

## ASPETTI ECONOMICO-FINANZIARI DELLA PIANIFICAZIONE INTERCOMUNALE

### 1. FORMAZIONE DI AREE METROPOLITANE E LORO PROBLEMI.

Nello sviluppo territoriale dei centri urbani si presenta in un determinato momento, particolarmente in concomitanza con l'industrializzazione, un fatto nuovo, costituito dal sorgere di aree metropolitane. Si verificano cioè fundamentalmente il fenomeno della urbanizzazione (1), la progressiva concentrazione delle fonti di produzione, una sempre maggiore interdipendenza economico-sociale tra zone via via più vaste, ed, in particolare, il fenomeno della dispersione degli insediamenti nel territorio, con un processo del tutto contrastante con quello tradizionale di concentrazione degli insediamenti industriali e residenziali a ridosso o nell'ambito dei centri urbani, specialmente di quelli di maggiori dimensioni (2).

Le « aree metropolitane » sono quindi quelle aree nell'ambito delle quali viene a perdersi ogni possibilità di distinzione tra l'influenza di un centro urbano su un determinato territorio dall'influenza che altri centri urbani contermini vengono ad esercitare sul territorio medesimo. In genere perciò nelle aree metropoli-

---

(1) Il fenomeno è generale in tutti i paesi industrializzati e vale anche per il caso italiano. Infatti la popolazione dei venti comuni italiani che contano oggi più di 250 mila abitanti si è più che quadruplicata nel giro di 100 anni, passando da 2,4 milioni di abitanti nel 1861 a 10,8 milioni nel 1960; mentre nello stesso periodo la popolazione nazionale si è meno che raddoppiata. Accanto a questo fenomeno (che si può considerare solo come una esasperazione del processo di urbanesimo in atto), si è manifestato un processo di decentramento periferico che può venire illustrato con i dati dell'area milanese: mentre la popolazione del Comune di Milano è aumentata, negli ultimi 25 anni, di circa il 30%, uno sviluppo molto più rapido si è avuto nelle aree contermini: la popolazione dei comuni esterni al capoluogo e compresi entro una fascia di 20 km. e quella dei Comuni compresi in una fascia tra i 20 e i 40 km è aumentata nella stessa proporzione del Comune di Milano.

(2) Cfr. D. J. Boque, *The Spread of Cities*, in *Papers and Proceedings of the American Economic Association*, New York 1956, pp. 284-292.

tane la delimitazione amministrativa comunale non corrisponde più ai limiti di influenza dell'amministrazione comunale medesima. Si determina cioè una interazione, in relazione a diverse cause o fattori, tra i centri urbani per quanto concerne il rispettivo territorio o la rispettiva popolazione. Vengono in tal modo poste in discussione le soluzioni tradizionali alla politica comunale (e l'assetto stesso del territorio, cioè le soluzioni dei Piani Regolatori) ed anche le tradizionali politiche finanziarie a livello locale. Si impone un ampliamento dell'azione delle autorità locali, sia per motivi tecnico-economici (cioè prevalentemente per la realizzazione delle economie di scala nell'apprestamento dei servizi pubblici); sia per motivi economici propriamente detti (per realizzare cioè una razionale utilizzazione del suolo urbano) così come per motivi di ordine finanziario (connessi all'inadeguatezza del prelievo e della spesa pubblica in vista del raggiungimento degli obiettivi degli Enti Locali).

Prima di procedere ad una analisi dettagliata dei motivi di inadeguatezza sopra accennati, in base ai quali viene posta in essere una spinta all'ampliamento delle dimensioni degli Enti Locali, pare opportuno esaminare le soluzioni teoriche e pratiche tradizionali relative alla utilizzazione del suolo nei centri urbani; cioè, innanzitutto, secondo lo schema teorico e la soluzione pratica della libera concorrenza ed, in secondo luogo, la soluzione determinata da quella particolare forma di pianificazione territoriale che si realizza attraverso i piani regolatori comunali.

## **2. UTILIZZAZIONE DEL SUOLO NEI CENTRI URBANI SECONDO UNO SCHEMA DI LIBERA CONCORRENZA.**

**Se attraverso il funzionamento di un sistema di libera concorrenza sia possibile raggiungere situazioni di ottimo.**

Secondo uno schema teorico di libera concorrenza le imprese realizzano la propria situazione ottimale utilizzando i diversi fattori della produzione e combinandoli tra loro in modo tale da ottenere il livellamento delle produttività marginali ponderate. Ciascun fattore verrà utilizzato fino al punto in cui la sua produttività marginale sia uguale al suo prezzo. In tal modo viene risolto anche il problema della dimensione ottima d'impresa. Discende che, ove in un sistema economico tutte le imprese operassero secondo un simile meccanismo, si raggiungerebbe in esso il massimo di efficienza al minimo costo complessivo, cioè col minimo di sforzi. E' il meccanismo del prezzo quindi ad assicurare la massima soddisfazione individuale e quella collettiva.

Perchè tale schema teorico abbia a funzionare e perchè possano venire raggiunte determinate situazioni di ottimo, è necessario che si verifichino diverse ipotesi: perfetta mobilità, sostit-

tuibilità e disponibilità dei fattori della produzione; situazione di perfetta concorrenza tra coloro che offrono e coloro che domandano fattori della produzione.

Si pone il problema se tale discorso possa valere anche per quanto concerne l'utilizzazione del suolo urbano considerato come fattore di produzione; cioè se anche le utilizzazioni alternative del suolo urbano, in base al relativo costo marginale e alla relativa produttività marginale, possano addurre teoricamente ad una situazione di ottimo.

Così, secondo tale schema — per rimanere ancorati ad esempi concreti —, l'utilizzazione delle aree centrali di un centro urbano, a prezzo più elevato, potrebbe avvenire soltanto per gli investimenti a produttività marginale elevata, mentre per gli investimenti a produttività marginale meno elevata dovrebbero venire utilizzate aree sempre più periferiche e di minor valore, per le quali la disponibilità più ampia a fronte dell'offerta sarebbe tale da mantenerne basso il prezzo, e quindi da giustificare una gamma più ampia di usi alternativi.

Attraverso il funzionamento di un simile meccanismo dovrebbe scaturire un'ottima utilizzazione del suolo urbano, quanto meno dal punto di vista della impresa privata. Quindi non emerge neppure, secondo lo schema teorico della libera concorrenza, un problema relativo alla determinazione ottima delle diverse funzioni (industrie, residenze, ecc.) le quali competono tra loro per l'utilizzazione del suolo urbano.

Sarebbe unicamente il criterio della produttività a regolare gli insediamenti. Terreni più scarsi (cioè i più centrali in un centro urbano) non potrebbero che venire utilizzati per usi altamente produttivi dal punto di vista privato.

E' implicito, in tutto quanto è detto, che si ipotizza una situazione di città già configurata ed esistente, con dei poli di riferimento ben precisi, per cui non sia indifferente per i cittadini o per le imprese l'insediarsi in una zona piuttosto che in un'altra del centro urbano, come si vorrebbe che avvenisse nelle città attuali.

