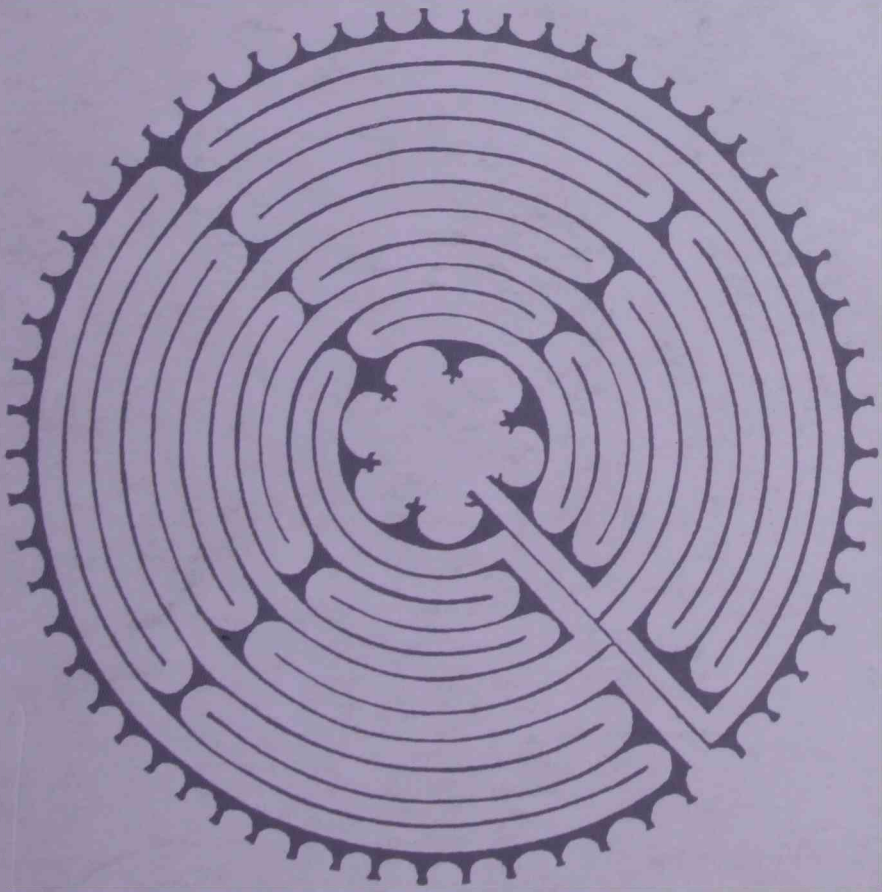
ires Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

USCIRE DAL LABIRINTO

Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte



Rosenberg & Sellier piemonte

ires
Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

USCIRE DAL LABIRINTO

Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie in Piemonte

Rosenberg & Sellier

copertina e frontespizio di Ada Lanteri
stampa testo: Stampatre, Torino
stampa copertina: Tipolito Subalpina, Torino
fotocomposizione e grafica: EDIBIT, via Maria Vittoria 10, 10123 Torino

Collana PIEMONTE-studi dell'IRES, Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte, diretta da Andrea Prele
Ufficio pubblicazioni dell'Ires: Anna Briante

L'Ires è un ente pubblico regionale, dotato di autonomia funzionale.
L'attuale Istituto, disciplinato dalla legge regionale 3 settembre 1991, n. 43, rappresenta la continuazione dell'Istituto costituito nel 1958 ad iniziativa della Provincia e dal Comune di Torino, con la partecipazione di altri enti pubblici e privati e la successiva adesione delle altre Province piemontesi.
L'Ires sviluppa la propria attività di ricerca a supporto dell'azione programmatoria della Regione Piemonte e della programmazione subregionale.
Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:
- la redazione della Relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della Regione;
- la conduzione di una permanente attività di osservazione, documentazione ed analisi sulle principali grandezze socio-economiche e territoriali del sistema regionale;
- lo svolgimento di periodiche rassegne congiunturali sull'economia regionale;
- lo svolgimento delle ricerche connesse alla redazione ed all'attuazione del piano regionale di sviluppo;
- lo svolgimento di ricerche di settore per conto della Regione e altri enti.

IRES, via Bogino 21, 10123 Torino – tel. 011/88051

in copertina: il labirinto circolare della Cattedrale di Chartres

prima edizione italiana: dicembre 1993

isbn 88-7011-567-4

La ricerca è frutto di un lavoro di impostazione e discussione collettiva da parte di un gruppo di lavoro dell'Ires composto da Stefano Piperno (coordinatore della ricerca), Renato Cogno, Maurizio Maggi e Luigi Varbella.

La stesura delle diverse parti del lavoro deve essere attribuita nel modo seguente:

Introduzione generale	Stefano Piperno
Parte Prima	
Capitolo 1	Renato Cogno
Capitolo 2	Luigi Varbella
Capitolo 3	Maurizio Maggi
Capitolo 4 (parr. 4.1 e 4.2)	Maurizio Maggi
Capitolo 4 (par. 4.3)	Renato Cogno
Parte Seconda	
Capitolo 1	Stefano Piperno
Capitolo 2 (parr. 2.1 e 2.5)	Stefano Piperno
Capitolo 2 (par. 2.2)	Maurizio Maggi
Capitolo 2 (par. 2.3)	Cristiano Antonelli (Università di Torino)
Capitolo 2 (par. 2.4)	Renato Cogno
Capitolo 3	Renato Cogno e Stefano Piperno.

Si ringrazia la CISPEL regionale per la collaborazione prestata nello svolgimento della rilevazione sull'assetto dei servizi a rete nell'area metropolitana torinese.

INDICE

Presentazione

L'Ires, nei trascorsi decenni della sua attività, si è costantemente impegnato sulle problematiche delle pubbliche amministrazioni locali e ha acquisito specifica esperienza in ordine all'organizzazione del territorio regionale.

L'Istituto ha quindi potuto recare un immediato e meditato apporto all'attuazione della riforma del governo locale, quale prevista dalla legge 142 del 1990 sul nuovo ordinamento delle autonomie locali e dalla successiva riforma della finanza locale, completata con la modifica del sistema elettorale per Province e Comuni. Si tratta di una riforma strutturale assai rilevante, preceduta da significative esperienze in altri paesi europei.

In coerenza con le innovazioni intervenute sul piano istituzionale, l'Ires ha sviluppato una strategia di ricerca funzionale alle politiche della Regione verso gli enti locali, affrontando due questioni principali: la frammentazione comunale e le esigenze di razionalizzazione amministrativa; l'assetto dell'area torinese, sia per quanto riguarda la dimensione territoriale della Città metropolitana, sia sotto il profilo funzionale. Questo volume, che intende anche offrire strumenti di conoscenza desumibili dai più recenti sviluppi delle scienze sociali, documenta ulteriormente il lavoro compiuto nel corso di oltre tre anni. Esso, a sua volta, potrà contribuire all'intensificarsi del dibattito culturale su questi temi che il nostro Istituto intende favorire.

Le questioni qui considerate, seppure essenziali, non esauriscono il vasto campo della riforma avviata per la realizzazione di un sistema integrato tra i vari livelli di governo locale. Si pensi soltanto alle potenzialità contenute dall'art. 3 della legge 142/90 ed al quadro maggiormente pluralistico in materia di programmazione economica e di pianificazione territoriale che tale legge consente di realizzare.

Il percorso intrapreso è ancora lungo e tortuoso, sebbene non manchino proposte concrete, tanto per la razionalizzazione del tessuto amministrativo costituito da esigue entità comunali, quanto per il riassetto dei servizi nell'area metropolitana torinese – la cui realizzazione è resa ora più incerta, in connessione con la sopravvenuta facoltatività di istituzione della Città metropolitana, disposta dalla recente legge 463/93 –.

È evidente oggi l'urgenza di iniziative e di provvedimenti volti alla governabilità di processi complessi quali quelli legati alle relazioni interistituzionali, per *uscire dal labirinto* in cui si trova il sistema dell'amministrazione locale piemontese e per contribuire al rilancio dello sviluppo regionale mediante politiche locali più efficaci.

ANDREA PRELE
Direttore dell'Ires

Introduzione generale

Premessa

Negli ultimi tre anni l'ordinamento locale italiano è stato sottoposto a radicali cambiamenti. Nell'ordine, si sono succedute la L. 142/90, "Nuovo ordinamento delle autonomie locali", il decreto legislativo n. 504/92 sulla finanza territoriale, in attuazione della legge delega n. 421/92, ed, infine, la L. n. 81/93, "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale". Parallelamente sono intervenute altre "miniriforme" contenute in diversi provvedimenti legislativi – ricordiamo, solo per fare un esempio, l'art. 12 della L. n. 498/92 che consente a Province e Comuni l'esercizio di servizi pubblici e la realizzazione di opere tramite società per azioni senza più il vincolo della proprietà maggioritaria –, nonché tutta una prima serie di provvedimenti amministrativi attuativi delle varie leggi, che sarebbe troppo lungo elencare. A fronte di questo vero e proprio sommovimento istituzionale l'Ires ha cercato di individuare una strategia di ricerca funzionale alle politiche regionali verso gli enti locali. Rispetto alle tematiche tradizionalmente affrontate dall'Istituto due sono parse le questioni più rilevanti da analizzare:

a) la frammentazione comunale piemontese e le esigenze di razionalizzazione amministrativa, utilizzando tutti i nuovi strumenti di cooperazione istituzionale individuati dal capo VIII della L. 142/90;

b) la "questione metropolitana", dalla delimitazione possibile dell'area metropolitana torinese all'assetto delle funzioni da attribuire alla Città metropolitana, secondo quanto previsto dal capo VI della L. 142/90, modificato sostanzialmente dalla L. 436/93, "Differimento di taluni termini previsti dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, in materia di aree metropolitane e di istituzione di nuove province", che ha reso facoltativa per le Regioni l'istituzione della Città metropolitana.

