RELAZIONE

su alcuni studi tedeschi e italiani relativi al

RIORDINAMENTO TERRITORIALE

Nell'esame del pensiero contemporaneo sui problemi giuridici, finanziari, economici e sociologici relativi al riassetto territoriale, con particolare riguardo agli organismi intermedi tra Comune e Regione, ci si è soffermati soprattutto ad approfondire l'esperienza tedesca. Si sono finora analizzati una trentina di contributi di quasi altrettanti autori, distribuiti in vari volumi e pubblicazioni scientifiche.

Si è poi eseguita una particolare ricerca su due problemi settoriali, l'organizzazione commerciale e quella sanitaria a livello comprensoriale, con speciale riferimento alle esperienze della provincia di Trento.

Complessivamente le opere esaminate sono 33, distinguibili in 5 gruppi principali:

1). Il gruppo più sostanzioso riguarda vari problemi di pianificazione e riassetto territoriale a livello intermedio. Si tratta di 15 contributi con interessi di volta in volta prevalentemente giuridici, o finanziari, o economici, o sociologici, o urbanistici.

2). Un secondo gruppo (4 contributi) indaga soprattutto i problemi finanziari dei comuni e il ruolo della politica fiscale nel riordino territoriale.

3). Un terzo gruppo (3 saggi) riguarda ~~xxx~~ in particolar modo i problemi della trasformazione e nuova funzione della città, e specialmente la sua espansione nel territorio.

- C. Hahn, Jurgen, MATERIALI PER LA RIFORMA REGIONALE? LE REGIONI E LA RIFORMA AMMINISTRATIVA, in "Polis und Regio", Tubingen 1967, pp. 399
- D. Halstenberg, Fredrich, L'ESEMPIO DEL DISTRETTO CARBONIFERO DELLA RUHR, in "Die Verwaltungsregion", pp. 34 segg.
- E. Heide, Hans Jurgen von der, LANDKREISE E PIANIFICAZIONE REGIONALE, in "Archiv fur Kommunalwissenschaften", 1967/1, pp. 47 segg.
- F. Gröben, Hans von der, PIANIFICAZIONE REGIONALE CON O SENZA RIFORMA AMMINISTRATIVA E FINANZIARIA? in "Polis und Regio", cit., pp. 97
- G. Gutbier, , PIANIFICAZIONE REGIONALE E PROCESSO DI URBANIZZAZIONE IN AMBITO RURALE? ~~etc~~ in "Die Methoden der Regionalplanung" cit. pp. 73 segg.
- H. Isbary, Gerhard, LO SVILUPPO DELLA CITTA: DALLA FORMA ATTUALE ALLA STRUTTURA INSEDIATIVA DI DOMANI, in "Polis und Regio", cit., pp. 252
- I. Isbary, Gerhard, LA PERDITA DELL'UNITA DELLE FUNZIONI DEI COMUNI, in "Polis und Regio", cit., pp. 86-91 segg.
- L. Klöpper, Rudolf, LA GRANDEZZA DEI COMUNI E L'ISTITUZIONE AMMINISTRATIVA, L'ESEMPIO DELLA RENANIA+PALATINATO, in "~~XXXXXX~~ Archiv fur Kommunalwissenschaften", 1964,2, pp. 292 segg.
- M. Lutz, Burkart, LA FORMA DI VITA IN CITTA: COSTRIZIONE O DESIDERIO? in "Polis und Regio", pp. 54 segg.
- N. Neuffer, Martin, PIANIFICAZIONE A LIVELLO DEI COMUNI O A LIVELLO di ~~Region~~ REGIONE ? in "Polis und Regio", pp. 92-97
- O. Schröder, Dieter , L'UOMO/ OGGETTO O SOGGETTO NELLA SCELTA DELL'INSEDIAMENTO? in "Polis und Regio", pp. 44 segg.
- P. Unkart, Ralf, IL PROBLEMA DELLA REGIONE AMMINISTRATIVA, in "Die Verwaltungsregion", pp. 56 segg.
- Q. Wagener, Frido, AMMINISTRAZIONE COMUNALE E AMMINISTRAZIONE DEL KREIS, in "~~XXXXXX~~ Archiv fur Kommunalwissenschaft, 1964/2, pp. 237