E' chiaro che — quanto meno in linea teorica — un sistema urbano nel quale si raggiungesse una situazione di indifferenza tra l'appartenere all'una piuttosto che all'altra zona urbana, cioè nell'ambito del quale esistesse una libera disponibilità di terreni, suscettibili tutti di uso alternativo (industria, residenze, servizi pubblici e privati, ecc.) non si porrebbe neppure il problema di un insediamento residenziale, industriale o altro determinato nella sua configurazione spaziale da determinati poli esistenti, capaci per se stessi, in virtù della loro esistenza medesima, di creare delle posizioni di rendita.

D'altronde solo in una situazione in base alla quale non esistessero posizioni o particolari poli attrattivi, cioè in cui ogni porzione di terreno, in qualsiasi posizione, fosse perfettamente

omogenea con terreno posto in altre posizioni, si potrebbe verificare una situazione di concorrenza perfetta, in base alla quale è possibile e concepibile il raggiungimento di una situazione di ottimo generale, scaturiente dalla somma degli « ottimi » individuali, raggiunti attraverso la regola: utilizzazione del suolo fino al punto in cui la produttività marginale del suolo utilizzato è uguale al prezzo del suolo medesimo.

In una situazione invece dove operi, come è normale che avvenga, una serie di fattori capaci di differenziare il valore del terreno creando rendite, e praticamente creando quindi delle situazioni monopolistiche, è evidente che la concezione classica, legata al funzionamento del meccanismo del prezzo, ben difficilmente può portare al raggiungimento della situazione ottima per la collettività (3).

E' stato fatto notare (4), quale elemento capace di impedire la coincidenza tra l'ottima utilizzazione del suolo da parte dei privati e l'ottima utilizzazione per la collettività, che « nel meccanismo del prezzo non c'è assolutamente nulla che ci indichi (in una serie ad es. di diversi appezzamenti di terreno utilizzati ad uso agricolo di diversa produttività e che siano indifferenti rispetto ad una certa destinazione urbana) quale dei vari appezzamenti disponibili verrà effettivamente impiegato e, più in particolare, non c'è nessun ragionamento a priori secondo il quale una ipotetica società immobiliare debba scegliere il terreno meno produttivo per edificare. In questo caso il grado di benessere della collettività aumenterebbe di meno (o addirittura diminuirebbe) rispetto a quanto non sarebbe avvenuto con una diversa scelta. Inoltre, poichè il prezzo di mercato del suolo destinato ad insediamenti umani o di attività economiche è lo stesso sia che la terra sia incolta, sia che essa sia coltivata, nel giudizio di convenienza occorrerebbe tener conto dei costi sociali che derivano dagli investimenti effettuati nelle terre coltivate » (5).

Ora a tale discorso potrebbe forse essere replicato che, posto che sia indifferente per la società immobiliare insediarsi in una certa serie di zone di valore differente per quanto concerne le possibili utilizzazioni agricole, tale indifferenza non provoca probabilmente uguaglianza del prezzo dell'ultima unità di terreno che può venire impiegata. Precisamente non sembrerebbero esservi ragioni in base alle quali il terreno che ha maggior valore agricolo non debba avere un prezzo di costo, in vista di una utilizzazione residenziale, maggiore del terreno che vale

(3) Il RATCLIFF (*Urban Land Economics*, New York 1949) (per spiegare i forti squilibri nel mercato delle aree, i quali tendono non ad un punto di composizione finale, bensì a perpetuarsi nel tempo), sottolinea in particolare il fatto che nella situazione specifica le forze della domanda sono altamente dinamiche, mentre quelle dell'offerta sono prevalentemente statiche.

(4) P. D. GIARDA, *Motivi tecnici, economici e finanziari dell'ampliamento delle dimensioni degli Enti Locali*. Relazione al Convegno « Problemi economici e finanziari delle Regioni », Passo della Mendola 1963.

(5) E. D. SOLBERG, *Cities and Farms Side by Side*, in « *The Nature and Control of Urban Dispersal* », California University Press, 1960, p. 69.

meno, che ha quindi produttività marginale più bassa. Quantomeno sarebbe necessaria una verifica empirica della proposizione. Ora, il dubbio può essere risolto nel senso che, quale che sia il valore agricolo del terreno, è certamente la pressione della domanda, per uso residenziale, del terreno medesimo a determinare il valore, che può essere quindi indifferente (data la sua elevatezza) rispetto al valore agricolo del terreno medesimo.

Quindi in concreto non pare che una simile differenziazione, connessa con l'uso non-edificatorio del terreno, influisca in misura adeguata nel far sì che le localizzazioni avvengano secondo certe direzioni piuttosto che altre, in base a determinate aspettative o all'esistenza di determinati poli di attrazione, per cui è evidente che si debba tener conto dell'idea di Solberg, la quale conferma quindi per altro verso la non coincidenza dell'ottimo privato con l'ottimo collettivo e sociale.

#### **I pubblici servizi in regime di concorrenza e ruolo dell'Ente Locale.**

AmMESSO comunque, in base ad una ipotesi (che si potrà forse, ritenere astratta, teorica, poco realistica) che il territorio sia indifferente rispetto alle possibili urbanizzazioni, cioè che non esistano elementi capaci di creare rendite di posizione, è chiaro che, ove si proceda ulteriormente nello schema di concorrenza e di libero mercato, anche i servizi « pubblici » dovrebbero venire apprestati dai privati. Tale apprestamento infatti, ove avvenisse nel tempo, misura e modo richiesto dai consumatori dei servizi attraverso le schede di domanda, porterebbe alla realizzazione della situazione « ottima » tanto dal punto di vista privato come da quello pubblico e collettivo, che coinciderebbero anche per i servizi pubblici. Attraverso l'operare dei meccanismi della libera concorrenza si avrebbe in tal modo una ottima utilizzazione del suolo urbano (per quanto concerne gli insediamenti residenziali e industriali) ed insieme anche l'apprestamento di un ottimo livello di servizi pubblici, interessanti o non interessanti il suolo urbano.

In base ad un simile schema, d'altronde realizzato integralmente nel Regno Unito negli anni della rivoluzione industriale (6), non rimane più spazio a scelte urbanistiche, in quanto le soluzioni più vantaggiose (e più economiche) ai problemi relativi all'assetto della città, vengono determinate automaticamente dalle forze del mercato.

Nè quindi rimane alcun spazio, per quanto concerne l'assetto del territorio o l'apprestamento dei servizi, all'Ente Locale. Il ruolo di questo è infatti ridotto, così come quello dello Stato, all'apprestamento della vigilanza urbana (corrispondente alla di-

---

(6) Cfr. L. BENEVOLO, *Le origini dell'urbanistica moderna*, Bari 1963, p. 120.

fesa esterna ed interna, per lo Stato) o alla pubblica assistenza, per gli indigenti.

I servizi di pubblica utilità, come si è sottolineato poc'anzi, vengono apprestati dai privati i quali si regolano, nella determinazione del prezzo e nelle quantità da produrre, allo stesso modo che per gli altri beni. Il finanziamento degli investimenti relativi alle suddette opere e servizi avverrebbe quindi attraverso prezzi, secondo i criteri propri delle imprese private in regime di libera concorrenza.