Su questi temi l'Istituto ha lavorato negli ultimi anni offrendo un contributo in termini di ricerca e dibattito[1], che viene ulteriormente arricchito con la pubblicazione di questo volume. Si sono infatti raggiunti alcuni primi risultati la cui diffusione può garantire una maggiore consapevolezza sui nodi istituzionali da sciogliere nel sistema delle autonomie locali piemontese, nonché sui possibili futuri indirizzi di ricerca dell'Istituto.

In questa introduzione vogliamo richiamare lo strumentario analitico utilizzato per la ricerca, evidenziando i principali risultati raggiunti nei due ambiti di studio, che, metaforicamente, possono essere definiti come quello del "troppo piccolo" e quello del "troppo grande". Prima sarà però brevemente ricordato il più generale "trend istituzionale" europeo per quanto riguarda i rapporti tra centro e periferia e l'organizzazione del governo locale. Il fatto che l'Italia si collochi come l'ultima delle nazioni europee ad affrontare una riforma strutturale dell'ordinamento locale può infatti consentire di evitare errori in cui si è caduti altrove, ovvero utilizzare innovazioni istituzionali efficaci.

Le riforme del governo locale in Europa

A partire dalla fine degli anni '60 i principali paesi europei sono stati sottoposti a profonde riforme dei rispettivi ordinamenti locali, che hanno poi subito successivi adattamenti, se non, in certi casi, vere e proprie controriforme. L'interpretazione prevalente riconduce tali riforme alle esigenze poste dall'enorme crescita dell'intervento pubblico avvenuta nei paesi occidentali a partire dal secondo dopoguerra, in particolare allo sviluppo delle politiche di welfare nei campi della sanità, dell'assistenza, delle previdenza, della casa, dell'istruzione, del lavoro. Tale crescita ha portato con sé una riorganizzazione profonda dell'assetto istituzionale caratterizzata da alcuni aspetti comuni :

a) il ridisegno territoriale, ovverosia la definizione ex novo dei confini dei vari livelli di governo locale;
b) la riallocazione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo;
c) la redistribuzione delle risorse finanziarie, ovverosia le modifiche al sistema di finanziamento degli enti locali.

Il disegno istituzionale che viene attuato attraverso gli aspetti sub b) e c) sta

---

[1] Per gli studi rinviamo a Ires (1991a, 1991b, 1991c, 1992, 1993); per le iniziative ricordiamo i convegni degli Istituti regionali di ricerca di Torino e di Firenze nel 1991, sull'assetto territoriale e le funzioni delle aree metropolitane in Italia, i convegni di Cuneo dell'ottobre 1990 e di Asti del Giugno 1992 sui problemi dei piccoli comuni, organizzati dall'Ires insieme alle due Amministrazioni provinciali, e la partecipazione dell'Ires a due cicli di convegni sulle forme di cooperazione intercomunale organizzati dall'Assessorato regionale agli enti locali nelle province piemontesi nel 1991 e nel 1992 ed i cui atti sono pubblicati in Regione Piemonte, 1993.

alla base del livello di decentramento di un paese, ovverosia la possibilità effettiva per i governi locali di godere di autonomia politica oltre che amministrativa. Centralizzazione e decentramento costituiscono però un "continuum" più che una dicotomia facilmente distinguibile, anche per l'assenza di indicatori adeguati a misurarli. In genere si utilizzano dati finanziari quali il peso dei trasferimenti statali sulle entrate correnti delle giurisdizioni locali, che però non sono in grado di cogliere il livello effettivo di autonomia politica dei soggetti locali, che dipende dalla discrezionalità con cui possono esser gestite le materie di loro competenza. È quindi sopratutto la riallocazione di funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo a comportare le scelte principali in materia di autonomia locale, all'interno dei due grandi modelli di Stati unitari e federali. Una funzione amministrativa in determinate materie può essere distinta in varie fasi – iniziativa e programmazione, gestione, controlli e vigilanza – che, a loro volta, possono essere attribuite a più soggetti dando origine a forme di compartecipazione di responsabilità spesso sedimentatesi nel tempo e non più giustificabili in termini di razionalità amministrativa (tav. 1).

Nel complesso si è assistito ad una significativa varietà di soluzioni, riconducibili ad alcune tipologie generali (Dente e Kjellberg, 1988). Le riforme possono innanzitutto essere distinte in base allo scopo prevalente che esse si prefiggono, che può essere rivolto sia alla modifica del sistema di relazioni intergovernative, sia alla trasformazione dei modelli di funzionamento interno degli enti locali. In secondo luogo, esse possono essere distinte in merito ai loro contenuti prevalenti, ovvero l'articolazione territoriale ed istituzionale, l'assetto dei poteri decisionali, i sistemi di finanziamento. Si arriva così a sei tipologie, non mutuamente escludentisi, all'interno delle quali rientrano anche le recenti trasformazioni istituzionali italiane (tav. 2).

Nella casella /1/ troviamo le riforme connesse all'introduzione di nuovi livelli di governo (es: regionalizzazione in Italia, Francia e Spagna, o la creazione delle autorità metropolitane), o nel cambiamento del numero di unità dei livelli di governo preesistenti (es: fusione di più comuni). Quest'ultima costituisce una delle riforme più "visibili", caratterizzando l'evoluzione istituzionale dei paesi del nord Europa. Il numero di collettività locali in Inghilterra e nel Galles è stato ridotto di circa due terzi in pochi anni, sì che oggi ne contiamo solo 422; i Comuni tedeschi si sono ridotti da 25.000 a 10.000 circa; quelli danesi da 1000 a 275; in Belgio, in cinque anni, dal 1971 al 1976, sono scomparsi 3 Comuni su 4. Analoghi processi non si sviluppano nell'Europa del sud, o abortiscono parzialmente in Francia e nei Paesi Bassi (Delcamp, 1990).

Parallelamente, però, hanno assunto grande rilevanza – e avremo modo di richiamarle spesso in questo lavoro – le trasformazioni connesse ai contenuti della casella /3/, ovvero la distribuzione delle funzioni amministrative tra i vari livelli di governo.

Tavola 1. Distribuzione delle funzioni nei principali paesi europei

Classificazione funzionale	Austria	Belgio	Danimarca	Francia	Germania F.	Irlanda	Italia	Lussemburgo	Olanda	Norvegia	Portogallo	Svezia	Svizzera	Turchia	Regno Unito
Raccolta e smaltimento rifiuti	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L	R, L	L	L
Mattatoi	L	L	L	L	L	L	L	L	L	L		L	L	L	L
Teatri e spettacoli	R, L	L	R	L	R, L		R, L	L	L	L	L	L	L	L	L
Musei, gallerie, biblioteche	L	R, L	R, L	L, D	R, L	L	R, L	L	L	L	L	R, L	L	R, L	L
Parchi	L	R, L	L	L, R	L	L	R, L	L	R, L	L	L	L	L	R, L	L
Sport	L	R, L	L	L	R, L	L	R, L	L	R, L	L	L	L	L	L	L
Viabilità	R, L	R, L	R, L	L, D	R, L	L	R, P, L	L	R, L	R, L	L	L	R, L	R, L	L
Trasporti urbani	L		L	L, D	R, L		P, L	L	L	L	L	R, L	L	L	L
Porti		L			R, L		L		L	L	L	L	R		
Aeroporti					R, L		L		L	L		R, L	R		L
Teleriscaldamento	L	L	L	L	L		L		L			L	R, L	L	
Servizi idrici	L	L	L	L	L	L	R, L	L	R, L	L	L	L	L	R, L	L(c)
Agricoltura, foreste, caccia e pesca	R	R, L		L, D	R, L		R, P, L		L	R, L	L	L	R, L	R, L	L
Elettricità		R, L	L		L		L		R, L	L	L	L	R, L	L	
Commercio	R, L	L		L	R, L		R, L		R, L		L	L	R, L	R, L	
Turismo	R, L	R, L		L, D	R, L		R		L	L	L	R, L	R, L	R, L	L
Assistenza finanziaria agli enti locali	R	R		R, D	R		R		R				R	R	
Polizia	L	L		L	R, L		L	L	R, L		L		R, L	L	L
Vigili del fuoco	L	L	L	L, D	L	L		L	L	L	L	L	L	L	L
Giustizia					R	R, L								L	
Asili e scuole materne	R, L	L	L	L	L		R, L	L	L	L		L	R, L		L
Istruzione elementare e media	R, L	R, L	R, L	L(a)	L	R, L	R, L	L	R, L	R	L				
Formazione professionale	R	R, L		L	L		R, L		L	R, L		R, L	R, L		L
Istruzione superiore		R, L			R		R, L						R		L
Istruzione per adulti	L	L	L	L	R, L		R		L	R, L		R, L	R, L		L
Ospedali e case di riposo	R, L	R, L	R	L, D	R, L		R, P, L	L	R, L	R, L		R	R, L	R, L	
Serv. sanitari alla persona	R, L	L	R, L	L	R, L		R, P, L	L	L	L	L	R	R	R	
Serv. sociali alla famiglia	R, L	R, L	L	L, D	R, L		R, L		L	L	L	L	R, L	L	L
Ass. domicil. e protetta	R, L	L	L	L	L	R, L	L	L	L		L	R, L	R, L	L	
Edilizia popolare	R, L	L		L	R, L	L	R, L	L	R, L	L	L	L	L	L	L
Pianificazione territoriale	L	L	L	L	R	L	R, L	L	R, L	L	L	L	R, L	L	L