In questa relazione, mancando la possibilità di una sistemazione ~~xxxx~~ convenientemente ampia e coerente dell'ampissima problematica, e non volendosi d'altra parte semplificare eccessivamente per non cadere nel banale, si accennerà solamente ai punti di particolare novità ed interesse, rimandando ai testi (contrassegnati con la lettera maiuscola) per ulteriori precisazioni.

a. Fondamenti e metodi della pianificazione

Pianificazione e attività amministrativa non sono due attività distinte, se non per il fatto che tradizionalmente l'attività amministrativa era concepita secondo i vecchi canoni dell'"economicità" in senso di oculatezza, risparmio; modernamente invece per economicità si intende funzionalità, efficienza, razionalizzazione (Heinrich Lehman Grube, ECONOMICITÀ NELLA PIANIFICAZIONE REGIONALE E NELLA CITTA, in "Polis und regio" cit. pp. 124 segg.). In questo senso, gestione economica della cosa pubblica implica spesso intervento attivo. Amministrazione ha connessioni statiche, non si prefigge mete a lungo periodo; pianificazione è un concetto dinamico. (F) Perciò la non-coincidenza dell'ambito territoriale dei centri di pianificazione e dei centri di amministrazione è un fatto anomalo, di transizione, destinato a scomparire (F); esso si spiega in parte con la necessità di impiegare tecniche di rilevamento ed analisi scientifica, ai fini della pianificazione, per le quali le tradizionali strutture amministrative ~~esist~~ non sono preparate, nè dal punto di vista ~~umano~~ del personale nè da quello delle disponibilità finanziarie. Ciò rischia di perpetuare la differenziazione tra Comuni e Regioni povere da un lato, Comuni e Regioni ricche dall'altro; in quanto la pianificazione è strumento e condizione di sviluppo economico (F)

Uno dei più grossi problemi che si presentano al pianificatore è però la necessità di prendere urgenti decisioni, senza avere il tempo e le disponibilità per elaborare dei modelli, dei quadri-guida, delle idee-forza; di dover prendere senza adeguata preparazione teorica decisioni i cui effetti dureranno per decenni (M). A questo proposito, si avverte che l'orizzonte temporale cui bisogna riferirci dovrebbe essere per quanto riguarda la pianificazione locale (~~comunitaria~~ (comunale) di circa una generazione (20-30 anni); per la pianificazione comprensoriale in 50-60 anni, per quanto in quest'ultima si debba far conto di

maggiori elementi di insicurezza; e si avverte anche l'esigenza che talvolta si approvi un Piano non perchè sia il più adatto alle condizioni attuali, ma perchè sembra consentire il miglior adattamento a situazioni nuove e diverse del futuro. (A) Molte volte invece si commette l'errore di programmare lo sviluppo di domani sulle esperienze di oggi o addirittura del passato (0)

b. Amministrazione locale e pianificazione in Germania: distribuzione delle competenze a diversi livelli

A questa problematica contribuiscono tutti gli autori esaminati. Si ribadisce che pianificazione altro non è che un aspetto dinamico, ~~non~~ ~~fondato~~ fondato sulla conoscenza scientifica della realtà presente e sulla previsione a lungo termine di un modello da realizzare, di amministrazione. Perciò ai piani bisogna dare sostanza amministrativa; le particolari organizzazioni amministrative create ai fini della pianificazione hanno rappresentato delle anticipazioni sperimentali che aprono la strada verso una riforma amministrativa. In Germania solo a livello di Comune i due ordini coincidono. Per la legge federale sull'ordinamento territoriale (Raumordnungsgesetz, ROG, del 1964) l'unità di base della pianificazione territoriale è la Regione Amministrativa, che si pone a livello intermedio tra il Landkreis (LK) e il Land. L'esame della pianificazione territoriale in Germania può ~~considerarsi~~ ~~considera~~ considerare tre gruppi principali di problemi: I) L'assetto amministrativo tradizionale ed attuale; II) i centri di decisione pianificatoria, e in particolare la regione amministrativa; III) competenze del primo e del secondo ordine di ~~organizzazione~~ e i loro rapporti.

Tutti questi problemi possono essere trattati da un punto di vista prevalentemente giuridico o prevalentemente economico-sociologico-funzionale.

I) Assetto amministrativo tradizionale ed attuale.