Sono note le critiche che possono venire mosse ad un tale sistema di formazione dei prezzi per quanto concerne i servizi di pubblica utilità, cioè alla serie di inconvenienti ai quali si va incontro (7).

Infatti la produzione dei servizi pubblici dovrebbe avvenire fino al punto in cui il costo marginale è uguale al prezzo; nel caso invece in cui, come è molto probabile e come l'esperienza mostra, i pubblici servizi apprestati dai privati vengono svolti in regime di monopolio o di quasi monopolio, è molto probabile che l'espansione nella produzione avvenga fino al punto in cui è reso massimo il profitto del monopolista anziché fino al punto in cui il costo marginale è uguale al prezzo (8). Conseguenza normale di tale fatto è una restrizione della quantità di produzione offerta.

*« Lo scarto che il monopolista riesce ad ottenere tra prezzo e costo marginale significa che nella industria monopolizzata il rendimento marginale dei fattori della produzione (misurato dal prezzo, vale a dire da ciò che il mercato è disposto a pagare per una unità di prodotto) è superiore alla remunerazione che questi fattori ricevono (misurata dal costo marginale). Questa situazione comporta che i consumatori considererebbero conveniente un'espansione della produzione nella industria in questione fino al punto in cui il rendimento marginale (prezzo) e il costo marginale si uguagliassero: cioè fino al punto nel quale i fattori della produzione ricevono solo il valore che il mercato attribuisce al loro prodotto. L'esistenza di un monopolista, che mira a massimizzare il suo profitto, impedisce che si raggiunga tale uguaglianza e quindi conduce ad una distribuzione delle risorse produttive meno efficiente di quella che si avrebbe altrimenti » (9).*

(7) G. C. MAZZOCCHI, *Il contributo dei pubblici servizi al progresso sociale*, Relazione al Convegno « Economicità e socialità delle aziende municipalizzate », Passo della Mendola, agosto 1959.

(8) Cfr. E. W. CLEMENS, *Economia dei servizi di pubblica utilità*, Torino 1957, pp. 20 ss. Si veda anche G. MONTMARTINI, *Municipalizzazione dei pubblici servizi*, Milano 1917, pp. 228 ss.

(9) S. STEVE, *Lezioni di Scienza delle Finanze*, Padova 1962, pp. 185 ss. Per quanto riguarda una serie di ragioni che, mostrando le deficienze della gestione privata nei confronti di quella pubblica, sottolineano i vantaggi economico-sociali di quest'ultima, si veda R. M. COOPER, *Techniques of Public Control: An Appraisal of Methods*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1939, pp. 10 ss.

Anche, supponendo però che anzichè in un regime di monopolio le imprese produttrici dei servizi di pubblica utilità operino **in regime di libera concorrenza**, avverrebbe sempre che la dimensione ottima del servizio si verificherebbe nel momento in cui la produttività marginale dei fattori produttivi impiegati per l'apprestamento dei servizi fosse uguale al prezzo dei fattori produttivi medesimi.

La critica fondamentale che può essere mossa dal punto di vista teorico e che è stata mossa ad un simile approccio al problema dagli studiosi della « riforma sociale », è che anche producendo in seguito alle indicazioni dei consumatori (manifestate attraverso le preferenze relative rivelate dalle loro schede di domanda), si **potrebbe giungere ad escludere dal consumo tutta una serie di individui i quali non sono in grado di pagare il prezzo determinato dal costo dei fattori della produzione utilizzati in un determinato momento**. Per cui ci si può porre, e ci si pone molto probabilmente, nelle condizioni di non permettere a tutti i cittadini l'uso dei fondamentali beni e servizi pubblici.

Si verificherebbe così che una certa quantità di cittadini (sia in regime di concorrenza che, a maggior ragione, in regime di monopolio) non potrebbe accedere all'uso dei fondamentali servizi di pubblica utilità.

Ad una simile situazione, possibile secondo uno schema teorico di una utilizzazione del suolo urbano e apprestamento dei pubblici servizi in regime di libera concorrenza e di monopolio, è molto probabile che storicamente non si sia mai arrivati, in quanto un minimo di intervento delle autorità locali, per quanto risulta alla nostra esperienza, è sempre stato attuato.

Vogliamo a questo punto soltanto sottolineare che anche nella situazione concreta e specifica del nostro paese, fino ad un periodo abbastanza recente, (anche se teoricamente una certa serie di compiti era attribuita all'Ente Locale, almeno di diritto) di fatto i compiti effettivamente svolti dal Comune erano molto limitati, mentre la maggior parte dei servizi pubblici erano svolti dai privati. In relazione a questo fatto, tanto le spese quanto le entrate degli enti locali si mantenevano ad un livello molto basso, ed il loro modo concreto di operare nei confronti del sistema economico era probabilmente tale da far sì che il complesso del prelievo e della spesa pubblica operassero in modo « neutrale » nei riguardi del sistema economico.

### **3. INSEDIAMENTI DELLE IMPRESE E PIANI REGOLATORI.**

In una fase logicamente successiva, di fronte al manifestarsi della inefficienza della « mano invisibile » dei classici, in vista di

realizzare una utilizzazione del territorio che possieda i requisiti di ottimo tanto per i privati quanto per la collettività, si impone l'esigenza di mettere il mercato nella condizione di compiere il minor numero possibile di quegli errori che, date anche le caratteristiche degli impieghi tipiche del mercato del suolo, hanno profonde ripercussioni sul modello generale di utilizzazione del territorio.

Nella dinamica di modificazione dello schema teorico precedente, si pone l'esigenza di un intervento sistematico da parte dell'Ente Locale. Se gli inconvenienti che vengono ad essere generati nella utilizzazione del suolo urbano e nell'apprestamento dei pubblici servizi sono dovuti alla presenza di una situazione di monopolio o quasi-monopolio nella utilizzazione del suolo e nell'apprestamento dei pubblici servizi, è evidente che l'intervento delle autorità locali dovrebbe avere lo scopo di eliminare le situazioni di monopolio instaurando o introducendo gli elementi perché possa esistere una situazione di libera concorrenza perfetta. Questo ove si ammetta che il sistema concorrenziale sia teoricamente in grado di permettere il raggiungimento di un'ottima allocazione territoriale degli insediamenti. In tal caso può essere attribuito ad un sistema di pianificazione urbana l'obiettivo di raggiungere quello stesso modello di utilizzazione del « suolo » che risulterebbe naturalmente dalla realizzazione della concorrenza perfetta nel mercato del suolo e degli immobili (10).

Il Piano regolatore perfetto sarebbe quindi quello capace di determinare il più basso valore complessivo del suolo urbano, in quanto rendendo massima l'accessibilità di tutti i punti del territorio, ed eliminando i poli creatori di rendite urbane, renderebbe indifferente l'insediamento in ogni punto del territorio venendo a diminuire il grado di scarsità del suolo urbano.

Si può invece già preliminarmente constatare che anche con il funzionamento di un sistema di libera concorrenza una situazione di ottimo non può venire raggiunta nell'apprestamento dei servizi di pubblica utilità.