(a) Principalmente istruzione elementare
(b) Solo istruzione elementare
(c) Solo Scozia

R = Governo regionale o statale nei paesi federali
L = Governo locale
D = Dipartimento in Francia
P = Province in Italia

N.B. Si tratta dell'unica analisi effettuata a livello europeo, che presenta peraltro alcune discutibili attribuzioni di funzioni.

Fonte: Consiglio d'Europa (1981)

Tavola 2. Tipologia delle riforme del governo locale in Europa

		Scopo			
		Modifiche nelle relazioni tra i livelli di governo		Modifiche all'ordinamento interno degli enti locali	
Contenuti	Cambiamento istituzionale territoriale	Riforme strutturali: nuova articolazione territoriale (es:fusioni) nuovi livelli governo (es.:regioni) cooperazione tra enti	1	Riforme organizzative: rapporti tra politici e funzionari rapporti tra cittadini e strutture politiche (comit. quartiere)	2
	Cambiamento poteri decisionali	Riforme funzionali e procedurali: tutte le riforme che implicano una modifica della ripartizione delle funzioni tra i livelli modelli di governo	3	Riforme nelle procedure decisionali: sistemi pianificazione locale modelli gestionali referendum	4
	Cambiamento sistemi finanziamento	Riforme fiscali: tutte le riforme che modificano la ripartizione delle entrate fiscali tra i livelli di governo	5	Riforme fiscali locali: modifiche al sistema tariffario	6

Fonte: Dente e Kjellberg, 1988

La terza categoria (casella /5/) è relativa alle riforme nei sistemi di finanziamento, ovverosia al mix di risorse centrali e locali che viene stabilito per garantire lo svolgimento delle funzioni assegnate, coprendo quindi il delicato problema dell'autonomia tributaria degli enti locali.

Con la casella /2/ passiamo alla colonna relativa alle riforme interne alla struttura del governo locale, riconducibili a tutte le modifiche organizzative rilevanti (ad es.: l'introduzione del controllo di gestione) che possono derivare sia da riforme legislative centrali che da vere e proprie "autoriforme" degli enti locali, magari poi recepite a livello centrale (valga il caso dei Comitati di quartiere). La casella /4/ è strettamente interrelata con la precedente, comprendendo le riforme di tipo procedurale che modificano i processi decisionali (ad es. i sistemi di pianificazione locale, i referendum, ecc.). La casella /6/, infine, è relativa alle modifiche interne al sistema di finanziamento degli enti locali: esempi possono essere dati da modifiche nei livelli delle tasse e tariffe di competenza locale.

In definitiva emergono quattro grandi tipi di riforme, spesso attuate insieme:
1) riforme che modificano il numero delle unità del governo locale /1/;
2) riforme che modificano la struttura interna organizzativa /2/ /4/;
3) riforme funzionali e procedurali, sulla ripartizione delle funzioni tra i diversi livelli di governo e sui poteri che ognuno di essi detiene /3/ /4/;
4) riforme fiscali, sui diversi sistemi di finanziamento degli enti locali /5/ /6/.

Questi processi di riforma hanno prodotto articolazioni amministrativo-territoriali e livelli di decentramento assai diversi (tav. 3, fig. 1). Una semplice fotografia di questa diversità può essere dato da indicatori come il numero medio di abitanti per Comune, che oscilla tra i 118.000 della Gran Bretagna ed i

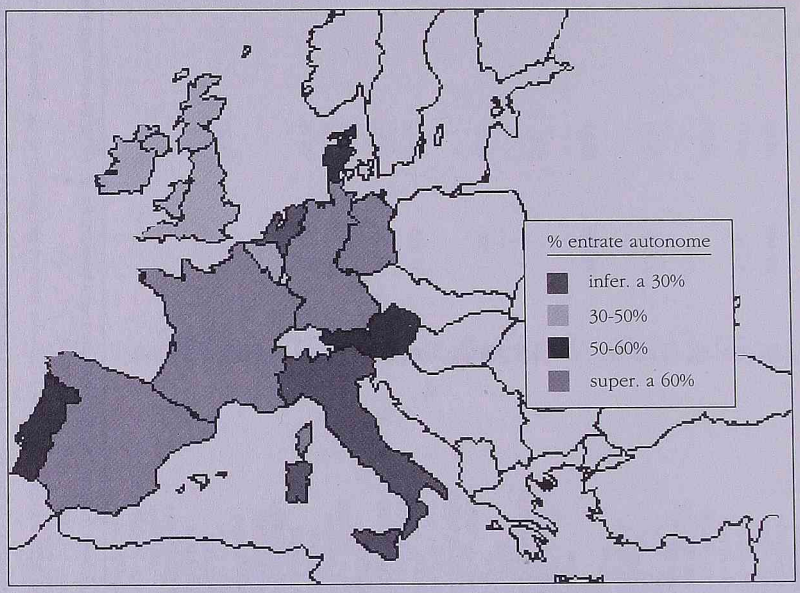
Tavola 3. La struttura del governo locale nei paesi europei

	Superficie (*) (km^2)	abitanti (*)	Numero e livelli di amm.locali	Ripartizione dei comuni secondo l'ampiezza demogr.	Valori %	Abitanti per comune	% entrate autonome (a) su entr. complessive (1)	(a) anno
Germania (2)	249.000	61.000.000	11 lander	<1.000	37	7.176	72,53	1991
	(357.000)	(77.573.000)	237 kreise	1.000-2.000	57			
			91 città assim.	2.000-100.000	5,3			
			8500 comuni	>100.000	0,7			
Austria	83.800	7.456.000	9 lander	<1.000	26	3.242	58,65	1991
			2300 comuni	1.000-5.000	67			
				5.000-10.000	4			
				10.000-20.000	2			
				20.000-50.000	0,6			
				>50.000	0,3			
Belgio	30.000	9.900.000	3 regioni	<1.000	0,1	16.808	44,70	1990
			9 province	1.000-2.000	1,9			
			589 comuni	2.000-10.000	50			
			(2359 prima della	10.000-50.000	42			
			riforma nel 1975)	50.000-100.000	4			
				>100.000	2			
Danimarca	43.000	5.100.000	14 contee	<3.000	1	18.545	57,07	1990
			275 comuni	3.000-20.000	82,5			
			(1387 prima della	20.000-100.000	15			
			riforma del 1958)	>100.000	1,5			
Spagna	505.000	39.000.000	17 com.auton.	<1.000	60	4.859	67,02	1989
			50 province	1.000-5.000	27			
			8027 comuni	5.000-10.000	6			
				10.000-50.000	5,5			
				50.000-100.000	1			
				>100.000	0,5			
Francia	549.000	55.600.000	26 regioni	<500	61	1.522	63,83	1991
			100 dipartimenti	500-1.000	18			
			2 collett.terr.	1.000-5.000	16,7			
			3 TOM	5.000-10.000	2,2			
			36527 comuni	10.000-50.000	1,8			
				>50.000	0,3			
Grecia	132.000	11.000.000	51 dipartimenti	<500	53	1.827	n.d.	
			6022 comuni	500-1.000	27			
				1.000-2.000	11,5			
				2.000-5.000	5,5			
				5.000-20.000	1,5			
				20.000-50.000	1			
				>50.000	0,5			
Irlanda	70.000	3.500.000	31 contee	n.d.			30,04	1990
			84 comuni					
Lussemburgo	3.000	400.000	126 comuni	<500	11	3.175	48,42	1988
				500-1.000	36			
				1.000-3.000	35			
				3.000-5.000	8			