Prevalentemente descrittivi della situazione amministrativa, da un punto di vista ~~giuridico~~ del diritto e della scienza dell'amministrazione, sono i saggi di Unkart (P) per quanto riguarda l'Austria, e di Klöpffer (L) per quanto riguarda la Germania ed in particolare il Land di Renania-Palatinato.

Per la prima, si deve notare la notevole somiglianza con le istituzioni italiane. La divisione del territorio in Land, Bezirk e Comuni è soprattutto una forma di decentramento del potere centrale; i Bezirke sono esclusivamente ambiti di decentramento amministrativo; sedici di essi sono antiche città, che amministrano "monocraticamente il loro territorio; i Land e i comuni sono sia organi decentrati dello stato (in aggiunta ad altri organi decentrati specializzati, come la giustizia ecc.) sia espressione di autonomia locale. I Comuni hanno tutti parità di attributi e di funzioni, a prescindere dalla loro grandezza e capacità amministrativa. Anche in Austria si assiste ad una tendenza alla diminuzione dei piccoli comuni, per fusione e concentrazioni in unità maggiori. Per sopperire alla loro debolezza si istituiscono varie unioni di comuni, ~~xxxxxxx~~ configurate come "Comunità amministrative", a scopi generali e senza personalità giuridica, e "Leghe comunali" a scopi particolari e con personalità giuridica.

“Nel secondo saggio si dà una descrizione generale dell'amministrazione tedesca, con abbondanti analisi statistiche in cui si rileva come negli ultimi cent'anni si sia verificata una forte diversificazione della distribuzione della popolazione. Alla pleora dei piccoli comuni (setto i 500 abitanti) ~~xxxxxxx~~ che costituivano la grande maggioranza dei 25.000 comuni tedeschi, si fa sostituendo un maggior numero di comuni sui 2.000 abitanti (un tempo molto scarsi) e comunque una maggior diversità della grandezza dei comuni. Si osserva che l'eccessiva picco

La proposta di Wagener cui questi autori si riferiscono procede da una analisi dell'ordinamento amministrativo locale in Germania; dopo aver affermato che il Comune ideale è quello in cui vengono a coincidere l'unità insediativo-sociologica e quella amministrativa, e aver notato che le crescenti esigenze quantitative e qualitative dell'amministrazione complessiva, comprendente i controlli, l'assistenza e gli aiuti vari hanno portato alla necessità anche per i comuni rurali di assumere personale direttivo, l'A. si dedica particolarmente all'analisi dei Landkreise e dei loro rapporti con i comuni. Riguardo alla natura, si discute, e le tesi divergono secondo la posizione valutativa che si assume: i sostenitori dell'autonomia dei singoli comuni affermano il LK essere un consorzio, mentre altri sostengono essere una comunità territoriale; altri ancora ~~ne~~ pensano che ambedue le nature siano presenti nel LK.

La diversità delle concezioni non sembra però incidere eccessivamente sulle funzioni pratiche del LK; esempi storici dimostrano che non fa gran differenza che le elezioni delle autorità di LK siano dirette o indirette; il successivo passaggio di alcuni LK dall'uno all'altro sistema non ha provocato conseguenze di rilievo. Lo stesso dicasi della struttura finanziaria dei comuni all'interno del LK; l'autonomia finanziaria (capacità d'imposizione diretta) non sembra essere correlata né con la autonomia né con lo sviluppo dei Comuni.

Lo studio dei rapporti tra Comune e LK si indirizza soprattutto all'analisi delle competenze, la cui distribuzione si ricava esaminando sia gli ordinamenti comunali che quelli dei LK. Si presentano alcune distinzioni, tra competenze "sovracomunali" (ubergemeindlichen), per la gestione di servizi "orizzontali" (Linienhaften) o "a rete"; competenze integrate, liberamente assunte dal LK quando i Comuni non hanno sufficienti capacità tecniche e finanziarie per svolgere adeguatamente certi servizi; competenze di parificazione, pianificazione e sostegno soprattutto finanziario.

L'assunzione di queste competenze da parte del LK è di solito condizionata dall'assenso dei Comuni; ma in alcuni Länder, il Kreistagung (assemblea di LK) può votare l'assunzione di competenze esclusive, anche contro la volontà di singoli Comuni.