Inoltre, sia detto per inciso, una concezione del Piano regolatore capace di rendere indifferente l'insediamento in qualsiasi punto del territorio è concepibile molto probabilmente, soltanto in situazioni nelle quali la struttura urbana possa sostanzialmente venire creata ex novo, e non in relazione alle situazioni di quei centri urbani nei quali siano già storicamente presenti rilevanti poli di interesse.

Anche secondo uno schema di pianificazione territoriale dei singoli Comuni, rimane pur sempre una situazione di libertà per quanto concerne gli insediamenti industriali o comunque per

---

(10) R. U. RATCLIFF, *Urban Land Economics*, op. cit., pp. 384 ss.

quanto concerne lo sviluppo delle imprese (vale a dire gli investimenti effettuati vengono compiuti liberamente su iniziativa dei privati imprenditori, i quali saranno sottoposti unicamente al vincolo di dover costruire in certe zone piuttosto che in certe altre, ma non verranno determinati nella scelta degli investimenti tra un centro piuttosto che un altro o nell'investire piuttosto che nel non investire).

Oltre alle inefficienze di ordine economico del tipo sopra esaminato vi sono anche gli inconvenienti determinatisi nello sviluppo urbano in conseguenza di localizzazioni non coordinate e non programmate su territori comunali, da parte di imprese industriali o di società immobiliari private o per opera dell'agire atomistico od anarchico di singoli individui, a spingere alla ricerca di un sistema di razionalizzazione degli insediamenti e dell'utilizzazione del territorio, specialmente attraverso la creazione dei Piani Regolatori.

#### **Conseguenze territoriali di un Piano Regolatore.**

Ora, in quanto con i piani regolatori non si opera in via diretta per modificare il meccanismo delle decisioni economiche, ma soltanto si vuole modificare l'assetto territoriale, può accadere che:

1) **Il nuovo assetto derivante dal piano sia conforme alle intenzioni dei privati investitori** (ad es. il P. R. destini a verde agricolo un territorio che il proprietario ha destinato a verde agricolo: destini a insediamenti industriali zone che i proprietari intendono utilizzare a scopi industriali; destini a zone residenziali aree che i proprietari intendevano adibire a tale uso). In tal caso, per quanto sia possibile che l'attuazione del P. R., attraverso l'apprestamento di determinate infrastrutture possa introdurre particolari elementi capaci di far modificare i precedenti giudizi di convenienza (ad es. attraverso la costruzione di strade, zone destinate a verde pubblico, centri civici di particolare interesse) è probabile che il centro urbano si realizzi effettivamente in modo conforme allo schema proposto dalle pubbliche autorità attraverso il P. R.

2) Se invece il P. R., come è molto probabile, **non è conforme alle intenzioni dei proprietari dei terreni**, si metteranno in moto numerose forze allo scopo di provocare delle modifiche al piano.

Sia nel primo caso che nel secondo, comunque è molto probabile che la formazione di un P. R. provochi, per il fatto stesso di venire apprestato, una serie ulteriore di elementi tali da farlo prevaricare. Così, il fatto di destinare col Piano determinate zone, magari non ancora urbanizzate, a insediamenti industriali o residenziali, sarà tale da far sì che automaticamente il prezzo di

queste aree si elevi rispetto al prezzo di altre aree pure non urbanizzate per le quali però è prevista una utilizzazione diversa, ad es. a verde agricolo o a verde pubblico. Si creerà in tal modo immediatamente una spinta da parte di coloro che intendono compiere investimenti industriali o immobiliari affinché possano venire rese edificabili le aree destinate a verde agricolo le quali hanno ovviamente un prezzo notevolmente inferiore rispetto alle aree analoghe ma per le quali è prevista una destinazione diversa nel P. R. (11).

Quali che possano essere le conseguenze effettive sull'assetto del territorio, allorquando venga introdotto un piano regolatore, **vogliamo tentare di determinare il ruolo dell'Ente Locale in simili condizioni.**

Ora il ruolo dell'Ente Locale, oltre a stabilire degli indirizzi precisi sulle destinazioni e sulle funzioni da svolgere nelle varie parti del territorio, è quello di predisporre le infrastrutture ed i servizi pubblici richiesti per lo svolgimento del Piano Regolatore. E' certo che, se l'apprestamento di infrastrutture e servizi per soddisfare il fabbisogno di tutto un territorio in presenza di un P. R. possono essere di dimensioni minori in complesso di quanto non sarebbero se gli insediamenti avvenissero fuori di ogni schema programmatico (in quanto procedendo ad uno sviluppo coordinato pare logico pensare alla possibilità di realizzare economie di scala) purtuttavia è certo che, con la formazione di un P. R. comunale l'autorità comunale si impone l'apprestamento di una certa serie di servizi o infrastrutture che sarebbero altrimenti predisposte, in assenza di P. R., soltanto in periodi molto dilazionati nel tempo o non sarebbero predisposti affatto (12). E' quindi probabile che, specialmente a breve scadenza, le infrastrutture ed i servizi da apprestare debbano essere di dimensioni superiori a quelli che dovrebbero venire realizzati in assenza di P. R.

#### **Investimenti e finanziamenti connessi con i Piani Regolatori.**

Si tratta a questo punto, considerato per ipotesi come un dato del programma l'entità della spesa pubblica a livello locale (specialmente della spesa per investimenti indotta dall'attuazione del P. R.), di rastrellare una certa quantità di entrate, in modo tale da poter raggiungere il livello di spesa per investimenti predeterminati. Contemporaneamente, in base agli attuali orientamenti di politica economica e finanziaria, si tratta di non

(11) Cfr. F. FORTE, *Politiche e strumenti dei Piani Intercomunali*, in « *Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali* », marzo 1963, pp. 22 ss.

(12) Lasciando, è ovvio, insoddisfatta una parte del fabbisogno.

discriminare contro i fondamentali obiettivi propri di un sistema tributario ottimo a livello comunale (13).

Si possono naturalmente configurare diverse soluzioni relative alle strutture tributarie di un ente locale e agli obiettivi da raggiungere, sulle quali non riteniamo sia opportuno soffermarsi in questo momento.

Per quanto riguarda il **finanziamento degli investimenti determinati dal P. R.**, data la struttura del sistema tributario italiano, pare indispensabile pensare ad un ricorso all'indebitamento. Le entrate effettive ordinarie e straordinarie proprie dei centri urbani non sono infatti assolutamente sufficienti per consentire la copertura diretta, esercizio per esercizio, delle spese straordinarie per investimenti il cui apprestamento viene ad essere determinato dalla formazione di un P. R.

Escluso il caso della provincia di Milano, nel quale le spese per investimenti vengono coperte in una percentuale rilevante con entrate di esercizio, per la maggior parte dei comuni italiani le spese straordinarie per investimenti devono venire coperte attraverso la contrazione di mutui, cioè con un indebitamento straordinario. Il caso della Provincia di Milano, anomalo rispetto agli altri comuni italiani, viene confermato a maggior ragione nell'ambito del comprensorio dei comuni appartenenti al Piano Intercomunale Milanese come è verificato da nostre recenti indagini.