				5.000-10.000	5			
				>10.000	5			
Paesi Bassi	37.000	14.600.000	12 province	<1.000	0,8	20.448	29,63	1991
			714 comuni	1.000-2.000	3			
			(990 prima della	2.000-5.000	17,5			
			riforma del 1960)	5.000-10.000	27,2			
				10.000-50.000	44			
				50.000-100.000	5			
				>100.000	2,5			
Svizzera	41.300	6.365.000	23 cantoni	<500	45	2.122	83,95	1984
			3000 comuni	500-2.000	34			
				2.000-10.000	18			
Regno Unito	255.000	56.800.000	57 contee	>10.000	3	118.087	39,12	1990
			481 distretti					
di cui:								
Inghilterra e Galles			47 contee	100.000-200.000	22		n.d.	
			36 distretti	200.000-500.000	69,5			
			metropolitani	>500.000	8,5			
			333 distretti non	<40.000	3,7			
			metropolitani	40.000-100.000	62,6			
				100.000-200.000	31			
				>200.000	2,7			
Portogallo	92.000	10.300.000	2 regioni	<10.000	26	37.455	54,22	1988
			275 comuni	100.000-50.000	61			
				50.000-100.000	7,5			
				>100.000	5,5			
Italia (°)	301.000	57.746.000	20 regioni	<500	9,9	7.129	20,45	1989
			95 province	500-1.000	14		23,46	1991
			(+ 8 province in	1.000-2.000	21,2			
			costituzione)	2.000-5.000	27,7			
			8100 comuni	5.000-10.000	14,4			
				10.000-50.000	11,1			
				>50.000	1,7			
Piemonte (°)	25.000	4.356.000	1 Regione	<500	29	3.603	23,20	1992
			6 province	500-10.000	23,2			
			(+2 province in	1.000-2.000	21,5			
			costituzione)	2.000-5.000	16,1			
			1209 comuni	5.000-10.000	5,2			
				10.000-50.000	4,3			
				>50.000	0,7			

Fonti: La Documentation francaise, 1989, Les collectivités territoriales, Les Cahiers francais, n. 239. International Monetary Fund, 1992, Government Finance Statistics Yearbook, IMF (per i dati finanziari)
Istat, per i dati italiani non finanziari
(*) dati demografici e di superfice dei paesi europei arrotondati ed al 1988; per Italia e Piemonte al 1990; i dati sulla struttura del governo locale riferiti alla Germania non tengono conto degli effetti dell'unificazione (che ha portato 5 nuovi Lander).
(°) per i dati finanziari dell'Italia al 1991 fonte Istat; per il Piemonte fonte Ministero del Tesoro ed i dati non comprendono le Comunità Montane e gli enti locali non territoriali (Iacp, Camere di Commercio, ecc.).
(1) al netto di quelle per indebitamento.
(2) tra parentesi i dati relativi al 1990, dopo l'unificazione.

Figura 1. Peso delle entrate autonome sulle entrate complessive delle amministrazioni locali in alcuni paesi europei.



Fonte: cfr. la tavola 3

1.522 della Francia, ed il peso dei trasferimenti statali sulle entrate correnti delle amministrazioni locali che oscillava tra il 77 per cento dell'Italia il 16 per cento della Svizzera, paese federale, ed il 23 per cento della Spagna, paese unitario.

L'Italia è arrivata ultima alla riforma dell'ordinamento locale, partendo da una situazione di elevata frammentazione comunale e con un alto tasso di dipendenza finanziaria delle amministrazioni locali dallo Stato. La L. 142/90 ha investito essenzialmente gli aspetti contenuti nelle caselle /1/ e /2/, ed in misura più limitata la /3/ e la /4/, mentre il regime di finanziamento (caselle /5/ e /6/), dopo una serie di aggiustamenti parziali succedutisi nel corso degli anni '80, è stato organicamente modificato dal D. Lv. n. 504/92 e dai successivi provvedimenti amministrativi attuativi.

Sulla base di questa classificazione, la nostra ricerca si è occupata di alcuni aspetti relativi alle caselle /1, /3/ e /5/, relativamente a due normative specifiche contenute nella L. 142/90: l'istituzione della Città metropolitana e la

cooperazione intercomunale. Ambedue questi aspetti comportano un possibile modifica del numero di amministrazioni locali. La motivazione di fondo per tali modifiche è riconducibile da un lato dall'esigenza di gestire i servizi pubblici locali in maniera efficiente ed efficace, dall'altro dalla necessità di introdurre forme di pianificazione più semplici, anche attraverso la riduzione del numero di enti. Le strade possono essere sia quelle di creare nuovi livelli di governo nell'ordinamento che assorbano le funzioni gestite in maniera inefficiente dai livelli inferiori di governo (il caso della Città metropolitana), attraverso la loro gestione diretta o attraverso la pianificazione ed il coordinamento, sia quella del consolidamento di più enti in uno solo (attraverso, sopratutto, le unioni e le fusioni). In ambedue i casi è necessario operare un ridisegno territoriale e funzionale dell'assetto preesistente. Ma, come vedremo, non si tratta di un'operazione facile.

Il ruolo della Regione nelle politiche di razionalizzazione amministrativa

Un aspetto rilevante del processo di riforma in Italia è dato dal ruolo delle Regioni nella sua attuazione. Il dibattito giuridico-istituzionale (Cammelli, 1993, Colucci, 1993) ha infatti sottolineato come, grazie soprattutto al disposto dell'art. 3 della L. 142/90, le autonomie locali possano avere ordinamenti differenziati a livello regionale per quanto concerne l'assetto delle funzioni amministrative, della cooperazione interistituzionale e della riorganizzazione territoriale-amministrativa, le procedure di programmazione economica e territoriale ed i criteri di utilizzo dei finanziamenti per gli investimenti locali, la disciplina delle città metropolitane. A tre anni dall'avvio della riforma non si può però dire che si sia assistito ad una grossa produzione normativa regionale, e, soprattutto, a sostanziali mutamenti delle realtà amministrative locali. Le analisi comparate sinora compiute (Censis, 1992, SPS, 1992) segnalano un ritardo regionale nel cogliere la portata innovativa dell'art. 3 della L. 142/90, con scarse modifiche degli impianti legislativi preesistenti. In parte tale ritardo può essere giustificato dalle incertezze istituzionali sul futuro dell'ordinamento regionale nel nostro paese, ma non si può neanche dimenticare la crisi di identità in cui ormai da anni vivono le Regioni. Il contributo di ricerca presentato in questo volume cerca di offrire degli strumenti conoscitivi, desumibili dai più recenti sviluppi delle scienze sociali, utili per rilanciare l'iniziativa regionale verso gli enti locali. In questo quadro ci è parso utile sviluppare un approfondimento teorico-metodologico per quanto concerne le politiche di razionalizzazione amministrativa prospettabili per le aree caratterizzate da elevata frammentazione comunale e per l'area metropolitana di Torino.

Su ambedue questi problemi la L. 142 richiede alle Regioni un ridisegno amministrativo del territorio basato su parametri, per così dire, "oggettivi": in realtà la ricerca economica e territoriale ha evidenziato come qualsiasi articolazione amministrativa sia in una certa qual misura "artificiale" (Dematteis, 1989) e come il ruolo regionale si configuri più come quello di coordinamento di politiche settoriali relative a diversi sistemi locali, che a loro volta mutano i propri confini nel tempo.

Ovviamente questa valutazione di tipo generale si può prestare alla critica di genericità, per cui se per ogni problema da risolvere mutano le aree di riferimento, si corre il rischio di non affrontare i primi, nell'attesa di identificare chiaramente le seconde. In realtà ci pare che questo dibattito serva a stemperare il problema dei confini senza peraltro evitare di affrontare una revisione delle circoscrizioni amministrative. Le analisi svolte in questo lavoro mostrano infatti come da un lato si possa pensare ad una Città metropolitana che consenta una razionalizzazione nella ripartizione delle funzioni amministrative, dall'altro ad un processo graduale di riduzione del numero di Comuni giustificabile per motivi di efficienza economica. Ma vi è un presupposto di base per il successo delle politiche regionali verso gli enti locali: esse devono identificare, valutare e rendere trasparenti i costi ed i benefici delle trasformazioni istituzionali per ciascuno degli attori coinvolti, utilizzando tutte le leve a disposizione per incentivarle (pensiamo solo ai contributi regionali per le unioni e fusioni).