Mentre questa prima parte è dedicata all'analisi dello stato di fatto dal punto di vista giuridico, la seconda porta avanti la proposta di riforma sulla base del Grossgemeinde, le cui caratteristiche sono determinate prevalentemente sulla base di considerazioni tecnico-economiche, del tutto aliene da una certa "maniera incantata" di vedere il piccolo comune. Si stabilisce, in base a calcoli di pieno impiego dei mezzi tecnici e del personale, la grandezza minima del corpo amministrativo comunale (20 persone) e della comunità amministrata: 7.500 abitanti. Di seguito si calcola poi la "capacità esterna", cioè la dimensione di popolazione minima per usufruire completamente di strutture di servizio minime; aggregando i dati per i vari servizi si giunge ad un limite minimo complessivo di 5.000. Questo sarebbe il limite inferiore del Grossgemeinde. Ogni investimento in strutture pubbliche di servizio sociale e culturale in ambiti rurali, cioè in comuni al di sotto di questo minimo, porta al sottoimpiego ~~esistente~~ delle strutture e quindi si risolve in uno spreco di risorse. Si cita una ricerca in cui è messa in luce e quantificata l'enormità dei costi che bisognerebbe sostenere per dotare i comuni rurali piccoli di servizi adeguati. Si conclude passando in rassegna i possibili indirizzi di riforma dell'amministrazione locale: (1) impiegati comuni; 2) comunità amministrative; 3) unioni comunali; 4) Grandi comuni) analizzando vantaggi e svantaggi di ciascuna e concludendo in favore di quest'ultima, come più rigida ma anche più semplice.

Bisogna però avvertire che il Grande Comune non significa scomparsa totale dell'autonomia dei singoli nuclei, ai quali rimangono assegnati

compiti di segnalazione di bisogni e di controllo sulla gestione dei servizi da parte del Grande Comune. Tali compiti sono svolti in forme prive di apparato amministrativo-burocratico, per mezzo di un "direttore locale".

Il saggio si conclude auspicando la riduzione dei 24.000 Comuni germanici in 5.100 Grandi Comuni, delle dimensioni ricordate; e si rileva come su tale obiettivo vengono a concordare correnti d'opinione sempre più importanti. Su Questo obiettivo concorda per es. anche (B)

II. Centri di decisione pianificatorie e la regione amministrativa

In Svizzera i centri di pianificazione a livello di comprensorio possono essere o Vereine (organismi territoriali piuttosto elastici) o Zweckverbände (più limitati negli scopi ma più rigidi) di Comuni. I comprensori in Svizzera sono molto diversi tra loro; sono "insiemi di comuni i quali presentano una notevole interdipendenza dal punto di vista economico, e comunemente anche dal punto di vista culturale; spesso anche per importanti interessi infrastrutturali".

Un preambolo che molto spesso precede gli Statuti di queste leghe è seguente: "La lega tende ad assicurare un ordinato sviluppo generale della zona del comprensorio. Essa si propone a questo scopo di facilitare ai comuni collegati la soluzione di compiti di interesse comprensoriale per mezzo di informazioni, materiale, impulsi e proposte; di favorirli ed accordarli fra di loro ed operare così armonicamente ed efficacemente a profitto dell'intero comprensorio". Le Leghe per la pianificazione comprensoriale in Svizzera sono quindi soprattutto luoghi di discussione, coordinamento e prima trattazione dei problemi. Di solito esse nascono per spontaneo accordo dei Comuni; eccezionalmente sono imposte da autorità superiori. (A). In questo lavoro si espongono poi i procedimenti per l'elaborazione, l'approvazione e l'esecuzione del piano comprensoriale, secondo l'esperienza svizzera.