Un caso particolare relativo al finanziamento degli investimenti, anzi al loro medesimo apprestamento, è quello che si verifica in alcuni centri urbani appartenenti all'area metropolitana milanese (14), ed è stato percepito nel modo seguente: volendo determinare il ruolo della finanza locale in vista dello sviluppo economico della zona suddetta, si era giunti a dover stabilire le modalità con cui avveniva il finanziamento degli investimenti, contemplati o non nei P. R.

Si venne così notando come per un cospicuo numero di centri della Provincia di Milano, mentre dai bilanci consuntivi non risultavano uscite per investimenti né contrazioni di mutui, la realtà urbana presentava

---

(13) Tali obiettivi coincidono in ultima analisi con quelli propri di un sistema tributario statale, vale a dire: un alto saggio di sviluppo economico, stabilità economica ed una certa equità nella distribuzione del reddito. Fino ad un periodo relativamente recente si è sempre trascurato il modo di operare del sistema tributario locale nei confronti di tali obiettivi. Attualmente, specialmente nelle economie più progredite, esiste invece una tendenza ad adeguare ad essi i sistemi tributari locali.

(14) Si noti che la limitazione che noi facciamo di tale fenomeno in relazione all'area metropolitana milanese non è dovuta ad una esclusione a priori che il fenomeno si possa verificare anche in altri centri urbani appartenenti o meno ad altre aree metropolitane italiane, quanto piuttosto al fatto che soltanto per la Provincia di Milano possediamo i risultati di analisi empiriche.

una quantità rilevante di opere pubbliche. Un approfondimento di indagine ha permesso di rilevare che, per tali comuni, soggetti tutti ad un rapido processo di urbanizzazione e di industrializzazione, gli investimenti per infrastrutture sono stati compiuti in una misura notevole direttamente da imprese industriali o da società immobiliari interessate alla dotazione di capitale fisso sociale e allo sviluppo urbanistico della zona. Poichè tali infrastrutture vengono compiute da privati è logico che, i bilanci comunali non rilevino nè l'investimento compiuto nè la relativa spesa. E' per questo che da una indagine limitata ai bilanci comunali si potrebbe dedurre che i centri urbani in questione non sono dotati di infrastrutture, oppure che lo sono in misura alquanto inferiore alla realtà. Ora, attraverso una rilevazione diretta (per quanto a tutt'oggi non completata), si è giunti a determinare l'entità in valore assoluto e in relazione al complesso delle spese per investimenti dei singoli centri urbani, di tali spese di urbanizzazione compiute da privati, nonché la dinamica nel tempo del fenomeno, nell'ambito del territorio considerato.

Si è in tal modo scoperto come parecchi centri urbani a struttura essenzialmente agricola giungessero a dotarsi di tutte le infrastrutture, primarie e secondarie, attraverso un sistema di accordi e convenzioni con società immobiliari o industriali. Il fatto tende a verificarsi nel seguente modo: in Comuni prevalentemente agricoli, posti nelle immediate vicinanze della metropoli e ancora privi di P. R., una parte rilevante del territorio agricolo viene acquistata a basso prezzo da società immobiliari o industriali. Queste chiedono al Comune il permesso di edificare, impegnandosi a lottizzare il territorio acquistato, urbanizzarlo, dotandolo delle infrastrutture primarie e secondarie, e concedendo magari in aggiunta al Comune, in proprietà, una vasta parte del territorio da esse posseduto, perchè venga destinato a verde pubblico o a qualsivoglia altro uso che il Comune ritenga più opportuno. Tali operazioni (anche in considerazione dell'ostilità mostrata verso di esse dalla Giunta Provinciale Amministrativa) vengono contratte normalmente attraverso atti privati, i quali non passano nemmeno alle approvazioni delle Giunte Comunali e quindi non possono venire sottoposte all'approvazione del consiglio comunale e dell'autorità tutoria. Talvolta, attraverso tale procedimento non solo vengono realizzati e finanziati gli investimenti degli enti locali, bensì anche i partiti politici. E' questo comunque un aspetto di costume sul quale non intendiamo soffermarci. Ciò che preme rilevare è invece il fatto che le amministrazioni comunali riescano a dotarsi di infrastrutture senza ricorrere allo strumento della imposta.

Tali infrastrutture e spese di urbanizzazione verranno ovviamente pagate innanzitutto dalle società convenzionatrici ed eventualmente, nella maggior misura possibile, trasferite sui cittadini nel prezzo dell'edificio acquistato o preso in locazione. Si tratta quindi in sostanza di una forma di imposizione riscossa anzichè sulla collettività, direttamente sui beneficiari dell'opera di urbanizzazione (si tratterebbe quindi di una specie di contributo di migliorioria specifica).

Di solito in sovrapposizione a queste convenzioni tra autorità locali e società immobiliari e privati imprenditori, vengono successivamente impostati i piani regolatori comunali, i quali non si limitano ad altro che a rispecchiare la realtà della lottizzazione precedentemente realizzata attraverso il convenzionamento. E' evidente che la razionalità del P. R. in tal caso sarà limitata dalla razionalità degli insediamenti e dalla utilizzazione del suolo già prestabilita. E poichè è molto probabile che la logica di tali inserimenti non sia tale da avere come propri obiettivi quelli che sono stati postulati come elementi caratterizzanti

una configurazione ottima del P. R., è evidente che tali P. R. nasceranno difettosi.

E' anche evidente che, nella misura in cui le convenzioni regolino una parte molto ampia del territorio (come è caratteristico di talune esperienze), il P. R. che recepisce in modo integrale tali convenzioni non viene ad essere soggetto a pressioni di interessi privati che tendano a scardinarlo.

Si può ancora notare a questo proposito, dato il modo con cui molte convenzioni sono state contratte, che gli insediamenti sul territorio avvengono in modo tale da provocare in un periodo successivo degli elevatissimi oneri sociali alla collettività. E di ciò si potrebbero citare abbondanti esempi.

Non è con questo che si debba ritenere lo strumento delle convenzioni tra privati ed enti locali necessariamente negativo per gli interessi della collettività. A condizione naturalmente che le convenzioni siano susseguenti e non antecedenti la formazione di un P. R. Le convenzioni infatti se compiute nell'ambito di un P. R. già stabilito, possono costituire a nostro parere un ottimo strumento per l'urbanizzazione del suolo comunale di cui si è riconosciuta l'edificabilità o una determinata destinazione urbanizzatrice che sarebbe invece impossibile se l'onere relativo fosse lasciato alla finanza locale così come attualmente è organizzata. Inoltre si avrebbe il modo di realizzare automaticamente la riscossione di contributi di miglioria specifica sotto forma di opere apprestate dai privati (15).

#### **4. SUPERAMENTO DELLA POLITICA DI PIANO REGOLATORE COMUNALE E DI OGNI POLITICA FINANZIARIA A LIVELLO DELLA SINGOLA COMUNITA' LOCALE.**

Per le ragioni in parte già esposte è un dato di fatto che la pianificazione territoriale a livello comunale, che dovrebbe permettere di raggiungere, sia pure in modo parziale, gli effetti positivi connessi al funzionamento di un mercato concorrenziale, si dimostra concretamente incapace di far realizzare un ordinato sviluppo dei centri urbani.