Piccolo... non è bello

Abbiamo già ricordato come l'Italia si caratterizzi come uno dei paesi europei a maggiore frammentazione comunale, secondo solo alla vicina Francia. Il Piemonte costituisce, con la Lombardia, la regione con maggiore presenza dei Comuni al di sotto dei 1000 abitanti. I guasti di questa situazione sono noti:

- i piccoli Comuni non sono in grado di fornire, o forniscono in misura inadeguata numerosi servizi;
- si riscontrano diseconomie amministrative;
- aumenta in misura eccessiva il numero di soggetti politico-istituzionali con conseguenti costi di transazione nelle varie politiche pubbliche;
- la legislazione degli anni '80 ha portato ad evidenti fenomeni di sovracapitalizzazione degli enti più piccoli attraverso il sistema dei contributi minimi garantiti per ente per gli investimenti;
- viene disincentivato ogni coordinamento per le politiche di sviluppo di area che richiedono approcci intersettoriali, integrazione interistituzionale, concentrazione degli interventi;

Specularmente, paiono evidenti i benefici potenziali:

- i risparmi di spesa ottenibili con le unioni/fusioni (stimati in 15 milioni di lire 1989 per Comune) potrebbero consentire l'assunzione di personale più qualificato (oltre, ovviamente ai segretari comunali) in enti nei quali non si supera la sesta, o, al massimo, la settima qualifica professionale offrendo un contributo tecnico ormai indispensabile per l'attività oggi in gran parte svolta, con un pregevole volontarismo, dagli amministratori locali, e/o migliorando la capacità di indirizzo/controllo di quella delegata ai privati;
- l'aggregazione territoriale è un presupposto per l'impostazione ad attuazione di politiche di sviluppo di area che tengano conto delle loro specificità economico-produttive, geografiche, sociali; per questo ovviamente occorrerebbe un più efficace indirizzo e supporto regionale e provinciale. Probabilmente questa risulta ormai la motivazione più importante per l'aggregazione;
- la nuova legislazione sulla finanza locale parrebbe eliminare gli incentivi indiretti alla polverizzazione offerti dalla logica di distribuzione di contributi minimi per ente, un sistema che sembra fatto apposta per finanziare le inefficienze produttive, con la conseguenza che i Comuni vedrebbero in maniera più immediata i vantaggi della cooperazione.

È bene quindi che questi ragionamenti divengano in una certa qual misura cultura comune presso gli amministratori, anche attraverso iniziative promozionali della Regione e delle Province che consentano l'avvio del processo di trasformazione[1]. Alcune ipotesi di lavoro per la determinazione di possibili macroaree di cooperazione intercomunale vengono presentate nel testo e possono costituire un punto di partenza per le scelte che la Regione dovrà fare per la predisposizione del programma quinquennale di fusioni previsto dall'art. della L. 142/90. È ovvio che la razionalizzazione del sistema di cooperazione intercomunale non può essere effettuata in maniera "autoritaria", pena il suo fallimento, come dimostra l'esperienza francese degli anni '70. Un messaggio importante che si può trarre dal lavoro è comunque quello di puntare su politiche di area, a partire dai connotati socio-economici dei singoli comuni e dalle loro interrelazioni funzionali, che incentivino la solidarietà intercomunale negli ambiti principali che si possono identificare, di tipo montano, rurale ed urbano. Fino ad oggi, viceversa, la cooperazione intercomunale – e lo dimostrano i risultati della rilevazione sui

---

[1] Segnaliamo a questo proposito il ciclo di seminari organizzati dall'Assessorato regionale agli enti locali nelle province piemontesi nel corso del 1991 e del 1992; cfr. gli atti in Regione Piemonte, 1993. Va poi ricordata l'approvazione della L. R. 2 Dicembre 1992 n. 51, "Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali".

consorzi svolta dalla Regione[1] – è stata ampia, ma relativamente dispersa e settorializzata, senza mai affrontare tematiche di area vasta come quelle dell'assetto del territorio e dello sviluppo economico. Prendendo ad esempio una realtà istituzionale ed amministrativa per certi aspetti abbastanza simile, la recente riforma delle modalità di cooperazione intercomunale in Francia (Legge n. 92-125 del 6 Febbraio 1992) si basa su una cooperazione non più fondata solo su un "dominio" tecnico come quello della produzione di servizi singoli (in genere a rete), ma anche su di un "dominio" strategico quale quello dell'elaborazione di progetti condivisi di sviluppo delle comunità, fondati sulla solidarietà e l'interesse reciproco; importa meno se questo possa costituire una premessa sicura per la successiva fusione. La legge francese ha anche specificato l'obbligo per queste nuove forme associative di identificare ulteriori specifiche funzioni da assegnare (protezione ambientale, politica della casa, delle infrastrutture stradali, di quelle sportive e del tempo libero, ecc.), che rispondano alle caratteristiche socio-ambientali delle aree sovracomunali. Queste diventano il quadro di riferimento per le politiche di sviluppo che devono tener conto delle peculiarità locali. Ciò risulta coerente anche con quanto emerge dalla nostra ricerca, ove viene messo particolarmente in luce come la frammentazione comunale piemontese possa essere riconducibile ad alcune situazioni tipiche: comuni piccoli ed isolati, montani e collinari (la fascia in condizioni più critica); comuni piccoli caratterizzati da una vocazione turistica, o residenziale dovuta alla vicinanza di un grande centro urbano; comuni satelliti rispetto ad uno o più centri maggiori. Nel futuro occorrerà quindi pensare a politiche differenziate per queste diverse tipologie di "aree di aggregazione", ed è su questi aspetti che risultano necessari ulteriori investimenti in termini di ricerca.

L'occasione metropolitana

Uno dei ritardi più vistosi nell'attuazione della L. 142/90 è costituito dalla riforma metropolitana. Mentre scriviamo risulta che solo la Regione Liguria ha istituito con legge regionale la Città metropolitana, regolandone in via generale le funzioni. Per le altre Regioni siamo a livello di proposte più o meno formalizzate, a volte in forma alternativa (tav. 4) sopratutto per quanto concerne la delimitazione territoriale.

La recentissima approvazione della L. 436/93, ha poi reso facoltativa l'istituzione della Città metropolitana, prorogandone il termine massimo al No-

---

[1] Cfr. la relazione di Olivier M., I Consorzi nel territorio piemontese. Valutazione della situazione, in Regione Piemonte, 1993.

Tavola 4. Provvedimenti regionali per la definizione dell'area metropolitana. Attuazione del Capo VI della legge 142/90

	Atto regionale in attuazione art. 17 L. 142/90	Data	Contenuto
Torino	Disegno di legge n. 151	12 giugno 1991	Formulazione di una ipotesi di area metropolitana e individuazione delle funzioni.
Milano	Delibera Giunta Regionale n. 5	5 giugno 1991	Approvazione studio Irer sull'area metropolitana. Formulazione di due ipotesi di area da sottoporre al parere degli enti locali interessati, senza prevedere la ripartizione delle funzioni.
Genova	Legge regionale n. 12 Disegno di Legge n. 69	22 luglio 1991 23 Dicembre 1993	Delimitazione dell'area metropolitana genovese e funzioni, queste ultime ancora in termini generali.
Venezia	Delibera Giunta Regionale n. 3313	14 giugno 1991	Si intende presentare una proposta di legge nazionale di iniziativa regionale a modifica e integrazione della L. 142/90, Capo VI. Individuazione di una ipotesi provvisoria di Città metropolitana, che ha poi subìto numerose proposte di modifica. Non vengono individuate le funzioni.
Bologna	Delibera Giunta Regionale n. 1648	28 maggio 1991	Formulazione di una ipotesi di area metropolitana da sottoporre al parere degli enti locali interessati. L'area corrisponde all'ambito del Piano urbanistico intercomunale di Bologna, pur ammettendo possibili estensioni. Si definiscono anche le funzioni.
Firenze	Proposta di legge n. 100	3 maggio 1991	Formulazione di una ipotesi di area metropolitana e individuazione delle funzioni.
Roma	Delibera Giunta Regionale n. 3978	22 maggio 1991	Formulazione di due ipotesi di area metropolitana ed individuazione delle funzioni.
Napoli	Delibera Giunta Regionale	26 aprile 1991	Formulazione di tre ipotesi di area metropolitana riservando la proposta finale successivamente alla formulazione di proposte e pareri degli enti locali. Si riserva a successivi provvedimenti l'individuazione delle funzioni ripartite.
Bari	Disegno di legge n. 1567	12 giugno 1991	Formulazione di una ipotesi di area metropolitana e delle funzioni ad essa attribuite.
Palermo	Disegno di legge n. 879 Disegno di legge n. 419	21 luglio 1990 17 Dicembre 1992	Norme in tema di ordinamento delle autonomie locali della Regione siciliana. Riferimento, per l'area metropolitana, alla legge regionale 6 marzo 1986, n. 9.
Cagliari	Proposta di legge n. 236	18 luglio 1991	Fissazione dei criteri e della procedura volti alla delimitazione dell'area metropolitana e alla individuazione funzioni relative.

Fonte: Censis e Regioni.

vembre 1994. Diventa quindi urgente per le Regioni l'assunzione di una decisione definitiva in merito all'ordinamento metropolitano, superando le incertezze che si sono avute sinora.

