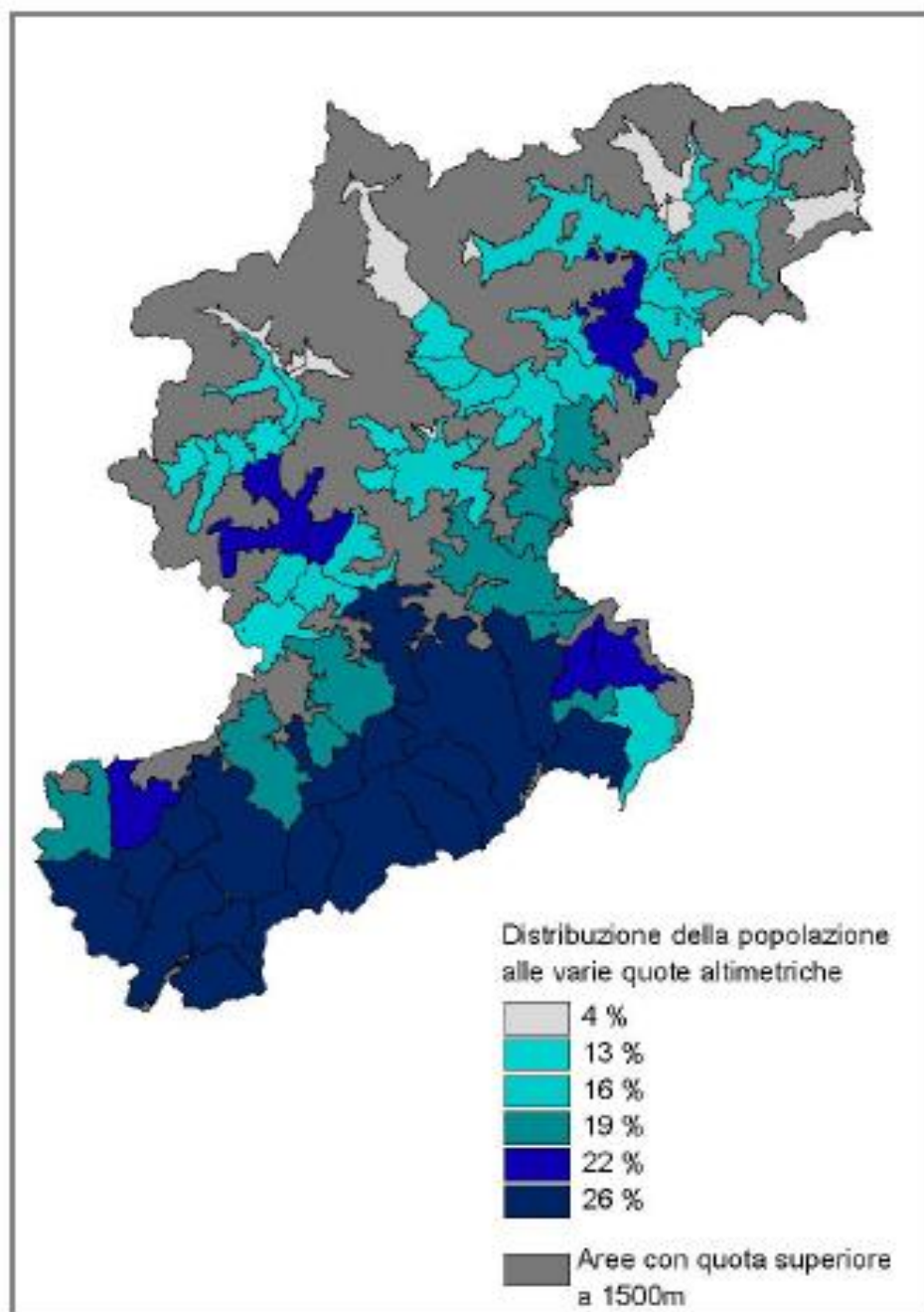


Fig. 4. Distribuzione popolazione a quote <1.500m

Infatti, con l'art. 59 della normativa tecnica è stata introdotta e disciplinata la P.T., stabilendo che la Provincia – nel partecipare alla pianificazione e gestione territoriale ed urbanistica – “persegue e promuove la P.T., in particolare per gli interventi di trasformazione del territorio di rilievo o comunque involgenti problematiche con significativi effetti sovra-comunali dal punto di vista ambientale, paesaggistico, urbanistico, della viabilità o delle infrastrutture, nonché per gli interventi di potenziamento, riconversione e riqualificazione dei poli produttivi” (c. 1).

Coerentemente con quanto precedentemente affermato in linea generale, nel P.T.C.P. di Belluno la P.T. è stata configurata in modo da essere “costituita da accordi (di programma) atti a definire tra le Amministrazioni, Enti e soggetti coinvolti, le strategie comuni, gli impegni reciproci, i tempi e le modalità d'attuazione delle previsioni urbanistiche e delle altre azioni di valenza ambientale, economica e sociale in ambito sovra-comunale” (c. 2).

Inoltre, si è prevista la costituzione di un fondo di compensazione, del quale si stabiliscono sia le modalità di finanziamento (c. 3) sia di impiego delle risorse fatte in esso confluire (c. 4).

Infine, pare opportuno segnalare che è previsto il ricorso alla P.T. anche per analoghe finalità aventi però una valenza sovra-provinciale, giacché i progetti o gli interventi in questione “producono effetti al di fuori dei limiti amministrativi, andando ad interessare comunità ubicate in territori contermini” (c. 6) a quelli della provincia di Belluno.

Si può facilmente immaginare come in questo caso il pianificatore provinciale abbia inteso fare riferimento soprattutto al ruolo svolto da tale porzione del territorio regionale a favore del resto del Veneto, quale serbatoio di indispensabili risorse come l'aria, l'acqua, l'energia (elettrica) e il paesaggio, che risultano certamente determinanti ai fini del complessivo sviluppo sociale ed economico di una regione particolarmente dinamica, come è appunto il Veneto, nonché dotata di un'area metropolitana non convenzionale, cioè di tipo diffuso, come quella compresa fra Padova, Treviso e Venezia¹⁰. Di tale aspetto, però, dovrebbe più opportunamente occuparsi il P.T.R.C. del Veneto, che è già stato elaborato e che attualmente è in fase di analisi e di valutazione da parte delle locali forze sociali e politiche.

¹⁰ Sul tema e sulle problematiche connesse si veda – fra gli altri – L. Fregolent, *Governare la dispersione*, Milano, F. Angeli, 2005.