Dal punto di vista teorico si può inoltre pensare che per molti comuni, posti o meno nell'ambito di comprensori gravanti intorno a qualche centro urbano di rilevanti dimensioni (in quelle che abbiamo definite all'inizio come « aree metropolitane ») in relazione alle loro dimensioni, o non sono in grado di dotarsi di determinati servizi di pubblica utilità (in quanto non sono in condizione di finanziarli) oppure, anche ammesso che lo siano,

---

(15) E' però evidente che, esistendo un piano regolatore e volendolo rispettare, cade quasi totalmente per il privato l'incentivo a compiere convenzioni mancando ad esso adeguate contropartite a spese di urbanizzazione che potrebbero essere lasciate a carico dell'Ente Locale.

si possono trovare nelle condizioni di realizzare diseconomie di scala anche notevoli. Si pensa infatti comunemente che nella organizzazione dei servizi pubblici sia possibile ottenere delle economie di dimensione. A valori molto bassi della dimensione, l'apprestamento di determinati servizi pubblici viene ad essere gravato in modo rilevante di una quota di costi fissi; aumentando la quantità di servizio apprestato (o di prodotto ottenuto) tale costo fisso viene a ripartirsi su una quantità maggiore di prodotto e quindi a far abbassare il costo medio unitario.

Se questo discorso è valido per una certa serie di servizi apprestati dai comuni, è evidente che può verificarsi: 1) che la dimensione ottima per l'apprestamento del prodotto o del servizio pubblico è superiore alla capacità finanziaria di apprestamento del singolo ente locale; 2) che la dimensione ottima per l'apprestamento dei servizi è tale da portare all'apprestamento di tali servizi in misura notevolmente superiore al fabbisogno del comune; perchè, in conclusione, i comuni, in base al loro fabbisogno ed alle loro capacità finanziarie, possono raggiungere la dimensione economica ottima dell'investimento.

Tutte le ragioni accennate giocano, come è evidente, a far sì che l'apprestamento di determinati servizi venga finanziato da e compiuto per una popolazione di maggiori dimensioni che non quella di un unico centro urbano (16).

Il discorso è rigorosamente valido, dal punto di vista teorico, anche se non esistono adeguate verifiche empiriche sulle economie di scala realizzabili per i diversi tipi di servizi che l'ente locale può apprestare al variare delle dimensioni demografiche (o al variare di qualsivoglia altro indice, semplice o complesso, di dimensione). Esistono bensì indagini, relative anche alla situazione italiana (17), dove viene mostrato il diverso livello di spesa pubblica pro-capite in relazione al variare dell'ampiezza demografica, del grado di industrializzazione, dell'intensità del movimento migratorio, nonché di indici combinati tra i precedenti.

Manca tuttavia la possibilità di verificare sul campo quale delle ipotesi, che simultaneamente o alternativamente possono venire emesse per spiegare tali differenti livelli di spesa (effettiva e per investimenti) pro-capite, sia valida: cioè se sia dovuta ad un diverso livello qualitativo e/o quantitativo di servizi apprestati, oppure se sia invece dovuta a diseconomie di dimensione. Si tratta a questo punto di riuscire a stabilire un sistema per la misurazione empirica del livello quanti-qualitativo dei servizi appre-

---

(16) C. M. TIEBOUT, *An Economic Theory of Fiscal Decentralisation*, in « *Public Finance, Needs, Sources and Utilisation* », National Bureau of Economic Research, 1961.

(17) Due indagini sono state da noi compiute in relazione ai Comuni della Provincia di Milano ed in relazione ai Comuni appartenenti al comprensorio del Piano Intercomunale Milanese.

stati dagli Enti Locali, allo scopo di avere elementi per stabilire se esistono motivi per un ampliamento delle loro dimensioni o dei centri che li devono apprestare, a livello di consorzi di più comuni o a livello addirittura di area metropolitana.

Deve essere tenuto conto però, come è stato opportunamente sottolineato, che il problema da porsi per le aree metropolitane non è quello di trovare un'area in cui, a parità di prodotto, sia minimo il costo (18), quanto piuttosto quello di stabilire il tipo di servizi che sono necessari ad una area economica metropolitana in vista del raggiungimento degli obiettivi che a questa sono caratteristici, rispetto ad un'area urbana o ad un piano regolatore comunale (19).

Se oltre gli elementi sopra considerati, di natura economica o economico-tecnica, consideriamo anche i problemi finanziari degli Enti Locali, noi ci troviamo di fronte ad una serie di elementi che militano in favore dell'allargamento delle dimensioni degli enti locali ad un livello sovra-comunale.

#### « Effetti di traboccamento ».

Ora per considerare in particolare i motivi finanziari, l'analisi della spesa pubblica, tanto nei paesi stranieri quanto anche in indagini recentissime nel nostro Paese, ha mostrato la presenza di « spillover effects », cioè traboccamento degli effetti di una determinata spesa o dell'apprestamento di determinati servizi pubblici da un comune verso altro comune (20).

Deve essere ben chiaro che a questo punto il fatto che un determinato comune riceva in cospicua misura effetti di traboccamento positivi, non significa necessariamente essere logico ed opportuno che esso debba fornire un contributo particolare al comune o ai comuni vicini dai quali proviene l'effetto positivo dei servizi pubblici compiuti. Il problema del traboccamento è infatti di natura finanziaria, ma ad esso può sottostare una situa-

---

(18) P. D. GIARDA, *Motivi tecnici, economici e finanziari ecc.*, op. cit.

(19) C. M. TIEBOUT, *Economics of Scale and Metropolitan Government*, in « *Review of Economics and Statistics* », 1960.

(20) La presenza di tali « spillover effects » è stata verificata sia per la Provincia di Milano che per il complesso dei comuni appartenenti al PIM. Cfr. A. VILLANI, *Gli investimenti nei Comuni della Provincia di Milano dal 1950 al 1961*, in « *Mondo Economico* », ottobre 1963. La letteratura americana sull'argomento è veramente cospicua. Cfr. in proposito innanzitutto J. M. BUCHANAN, *Federal Expenditure and State Function*, in « *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* », Joint Economic Committee, Washington 1957, p. 177. Si veda sull'argomento anche C. M. TIEBOUT, *An Economic Theory of Fiscal Decentralisation*, in « *Public Finance, Needs, Sources and Utilisation* », National Bureau of Economic Research, 1961; G. M. STIGLER, *The Thenable Route of Functions of Local Governments*, in « *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* », J.E.C., Washington 1957.

zione di squilibrio economico tra comuni più sviluppati e quindi finanziariamente più dotati, i quali quindi possono apprestare una certa serie di opere pubbliche, che non può apprestare, invece, il comune che beneficia in parte dei servizi perchè privo di entrate adeguate, e privo di entrate adeguate perchè inadeguatamente progredito dal punto di vista economico.