In genere il dibattito iniziale si è concentrato sulla delimitazione territoriale di questi nuovi enti, che doveva essere il primo compito delle Regioni, al quale far seguire la riorganizzazione delle funzioni tra i Comuni ed il nuovo ente. Le alternative dimensionali che si ponevano per la delimitazione dei confini della Città metropolitana – valide in linea di massima in tutti i contesti regionali – erano riconducibili a due prevalenti: un'area relativamente

piccola (in sostanza il continuum urbanizzato) ed un'area relativamente grande, che poteva arrivare a coprire l'attuale territorio provinciale. La scelta dipendeva dalle categorie analitiche di riferimento che si utilizzavano per la definizione del fenomeno metropolitano, secondo una efficace classificazione elaborata da Bruno Dente (Dente, 1989), largamente utilizzata nel dibattito di questi ultimi anni: "grande città", regione funzionale, città capitale. L'ampiezza variava a seconda che si privilegiasse il ruolo di pianificazione territoriale (caso dell'area vasta), o quello di gestione ottimale dei servizi legata alle c. d. economie di scala urbane (caso dell'area piccola). Curiosamente, però, al di là di questa notazione di carattere generale, e nonostante gli utili insegnamenti delle esperienze europee (IRPET, 1991), non sono emerse ipotesi precise sulle funzioni amministrative da assegnare alla Città metropolitana. In tutti provvedimenti regionali si fa riferimento genericamente alle funzioni previste dall'art. 19 della L. 142/90, oltre, ovviamente, a quelle provinciali, rinviando a successive specificazioni una concreta ripartizione di tali funzioni tra Città metropolitana e Comuni. L'assenza di queste disposizioni, unitamente al vuoto assoluto di ipotesi per quanto concerne l'assetto finanziario della Città metropolitana, ha creato l'effetto di rendere in una certa qual misura "irrealistico" il disegno della riforma, fino a farla scomparire sinanco dal dibattito istituzionale. In questo quadro abbiamo ritenuto utile sviluppare un approfondimento sul tema delle funzioni e dell'assetto finanziario della Città metropolitana, arrivando a prime ipotesi e simulazioni per l'area metropolitana torinese individuata dalla Giunta regionale nel 1991. Ora, il problema delle funzioni della Città metropolitana non costituisce che una specie del più vasto – e sottovalutato – problema della distribuzione di funzioni tra amministrazioni centrali e locali, in parte basato su discipline generali, che individuano i principi ed i criteri di base, ed in parte da discipline speciali che, in genere, non ne tengono conto. Il recente "Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni" è illuminante a proposito (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993):

"La legge n. 382 del 1975 e la legge n. 142 del 1990 hanno definito, rispettivamente per le regioni e per i comuni e le province, le modalità per l'individuazione e l'attribuzione delle funzioni per l'universo dei rapporti fra livelli di governo. Le discipline di settore, nell'un caso come nell'altro, hanno disegnato, però, tanti diversi "sub-universi", ciascuno retto da criteri e convenienze diverse, spesso confliggenti fra loro. La ripartizione delle funzioni all'interno di ciascuna materia non è basata su distinzioni tipologiche (ad esempio: la funzione di indirizzo al centro, le funzioni gestionali alle autonomie locali), ma suddividendo all'infinito parti e brani di funzioni fra diversi soggetti, nessuno dei quali è, quindi, pienamente padrone

di un'area o di un settore. Molte risorse ed energie vengono impegnate, di conseguenza, in attività di regolamento dei confini, invece che in attività amministrativa vera e propria."

Per ovviare a queste incongruenze occorrerebbe un lungo e coerente lavoro di revisione della legislazione settoriale statale e regionale, che difficilmente potrebbe essere completato in breve tempo, e questo ha senz'altro condizionato l'attuazione della riforma metropolitana.

L'approccio seguito nel nostro lavoro è quello economico, riconducibile alla teoria dei beni pubblici locali, che possono essere distinti nelle due grandi categorie dei servizi personali e di quelli concernenti l'ambiente fisico ed il territorio, a loro volta articolabili in servizi di tipo puntuale ed a rete. I ragionamenti che vengono sviluppati nel testo conducono alla proposta di attribuire alla Città metropolitana soprattutto le funzioni connesse ai servizi connessi al territorio, in genere a rete, nonché di quelle relative ai servizi personali "pregiati", con un ampio bacino spaziale di influenza. L'importanza dei servizi a rete ci ha poi suggerito di approfondire l'analisi delle possibili modalità di gestione di tali servizi attraverso nuovi modelli di regolamentazione – è in discussione al Parlamento un importante provvedimento legislativo per l'istituzione di agenzie per i servizi pubblici esercitati in condizioni di monopolio, quasi monopolio od oligopolio –, che potrebbero avere effetti rilevanti anche per l'assetto futuro della Città metropolitana.

È stato così possibile valutare l'entità di un ipotetico bilancio della Città metropolitana che non risulta certo trascurabile: circa 1.423 miliardi di spese correnti e 882 miliardi di spese di investimento nel 1991. Questo è quindi l'ordine di grandezza delle risorse che dovrebbero essere gestite in maniera unitaria o coordinata (non necessariamente con il bilancio di un unico ente) a livello metropolitano, e che concernono essenzialmente le politiche per la mobilità e l'ambiente – intese in senso lato –, oltre che quelle territoriali di tipo strategico, connesse alla localizzazione delle grandi funzioni urbane. Trasformazioni di questo tipo implicano un delicato processo di devoluzione di funzioni dal basso verso l'alto, sulla cui praticabilità istituzionale è lecito esprimere dei dubbi (e non è un caso che la riforma metropolitana sia in una situazione di stallo), considerati gli attuali livelli di frammentazione e conflittualità interistituzionale. Si pensi solo alla diffidenza, se non aperta ostilità dei Comuni satelliti timorosi di perdere competenze in favore di un nuovo ente, a volte identificato nel Comune centrale, o allo stesso indebolimento istituzionale che si potrebbe prospettare per la Regione nei confronti di una Città metropolitana "forte", dominante rispetto al resto del territorio regionale. L'esperienza internazionale suggerisce che i modelli di tipo federativo-associativo risultano più adatti per ga-

rantire il consenso tra le istituzioni interessate, nonché per gestire una pluralità di funzioni che presentano riferimenti areali diversi (IReR, 1989). All'interno di questi modelli, che rappresentano una via di mezzo tra le soluzioni di tipo strutturale-istituzionale e quelle contrattuali pure, si possono infatti trovare numerose varianti capaci di venire incontro alle specificità politico istituzionali locali, e, soprattutto, di ridurre al minimo i rischi di rallentamenti, se non di blocchi basati su veti reciproci, dei processi decisionali dei governi metropolitani (Balboni, 1989). Tali modelli rispondono poi meglio all'esigenza di soluzioni sperimentali, che consentano facili adeguamenti a situazioni di contesto continuamente cangevoli, quali quelle proprie – per definizione, dato che la metropoli è considerata la "madre" del cambiamento e dell'innovazione – delle aree metropolitane: non è un caso che si possano ormai contare almeno una dozzina di soluzioni diverse nell'assetto istituzionale delle aree metropolitane in Europa ed in America. Un suggerimento che deriva dal lavoro è quindi quello di cercare di apportare dei correttivi funzionali, attraverso la legislazione regionale, alla soluzione strutturale prevista dalla L. 142/90.

In generale, la conclusione alla quale si arriva è quella che le grandi aree urbane presentano connotati talmente specifici ed in evoluzione, da rappresentare un fenomeno non facilmente riconducibile alle tradizionali categorie di analisi istituzionale del sistema dei poteri locali. Come delimitare istituzionalmente un'area che per definizione non ha confini, derivando la sua specificità proprio dalla sua capacità di interrelarsi ad altri sistemi metropolitani a livello nazionale ed internazionale? Un discorso di questo tipo ci porterebbe lontano, e non può quindi essere affrontato con la dovuta profondità in questa introduzione[1]. Ma la specificità metropolitana ci consente di qualificare ulteriormente la proposta di attribuzione di un blocco di funzioni legato in gran parte ai servizi a rete o di area vasta, oltre a quelle attinenti la pianificazione territoriale. In effetti dal punto di vista della teoria economica del federalismo fiscale i criteri di attribuzione di questi servizi ad un livello di governo superiore a quello comunale non presentano sostanziali differenze da quelli che si possono seguire per livelli intermedi di governo normali, come le Province. Quello che muta è la complessità di gestione di questi servizi in aree caratterizzate da alta densità abitativa, conseguenti rilevanti fenomeni di esternalità, domanda elevata, e condizioni ambientali di produzione che causano generalmente un aumento significativo dei costi unitari di produzione (si pensi ai trasporti ed

---

[1] Per questi aspetti rinviamo a Ires 1991a, e, soprattutto, Ires 1991b, dove si cercano di individuare le caratteristiche distintive del fenomeno metropolitano.

alla salvaguardia dell'ambiente), e la necessità di una loro ripartizione equa tra le diverse collettività. Tra l'altro, con il notevole incremento di autonomia tributaria previsto dalla recente riforma della finanza locale (anche se in questa non si parla di finanza metropolitana) vi sarà sicuramente un maggior incentivo per le amministrazioni locali ad identificare meglio l'area dei costi e quella dei benefici per ciascun servizio, e quindi a forme di aggregazione, rispetto a quanto avveniva con il precedente sistema di finanziamento basato in gran parte sui trasferimenti statali. Ma quello che muta è anche il fatto che tali servizi devono essere considerati non solo come prodotti finali, ma anche come prodotti intermedi funzionali alla permanenza ed alla crescita di rango della città tra le metropoli mondiali.