In Austria la pianificazione regionale e locale è ai primi passi: solo Carinzia, Bundesland e Salisburgo sono dotati di tali strumenti amministrativi; si auspica anche qui l'istituzione della regione amministrativa, che nasce da efficaci leghe comunali ed ha compiti ~~principali~~ principali di pianificazione (P)

La regione amministrativa è al centro della Raumordnungsgesetz (ROG) tedesca, la legge federale sull'ordinamento territoriale; e sulla Regione si addensano le discussioni. La ROG infatti prevede la partecipazione obbligatoria dei comuni e dei consorzi interessati alla pianificazione regionale elaborata dai Lander; ^(N) forma e procedure di questa partecipazione sono demandate alla legislazione dei singoli Lander. Si prevede anche la collaborazione tra più Lander per le regioni comuni (C)

Si impone dunque una definizione del concetto. La regione amministrativa è l'unità della pianificazione territoriale, ed è intermedia tra il Kreis e il ~~Landkreis~~ ^(N) (D). In (C) si elenca una serie di concetti correnti di regione, tra cui ~~tra~~ il concetto statistico di città-regione, quello adottato dal Consiglio dei Landkreise e dai Consigli dei Comuni nel 1962 e del 1964, secondo cui per regione non si intendono soltanto gli ambiti territoriali ad alta concentrazione, ma anche gli ambiti territoriali di dimensioni maggiori le cui parti, che hanno una struttura socio-economica diversa, possono essere ricomposte in un'unica istanza per la pianificazione.

Le competenze della Regione sono numerate, ma passibili di modificazione con legge di ~~Land~~ Land. Esse provengono sia dal livello inferiore (Comune e Kreis) che da quello superiore (Stato federale e Land). Tra i primi, importanti quelle attualmente svolte dai consorzi intercomunali. In (D) si elencano i principali compiti della regione amministrativa: a) ordinamento del suolo a livello regionale; b) Piano d

delle strutture scolastiche; c) piano delle strutture sanitarie ;
d) piano di ordinamento territoriale; e) piano di conservazione delle
risorse idriche f) piano delle forniture (acqua, energia, ecc.) g)
~~xxxxxxxxxxxxxxxx~~ piano dei parchi naturali ; h) piano di smaltimento
dei rifiuti ; g) piano dei trasporti a media distanza. (D) Halstenberg
au spiva anche l'assegnazione di ulteriori competenze, quali:
a) catasto e misure; b) controllo industrie; c) attività edilizia; d)
pianificazione per i Bezirk; e) tutela del paesaggio; f) ~~xxxxxxxx~~
guardia forestale. Questo autore riassume il suo pensiero sulla regione
amministrativa in una chiara ed organica Tesi, cui si rimanda.

In generale si auspica che la pianificazione regionale (=comprensori-
riale, secondo l'ordinamento italiano) sia in primo luogo una pianifi-
cazione autonoma , e non soltanto una specificazione locale della pia-
nificazione del Land(C)

Per il Land ~~xxxxxxxxxxxx~~ della Baviera si prevede l'istituzione di
37 regioni, nella Renania-Palatinato 9. Nell'Assia si propone la sostit-
uzione della regione al Kreis, quale unico ente intermedio tra Land e
Comuni(C)

III Rapporti tra organi di amministrazione e organi di pianifica- zione

All'argomento è dedicato un minuzioso saggio di Hans Jurgen von der
Heide, il quale si prefigge lo scopo di dimostrare come anche gli organ
tradizionali di amministrazione, e soprattutto il Kreis, abbiano compe-
tenze nella pianificazione, anche se non esplicitamente prese in consi-
derazione dalla ROG del 1964. I LK sono tuttavia presi in considerazio-
ne tale legge in quanto è prevista la loro partecipazione al processo
elaborazione del piano; si esaminano a questo proposito la varie forme
in cui questa partecipazione negli organi di pianificazione dei singo-

"traditori della patria". Questo perchè la sua importanza nella vita dei singoli è estremamente limitata. Le osservazioni fatte negli ultimi cento anni intorno alla partecipazione del cittadino alla vita amministrativa lo cale concordano nell'indicare che la partecipazione è maggiore quanto maggiore è l'entità dei problemi trattati (H) . Oggi i problemi che dipendono dal comune riguardano soprattutto l'ambiente fisico dove sorge l'abitazione del cittadino; il quale si aspetta dal Comune soprattutto la possibilità di "godere liberamente del proprio benessere"; si può interessare della costruzione di scuole, strade, ospedali, ma raramente collabora attivamente; v'è un diffuso atteggiamento di delega della responsabilità(I). Il pensiero di Isbary sul Comune si sintetizza in 5 punti: 1) non coincidenza di comune amministrativo e sociologico; 2) disfunzionalità della persistenza dell'ideologia della coincidenza; 3) il comune non è altro che una unità di servizio che deve soddisfare certi bisogni degli amministrati; 4) necessità che i comuni siano integrati almeno sul piano dei servizi; 5) relatività dei fattori limitanti le dimensioni ottimali. (I)