Ora se è indubbio che **molte ragioni di ordine economico, tecnico e finanziario** giochino in favore dell'ampliamento delle dimensioni degli Enti locali fino ad un livello di area metropolitana, in positivo tali motivi **spingono ad una pianificazione territoriale intercomunale**. Tale pianificazione intercomunale (cioè relativa ad un comprensorio che includa un determinato numero di comuni, in base a determinati criteri) vuole essere compiuta sia per realizzare una utilizzazione ottima delle aree, sia per realizzare determinate economie di scala nell'apprestamento dei pubblici servizi sia per eliminare talune disfunzioni caratteristiche di un processo di sviluppo verificatosi per azione di forze autonome, non coordinate e controllate attraverso un piano (21); come anche allo scopo di raggiungere uno sviluppo economico del comprensorio, secondo determinate linee e secondo una determinata allocazione spaziale. Per raggiungere tale obiettivo si dovrà evidentemente operare non solo fissando vincoli, ma anche costituendo incentivi e preconstituendo condizioni perchè determinati insediamenti (industriali e residenziali) che sarebbero o non sarebbero stati realizzati, ed in un certo modo e luogo piuttosto che in un certo altro, abbiano o non abbiano rispettivamente a venire realizzati.

---

(21) Così nelle aree metropolitane italiane, in conseguenza delle modalità con cui è avvenuto in esse lo sviluppo industriale, si presenta il fenomeno caratteristico della confusione delle funzioni proprie del tessuto urbano anche per quelle funzioni che appaiono essere decisamente incompatibili tra loro. In conseguenza del modo disordinato con cui gli insediamenti sono avvenuti, e di cui gli inconvenienti sopra descritti costituiscono la testimonianza più palese, la dislocazione spaziale degli investimenti non è certamente avvenuta in modo tale da minimizzare i costi complessivi sociali.

Così ad esempio la rete viaria urbana non è stata notevolmente determinata dagli insediamenti, anzichè averne costituito un elemento determinante. Gli insediamenti industriali o comunque produttivi nell'ambito del territorio, avvenuti in un periodo in cui esisteva una netta abbondanza di mano d'opera, non hanno affatto tenuto conto dei costi individuali di ciascun prestatore di lavoro, e quindi della collettività nel suo complesso. Il fatto della necessità di migrazioni pendolari massive per realizzare il pieno impiego dei lavoratori e per permettere il funzionamento delle imprese non è stato considerato elemento determinante nell'insediamento delle industrie. Tali migrazioni pendolari hanno, a loro volta, provocato costi addizionali nell'esercizio dei mezzi di trasporto pubblici, nonché l'accrescersi del disavanzo nella gestione di tali servizi di trasporto, con un collegamento diretto al fatto, come si è detto, della congestione del suolo urbano (dovuto in larga misura proprio al modo disordinato con cui sono avvenuti gli insediamenti produttivi). Il disavanzo di gestione ha ulteriormente messo in difficoltà la finanza locale.

## 5. IMPLICAZIONI DELLA PIANIFICAZIONE ECONOMICA A LIVELLO COMPRESORIALE.

Nell'ambito di una pianificazione intercomunale devono venire prese dall'organo pianificatore determinate decisioni per quanto concerne l'assetto del territorio in vista del raggiungimento degli obiettivi sopra accennati. Tali decisioni possono esplicitarsi anche soltanto nell'indicazione di determinate linee tendenziali di sviluppo, da cui però discendono necessariamente decisioni sugli insediamenti industriali, residenziali, ecc.

Tali prestabilite linee tendenziali di sviluppo, articolate per settori economici, non hanno soltanto un significato in termini quantitativi, assoluti o relativi, ma anche un preciso significato spaziale, il quale deve necessariamente venire precisato (quanto meno per stabilire situazioni di indifferenza dall'organo pianificatore).

Si potrà quindi verificare che in base alle indicazioni del Piano, in vista di raggiungere gli obiettivi prefissati, talune zone o taluni centri urbani, debbano ricevere insediamenti addizionali rispetto a quelli che avverrebbero secondo un processo di sviluppo « naturale », mentre altre zone o centri urbani si trovino frenati rispetto ad uno standard raggiungibile se la crescita avvenisse attraverso un processo spontaneo o dietro una incentivante azione autonoma degli Enti locali (22).

Ora in un sistema di pianificazione intercomunale dove esiste un organo pianificatore che compia scelte ad un livello superiore alle singole autorità locali (23), si pongono tuttavia due problemi:

a) garantire anche ai centri che in relazione agli obiettivi del Piano non devono essere investiti dal processo di industrializzazione o crescita residenziale, un certo standard di infrastrutture e servizi;

---

(22) Cioè se ad esempio ciascun comune si potesse preoccupare di favorire o incentivare (in vista del massimo reddito globale e pro-capite) gli insediamenti industriali e residenziali nel proprio ambito territoriale.

(23) Non intendiamo qui compiere un'indagine sulle modalità con cui una pianificazione a livello sovra-comunale può essere esercitata, nell'ambito spaziale entro cui deve venire svolta (cioè se a livello di comprensorio o a livello regionale, nè sulla efficienza delle diverse soluzioni alternative in vista degli obiettivi fissati. Nè intendiamo soffermarci sulla validità delle diverse soluzioni istituzionali. (Se del tipo del Piano Intercomunale Milanese o in altro modo). E' evidente che mantenendo l'analisi in termini astratti veniamo a precluderci la possibilità di stabilire con una sufficiente precisione ruolo e modalità d'azione (ad es. con il prelievo, la spesa e l'indebitamento) dell'ente locale sovracomunale nelle attuali esperienze e circa possibili esperienze italiane. Su questo punto intendiamo però tornare in un momento successivo.

b) garantire ai medesimi comuni la possibilità di una partecipazione ai benefici del progresso economico generale del comprensorio (in termini di reddito globale e pro-capite).

Poichè ciò non pare poter avvenire attraverso un processo spontaneo, posto che gli obiettivi a) e b) vogliono venire raggiunti, si tratta di stabilire: **1)** se ed in quale misura tali obiettivi sono compatibili con quelli più generali della pianificazione intercomunale; **2)** quale sistema di compensazione (finanziaria ed economica) sia da apprestare.

**Il problema**, che ha un suo significato anche nel caso di una pianificazione autoritaria, **assume dimensioni di maggiore rilievo nel caso di una pianificazione basata sul consenso di tutti gli appartenenti al Piano.**

Per quanto concerne il punto 1) non paiono esistere, in linea di massima, contraddizioni tra gli obiettivi più generali del Piano Intercomunale e una volontà di realizzare una certa dotazione minima di infrastrutture in ogni centro urbano, così come la volontà di partecipare ai benefici del progresso economico. Questo naturalmente in linea di principio.

In concreto invece **possono esistere contro-indicazioni, o quanto meno limitazioni o freni nei confronti di un simile obiettivo, dovuti alla scarsità di mezzi di fronte alla molteplicità degli obiettivi da raggiungere**, per cui ci si trovi nella necessità di soddisfare innanzitutto i bisogni ritenuti fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi ritenuti prioritari nel quadro della Pianificazione Intercomunale.

E' chiaro che, presentandosi quest'ultima situazione, ed accettando tali dati del problema non si accoglie una logica secondo la quale i cittadini di diversi comuni debbano, a parità di aggravio tributario, ricevere servizi in quantità e qualità differenti (sarebbe questo un tentativo di razionalizzare l'iniquità fiscale!). Quanto piuttosto perchè, data l'impossibilità di fornire contemporaneamente a tutti i contribuenti gli stessi servizi ed opere nel grado elevato con cui queste sono esigite nei centri economicamente più progrediti (ad es. nei centri industriali) si ritiene, allo scopo di promuovere il più rapidamente possibile lo sviluppo economico comprensoriale, di dotare della maggior copia possibile i comuni indicati dal piano. Anche gli altri dovrebbero venire dotati, ma in modo, tempo e misura consentiti dal soddisfacimento della dotazione dei primi comuni.