In questo senso tutte le funzioni previste per la Città metropolitana presentano la particolarità di essere legate, in misura minore o maggiore, allo sviluppo di gruppi di attività o funzioni metropolitane (ad es. nei settori del management, finanza, commercio internazionale, cultura e tecnologia, istituzioni governative, ed il c.d. settore metropolitano locale), nonché dell'ambiente complessivo più adatto a sostenere interazioni e processi di sviluppo di tipo metropolitano (Ires, 1991b, pp. 23-38). Infine, non va dimenticato che, comunque, tutte le problematiche collegate al fenomeno metropolitano non possono essere circoscritte al governo locale, assumendo una valenza nazionale per tutto quello che concerne le complementarietà e le connessioni con le altre aree metropolitane del paese. La dimensione degli interessi in gioco nelle aree metropolitane, ovvero in termini economici, le esternalità positive (o negative) che derivano dai processi di sviluppo metropolitano, travalicano infatti la dimensione locale e regionale, richiedendo politiche urbane a livello nazionale (dalla dotazione di risorse aggiuntive all'intervento diretto). Si tratta ovviamente di conciliare questa esigenza con il rispetto delle autonomie politiche locali, innovando profondamente il sistema della legislazione speciale, utilizzato negli anni '80 in maniera impropria, soprattutto per il finanziamento dei grandi interventi infrastrutturali. La politica degli investimenti pubblici degli anni '80 ha fatto infatti emergere un problema generale di coordinamento degli interventi infrastrutturali degli enti locali finanziati dalla legislazione ordinaria e da quella speciale, e di questi con quelli finanziati e gestiti da amministrazioni pubbliche centrali (Ministero del Tesoro, 1991).

In tale quadro la Città metropolitana potrebbe essere individuato come l'ente titolato a garantire una programmazione degli investimenti infrastrutturali locali a più rilevante ed esteso impatto spaziale, all'interno di politiche territoriali di area vasta, al quale riconoscere forme differenziate di finanziamento. Essa dovrebbe anche configurarsi come un centro di promozione e coordinamento degli investimenti infrastrutturali pubblici di rilievo

sovracomunale, anche di competenza di amministrazioni centrali, maggiormente legati all'esercizio di funzioni metropolitane. L'obiettivo dovrebbe essere quello di delineare la collocazione dell'area metropolitana nel contesto regionale, nazionale ed internazionale, individuandone i fattori di competitività specifica, ed i fabbisogni infrastrutturali strategici. In questa maniera si dovrebbe venire incontro ai limiti delle politiche infrastrutturali sinora seguiti, in termini di integrazione orizzontale, tra il Comune centrale e quelli satelliti, nonché verticale, tra i vari settori di intervento. Relativamente al primo aspetto sono ben noti i conflitti interistituzionali – non solo per motivi ambientali – che si sono sviluppati nelle scelte di localizzazione delle infrastruttture, spesso proprio ai confini tra più comuni, con conseguenti gravi ritardi nelle realizzazioni. Ne è derivata anche una limitata integrazione verticale, nonostante che il "timing" delle realizzazioni infrastrutturali complementari costituisca un fattore cruciale per aumentare l'attrattività e la competitività di una zona, pena il sorgere di strozzature come quella – per fare un esempio banale – di un'area industriale che non offra adeguate possibilità di smaltimento dei rifiuti.

Tra le competenze previste dall'art. 19 della L. 142/90 diventano allora di particolare rilevanza quelle attinenti la pianificazione territoriale dell'area metropolitana, nell'ambito del sistema complessivo di pianificazione territoriale regionale. Tale funzione dovrebbe sostanziarsi nell'interazione tra politica metropolitana dei trasporti, dell'ambiente e della localizzazione delle principali funzioni urbane, politiche che devono basarsi su un flusso consistente di investimenti infrastrutturali, aggiuntivi, sostitutivi e di manutenzione, la cui necessità è particolarmente pressante proprio nelle aree metropolitane.

In definitiva, ci auguriamo che questo lavoro possa costituire l'occasione per rilanciare la tematica dell'ente metropolitano, o meglio della politica per le aree metropolitane, cogliendone la rilevanza per le politiche di sviluppo regionale.

PARTE I

Oltre la frammentazione

Introduzione

1. Obiettivi e contenuti dello studio

Ai sensi dell'art. 11 della L. 142/90 "le regioni predispongono un programma di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni e lo aggiornano ogni cinque anni, tenendo anche conto delle unioni costituite ai sensi dell'art. 26"; a sua volta l'art. 26 prevede, tra i vari strumenti di cooperazione intercomunale, l'unione per l'esercizio di una pluralità di funzioni e di servizi, nonché la possibilità per le regioni di erogare contributi aggiuntivi per incentivare le unioni, che in tale caso devono obbligatoriamente trasformarsi in fusioni dopo dieci anni dalla loro costituzione. Come si può comprendere – e tenendo conto del potere generale di riorganizzazione dei comuni detenuto dalla Regione ai sensi dell'art. 3 della L. 142/90 – il ruolo regionale nelle politiche di razionalizzazione territoriale è divenuto assai rilevante. Ciò è stato all'origine dell'impegno di studio dell'Ires, che, d'intesa con l'Assessorato regionale agli enti locali, ha sviluppato una metodologia utilizzabile per ridisegnare i confini comunali ed ottenere nel tempo una progressiva razionalizzazione amministrativa. Essa è distinguibile in tre fasi principali.

Nella prima viene ricostruito un profilo socio-economico dei comuni attraverso una serie di indicatori quali-quantitativi capace di individuare le tipologie prevalenti in termini di maggiore o minore vitalità socio-economica dei comuni dell'area esaminata. Tali tipologie consentono di valutare l'ambiente esterno in cui si collocano le politiche di razionalizzazione dei servizi. Non è infatti indifferente, da un punto di vista organizzativo e produttivo, che questo sia prevalentemente montano, rurale o caratterizzato dalla gravitazione su centri urbani rilevanti. Non solo, ma anche i nuovi parametri di ripartizione dei finanziamenti statali perequativi previsti dal D. Lv. n. 504/93 dovranno tener conto dei differenti fattori socio-economici locali.

Per determinare tali tipologie si sono scelti quattro indicatori ritenuti adatti a definire da un punto di vista quali-quantitativo le caratteristiche socio-economiche dei comuni: dimensione demografica, dinamiche demografiche, reddito pro-capite, carattere urbano-rurale. In generale le tipologie comunali consentono di individuare l'"area problema", ovvero quella della frammentazione comunale associata alla marginalità socio-economica (comuni piccoli e di scarso peso). Già attraverso questa fase del lavoro si intravede quindi una delle ragioni principali che possono stare alla base delle unioni/fusioni tra comuni: la creazione di soggetti istituzionali più attrezzati per delineare politiche di sviluppo adeguate alle peculiarità socio-economiche delle aree di riferimento.

La mappatura dei comuni piemontesi così ottenuta consente di passare alla seconda fase, volta ad individuare i criteri di aggregazione intercomunale che consentono di delimitare alcune macroaree di riferimento, che possono costituire una prima base di discussione per arrivare alle nuove delimitazioni territoriali. È evidente, infatti, che operazioni come queste non possono essere effettuate "a tavolino", senza un diretto coinvolgimento e, sopratutto, convincimento degli interessati; il nostro lavoro può solo offrire materiale di base per le scelte che dovranno essere compiute dai soggetti politico-istituzionali competenti. È comunque rilevante mettere in luce la sostanziale riduzione di comuni che si verrebbe a prospettare: da 1.209 a 346.

La terza fase è, infine, consistita nel simulare gli effetti delle unioni/fusioni attraverso il consolidamento dei bilanci comunali. L'impossibilità di disporre dei dati relativi a tutti i comuni piemontesi ha imposto di limitare l'analisi ai comuni della provincia di Asti, per i quali erano stati raccolti i certificati sui conti consuntivi relativi al 1989. Si tatta di una ricca documentazione empirica che verrà ampiamente utilizzata in questo lavoro. La simulazione è comunque facilmente estendibile alle altre macroaree individuate qualora si raccolgano gli stessi certificati. I risultati (relativi al 1989) sono significativi: si è stimato un risparmio possibile per ente pari a 15 milioni, che equivale ad un risparmio totale di 1,3 miliardi per tutta la provincia di Asti. Anche se tali risultati derivano da alcune ipotesi semplificative utilizzate, che saranno esposte compiutamente nel testo, è la prima volta – a nostra conoscenza – che stime di questo tipo vengono effettuate in Italia[1].

---

[1] La ricerca sui comuni dell'astigiano è stata svolta dall'Ires d'intesa con l'Amministrazione provinciale di Asti; cfr. Ires, "La frammentazione comunale e le poliche di razionalizzazione amministrativa: il caso della Provincia di Asti", dattiloscritto, giugno 1992. A tale ricerca si farà ampio riferimento sul testo

Il lavoro viene presentato in quattro parti, che non corrispondono alle fasi della metodologia appena descritte, ma che sono articolate al fine di cogliere pienamente l'oggetto del nostro studio che è la frammentazione amministrativa comunale, o, in termini più semplici, il "problema dei piccoli comuni".