In secondo luogo emerge il problema della regione urbana, intesa come territorio più vasto, di cui la città è il punto centrale. Una regione è tanto più funzionale quanto più le sue parti sono differenziate e reciprocamente integrate. Zone unifunzionali non potranno mai essere regioni, ma tutt'al più parti di regione. Il problema principale è quindi di trovare le misure ottimali della distribuzione dei diversi compiti tra quelle zone che hanno caratteri socio-economici particolari.

In terzo luogo si esamina il problema particolare della città, centro direttivo dell'intera regione. Si propone una tipologia delle città regionali: 1) modello classico di città regionale monocentrica; 2) complessi urbani regionali; policentrici; 3) città regione propri

mente detta: città centrale dominate nell'ambito di una conurbazione policentrica (S). La città centrale è la sede di compiti particolari; e anch'essa una zona funzionale; (H);

Se la si analizza in termini di "sistema di scambio", "la città in particolare sarà rappresentativa di quei processi di scambio che necessitano di una grande presenza ^{funzia} psichica delle persone e delle cose cioè in pratica del settore terziario, perchè offre i vantaggi della concentrazione e della possibilità di contatto e comunicazione; inoltre potenzia e differenzia l'offerta attraverso la concentrazione qualitativa e quantitativa della domanda(S). Hillebrecht compie una famosa analisi del ruolo dei centri cittadini; egli rileva una perdita d'interesse per le vecchie "city", e ne analizza le cause confrontando le esigenze delle imprese che vi sono tradizionalmente localizzate e le offerte che la City dà; e conclude per una forte e crescente incongruenza tra domanda ed offerta. Si chiede allora quali sono le funzioni che possono rimanere nella city, quali le capacità della city di riceverle, e quali sono le categorie di cittadini che potranno continuare ad abitarci. Fa quindi delle proposte per l'utilizzo dei centri (specialmente a funzioni di rappresentanza) (T)

La specializzazione funzionale in senso direttivo del centro della regione e, all'interno di tale centro, della City (o CBD-CAD) porta anche qui quei caratteri di uniformità e monotonia propri di ogni zona specializzata (H). Tuttavia vi sono alcuni fattori che agiscono in senso contrario a questa tendenza all'eccessiva specializzazione. La città è ambiente particolarmente favorevole al settore terziario solo se sussistono alcune condizioni: 1) buona accessibilità 2) la comunicazione è fondata sul contatto personale; 3) il lavoro non è eccessivamente diviso. L'emergenza dei fattori contrari è ormai un fatto che sta allentando i legami tra City e settore terziario (M) (S)

La tendenza, promossa soprattutto dalla tecnologia dei trasporti e delle comunicazioni, all'allentamento dei ~~legami~~ rigidi legami e quasi radicamenti col territorio (S) ~~riesce~~ da un lato riesce a superare l'eccessiva onerosità ~~di~~ dell'accessibilità al centro urbano, dall'altro è un fattore di eguaglianza in quanto rende sempre più accessibili determinati mercati (servizi) che un tempo dovevano essere localizzati rigidamente e quindi erano difficilmente accessibili a molte persone (1). Inoltre la maggior accessibilità di ogni punto della regione facilita la scelta dell'insediamento, per cui è difficile prevedere gli sviluppi futuri spontanei; a questo proposito si rileva come per ogni gruppo debbano studiare le correlazioni tra le aspettative d'insediamento e caratteri come l'età, la famiglia, l'educazione ecc. (S).