Posto che invece le condizioni economico-finanziarie dell'organo sovracomunale (o del complesso dei comuni, a seconda delle specifiche soluzioni istituzionali che possono venire date) consentano il finanziamento di tutta una gamma di infrastrutture per tutti i centri del comprensorio considerato, si tratta di fare in modo che tutti i cittadini, a qualsiasi centro appartengano, ricevano una certa quantità di servizi pubblici. Diversa si pro-

spetta la soluzione al problema della esigenza di una compensazione economica.

### **Problemi di compensazione.**

Consideriamo innanzitutto il **problema della compensazione finanziaria.**

Una prima questione che si apre a questo punto è, a nostro parere, quella di definire i termini della compensazione. Si tratta cioè di stabilire se tutti i comuni appartenenti ad un comprensorio debbano disporre della medesima quantità relativa (cioè pro-capite) di attrezzature e infrastrutture, oppure invece se tutti i comuni debbano disporre di uno standard minimo di infrastrutture.

Se si impone infatti ad un comune di non industrializzarsi, cioè ad esempio di continuare a svolgere una funzione agricola nel territorio comprensoriale, si compie automaticamente anche una scelta, date le condizioni attuali del settore primario in Italia, nel senso di mantenerlo ad un livello di reddito basso rispetto ai centri urbani industrializzati o terziarizzati.

Il comune (o i comuni) in questione, in conseguenza del loro mancato sviluppo, avranno anche una minore disponibilità di entrate (rispetto a quella che avrebbero se si industrializzassero o terziarizzassero) e non potranno dotarsi di infrastrutture e attrezzature. Se si crea un sistema di compensazione affinché dai comuni più sviluppati, attraverso l'organo comprensoriale, vengano fornite, ai centri che non devono realizzare un certo tipo di crescita, le possibilità finanziarie per dotarsi di infrastrutture, si tratta di stabilire il « quantum » di infrastrutture, attrezzature, servizi vari da attribuire ai comuni medesimi.

E' infatti probabile che il comune che non si può sviluppare esiga uno standard di infrastrutture analogo a quello dei centri più progrediti. Potrebbe però esigere invece uno standard di costo complessivo pro-capite analogo a quello delle città più avanzate, ma invece qualitativamente diverso.

La questione è del tutto aperta. Si potrebbe ad esempio attribuire ai centri che debbono rimanere a sviluppo neutrale una somma risultante dal prodotto della differenza tra le entrate medie pro-capite dei centri più sviluppati e le entrate medie pro-capite dei centri meno sviluppati, moltiplicata per il numero degli abitanti dei centri in favore dei quali la compensazione vuole venire eseguita. Tale procedimento però presenta l'inconveniente che potrebbe riuscire impossibile l'apprestamento di quelle opere per le quali i centri urbani considerati presentano dimensioni troppo piccole e quindi l'entrata deve essere necessariamente maggiore a quella risultante dal procedimento sopra esposto.

Si pone quindi l'esigenza di seguire un parametro diverso che potrebbe essere quello di realizzare un finanziamento tale

da permettere la dotazione dello standard ritenuto minimo di infrastrutture e attrezzature varie.

Si svincola quindi in tal modo l'apprestamento delle opere dal numero degli abitanti, per cui i centri urbani a sviluppo neutrale possono dotarsi delle infrastrutture necessarie anche quando le loro dimensioni demografiche non sarebbero ottime per l'apprestamento di tali infrastrutture.

Per realizzare tale compensazione finanziaria sia per la prima modalità che per la seconda, è senz'altro **necessaria la creazione di una amministrazione unica delle entrate e delle spese a livello di tutto il comprensorio.**

Si tratta di definire in che modo ciò sia compatibile con l'attuale ordinamento giuridico e con l'attuale assetto della finanza locale e quali sono le evidenti riforme da compiere nell'ordinamento della finanza locale medesima affinché tale processo di compensazione nei termini sopra esposti possa venire compiuto.

Più complesso si presenta indubbiamente il **problema della compensazione economica.** Mentre per la compensazione finanziaria si tratta di fornire ai centri che devono rimanere a sviluppo neutrale una certa quantità di entrate adeguate all'apprestamento di servizi in una determinata quantità e qualità, per quanto concerne invece la compensazione economica si tratta di risarcire gli abitanti dei centri a sviluppo neutrale per il danno che loro deriva dalla mancata crescita economica. In linea di massima ed in modo evidentemente semplicistico si potrebbe pensare che l'amministrazione comprensoriale debba attribuire a ciascun cittadino dei centri a sviluppo neutrale una cifra di ammontare pari alla differenza tra il reddito annuo pro-capite dei centri più progrediti ed il reddito annuo pro-capite dei centri che devono rimanere a sviluppo neutrale.

Dietro questa politica di compensazione economica, che potrebbe ad es. realizzarsi anche attraverso sgravi fiscali, sta evidentemente l'ipotesi che i cittadini dei comuni a sviluppo neutrale potrebbero (ove tali comuni venissero industrializzati o terziarizzati, e quindi realizzassero una certa crescita economica), portarsi ad un livello di reddito medio annuo pro-capite uguale o analogo a quello dei centri urbani già economicamente progrediti.

Ora, se si frappongono delle difficoltà alla istituzione di un sistema di compensazione finanziaria nei termini sopra indicati, difficoltà ancora maggiori, come è evidente, dato anche l'ammontare delle cifre in questione, si presentano per il secondo tipo di compensazione economica, quand'anche si riuscisse a realizzare e a rendere giuridicamente ammissibile la creazione di una autorità comprensoriale, la quale prelevi le imposte e compia le spese per tutti i Centri nell'ambito del comprensorio.

Il problema della compensazione economica non pare comunque poter essere realisticamente configurato nei termini sopra

esposti. Si tratta evidentemente di trovare un sistema per far sì che i redditi medi pro-capite delle popolazioni nei comuni agricoli (quali sono prevalentemente i comuni a sviluppo neutrale) abbiano ad uguagliare approssimativamente i redditi medi pro-capite dei comuni industrializzati o terziarizzati. Ciò potrebbe avvenire sia attraverso una **trasformazione, parziale o totale, di tali centri agricoli in centri terziarizzati** (ad es. con la creazione di centri per il «tempo libero»), sia permettendo che questi centri agricoli rimangano tali, qualificandoli però in modo tale da aumentare il reddito dei singoli cittadini. Per raggiungere tale soluzione è però necessario risolvere il problema di fondo dello squilibrio tra il settore agricolo e gli altri settori produttivi, che si presenta oggi in termini pressanti sulla scena economica di tutti i paesi del mondo e anche dell'Italia.

La soluzione di tali problemi a monte, sia pure in periodo non brevissimo, contribuirebbe evidentemente a svuotare di contenuto il problema della compensazione economica.

Andrea Villani