Tuttavia l'"indifferenza territoriale" lungi dall'essere assoluta e appena iniziata; la persistenza della struttura urbana costringe le innovazioni nel solco della continuità (T); perchè in ogni territorio vi sono delle "rigidità" (S). L'attuale situazione insediativa è largamente condizionata da elementi di rigidità, che hanno provocato 1) un'eccessiva centralizzazione dei posti di lavoro e funzioni urbane in aree ristrette; 2) concentrazione dei processi di urbanizzazione in poche grandi agglomerazioni (S). Oggi v'è la possibilità di decentramento, per ~~venire~~ il ~~venire~~ meno di molti fattori di localizzazione obbligata delle industrie (sintetizzati come economie di scala, economie di agglomerazione, economie di trasporto, irriproducibilità del suolo, e ripartizione della forza lavoro (0). Della tendenza al decentramento vi sono in Germania dei sintomi, come l'aumento della forza di attrazione delle città dai 20.000 ai 50.000 abitanti, il cui tasso d'aumento supera quello delle grandi città (S). Si auspica una pluralità di punti di cristallizzazione, in modo che la popolazione di ogni città non superi il mezzo milione (S) e una depurazione e decongestione della

stringerà le imprese a cercare un coordinamento tra i fattori economici e quelli umani(0)

La libera scelta del luogo di residenza (che è un principio fondamentale della legge federale tedesca sull'ordinamento territoriale) ~~sta~~ ~~annata~~ è un'applicazione del principio della democrazia liberale. Secondo la commissione SARO, "le maestranze devono poter scegliere liberamente le loro residenze, sulla base dei costi della vita e delle chances di guadagno;" è vero che nella scelta influiscono delle viscosità con il paese natale, i legami di parentela e di vicinato, ecc.; "tuttavia l'uomo che agisce secondo il calcolo economico non massimizza tanto le sue entrate quanto l'uso che ne può fare (0)

2) SCIENZA DELLE FINANZE E POLITICA TERRITORIALE

A questo gruppo appartengono quattro stddi apparsi negli anni 1965 (gli anni in cui si approva e rende esecutiva la legge federale sull'ordinamento territoriale) sulla rivista "Archiv für Kommunalwissenschaften".

A) Klöten, Norbert: LA POLITICA FISCALE QUALI FATTORE STRUTTURALE DELLA POLITICA REGIONALE, in op. cit. n.2, 1964, pp. 41-57.

I principi posti a base della trattazione dell'argomento sono due: da un lato "l'aspetto di concorrenzialità, ed in secondo luogo l'orientamento esclusivo della politica fiscale agli scopi della politica territoriale", sia che ad essa si affianchino o meno altri strumenti politici.

L'utilizzazione della politica fiscale agli scopi della politica territoriale è condizionata da:

" a) il sistema fiscale, la sua composizione e l'attribuzione dei suoi elementi alle comunità territoriali;

b) il peso quantitativo delle singole imposte all'interno di un sistema fiscale;

c) le forme della differenziazione su base regionale della imposizione".

Il saggio si svolge in modo chiaro ed organico; le conclusioni si possono riassumere in tre punti:

1) per gli scopi della politica territoriale è vantaggioso un sistema fiscale in cui prevalgono le imposte sul patrimonio e sul reddito;

2) Le differenziazioni su base regionale, del carico fiscale sono solo uno strumento sussidiario della politica territoriale

3) Se si deve riparare a squilibri momentanei, gli sgravi fiscali possono riguardare sia le imposte sui ricavi che i costi di produzione

B) Schmolders, Günther, COMUNI "FINAZIARIAMENTE FORTI" e "FINANZIARIAMENTE DEBOLI", in "op. cit., n.1, 1965, pp. 30-47

Il saggio considera la distinzione tra comuni ricche poveri, depressi e sviluppati, secondo i concetti della scienza delle finanze, e si sforza di elaborare una tipologia dei comuni rispetto questa variabile. A questo scopo si cercano gli indicatori, o i criteri, più confacenti.

Dopo aver esaminato altre tipologie, come quella basata sulla direzione e la misura dei contributi, o quello, proprio della sociologia, lungo il "continuum" urbano-rurale, o ancora quelle funzionaliste di Ofner e di Linde, si procede all'elaborazione di una nuova tipologia, in cui si prendono in considerazione l'ampiezza demografica, la struttura economica, la funzione (nella gerarchia degli insediamenti) e la dinamica (sviluppo, stasi o regresso). Questi criteri sono operazionalizzati ~~indiziosamente~~ mediante indicatori di relativamente facile rilevanza. Si costruisce infine una tipologia con 12 caselle divise in tre gruppi principali. La classificazione dei comuni secondo questa tipologia promette di essere feconda di risultati per una razionalizzazione del sistema delle sovvenzioni d'aparte dei livelli superiori dell'amministrazione.