Il primo capitolo descrive il fenomeno della frammentazione amministrativa, ed, in particolare, gli inconvenienti che ne derivano per quanto concerne la fornitura dei servizi pubblici locali da un punto di vista economico-finanziario. In esso si richiamano anche le caratteristiche principali degli strumenti istituzionali utilizzabili per superarla.

Il secondo capitolo descrive compiutamente il percorso seguito per individuare alcune tipologie di comuni da un punto di vista socio-economico, e corrisponde alla prima fase della metodologia per la definzione di nuovi confini comunali. I risultati di questa parte consentono di passare al terzo capitolo dove si è costruita una serie di scenari sul futuro dei piccoli comuni in Piemonte, per mettere in luce come, in assenza di nuove politiche si possa assistere ad un peggioramento progressivo della capacità di sopravvivenza socio-economica di gran parte di essi.

La quarta parte descrive la seconda (i criteri di aggregazione tra comuni) e la terza fase (simulazione degli effetti del consolidamento finanziario) della metodologia da noi proposta.

Il lavoro termina con alcune brevi riflessioni conclusive.

Capitolo I

La frammentazione amministrativa

I Comuni sono deputati ad assolvere un insieme di funzioni ed attività relativamente vasto. Quantità e qualità delle stesse cambiano notevolmente, in relazione a vari fattori economici e territoriali, ma sopratutto in relazione alla ampiezza demografica del Comune. L'analisi economica e l'evidenza empirica mostrano che le amministrazioni dei comuni di minori dimensioni svolgono un insieme di funzioni ed attività relativamente limitato, che viene considerato spesso inadeguato e prodotto in modo inefficiente[1]. Ma quali sono le dimensioni "ottimali" dei Comuni, quelle cioè al di sotto delle quali pongono gravi problemi di funzionalità? La letteratura economica applicata ha variamente considerato come "piccoli Comuni", con rilevanti problemi operativi, i Comuni al di sotto dei 500, dei 1.000, dei 2.000, o ancora dei 5.000 abitanti non offrendo una risposta univoca al quesito. La L. 142/90 utilizza la dimensione al di sotto dei 5.000 abitanti per identificare i Comuni da incentivare per le unioni e fusioni, ma impone comunque la soglia minima dei 10.000 abitanti per la formazione di nuovi Comuni non derivanti da fusione; il decreto delegato n. 504/92 sulla finanza degli enti territoriali utilizza le soglie dei 2.000 e dei 5.000 abitanti per delimitare le due classi inferiori di Comuni utili per individuare parametri "obiettivi" per il riparto dei contributi ordinari erariali.

In assenza di dati certi, nel nostro lavoro si farà riferimento ad una soglia di 3.000 abitanti per almeno tre ordini di considerazioni desumibili dai dati raccolti:

i) le differenze in termini di capacità operativa e livello dei servizi prestati tra Comuni al di sotto dei 2.000 abitanti sono risultate relativamente limitate;

---

[1] Si vedono in proposito i risultati della ricerca dell'Istituto studi delle Regioni del CNR, in Aa. Vv. (1988).

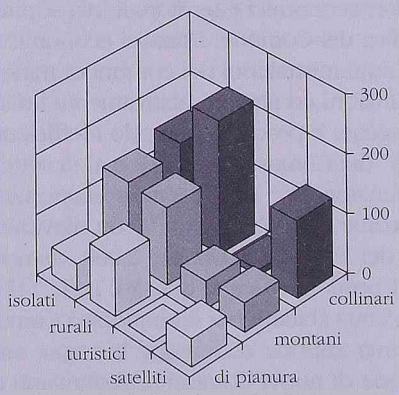
ii) i Comuni al di sopra dei 5 mila abitanti generalmente sono espressione di collettività locali vitali e dispongono di una gamma di servizi sufficentemente ampia e di discrete capacità operative;

iii) la dimensione intermedia tra i 2 ed i 5 mila abitanti risulta quindi quella critica per i Comuni piemontesi, perché al suo interno capacità operative delle amministrazioni comunali e livello o modalità dell'offerta di servizi sono molto variabili, in relazione alle diverse realtà socioeconomiche e territoriali.

1.1. L'universo dei piccoli comuni piemontesi

In Piemonte 995 comuni, su 1209, hanno meno di 3.000 abitanti; di essi 634 comuni meno di 1.000 abitanti.

Figura 1.1. Distribuzione dei 995 comuni inferiori a 3.000 abitanti per tipologie geografiche



	di pianura	montani	collinari	totale
isolati	45	132	148	325
rurali	94	129	222	445
turistici	0	46	10	56
satelliti	47	49	129	225
	186	310	499	995

I quasi mille comuni con meno di 3.000 abitanti comprendono situazioni significativamente diverse da un punto di vista geografico, figure 1.1-1.3. La metà degli stessi si trova in zona collinare, 310 in montagna ed i restanti 251

Figura 1.2. I 995 comuni inferiori a 3.000 abitanti secondo la caratterizzazione prevalente

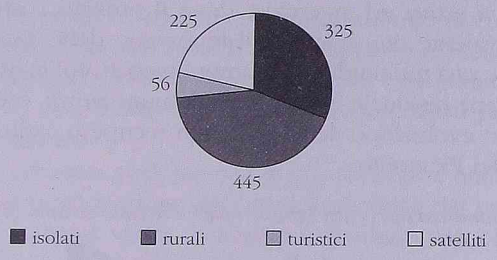
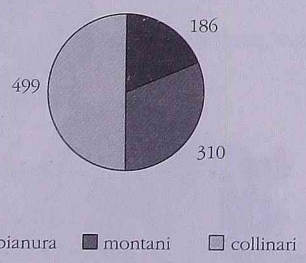


Figura 1.3. I 995 comuni inferiori a 3.000 abitanti per zona altimetrica

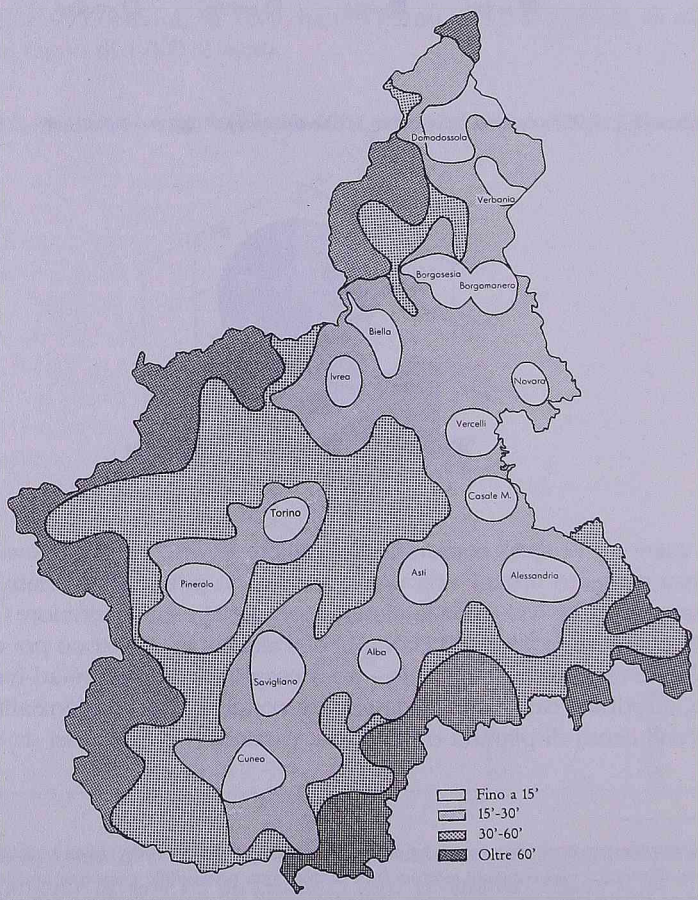


in pianura. Vi sono comuni relativamente *isolati*[1] dove è rilevante la lontanza da centri urbani, con una popolazione più anziana relativamente ad altre zone, (fig. 1.4) e con la dimensione media relativa inferiore (come molti dei comuni montani ed i comuni dell'alta langa). Esistono poi comuni *satelliti* di un centro più grande – ad esempio quelli attorno ad Ivrea, a Torino, ed Alba – caratterizzati da elevate condizioni di residenzialità; per altri piccoli centri di pianura o di collina, caratterizzati anch'essi da un rilevan-

[1] La caratterizzazione che segue ha natura empirica, ed è stata individuata tenendo conto della zona altimetrica, dei consumi elettrici (per ottener una proxi delle presenze turistiche), dell'evoluzione demografica tra i censimenti, dell'attribuzione del carattere urbano o rurale operata dall'Istat.

te *pendolarismo* in uscita dei residenti, le condizioni ambientali o la distanza da centri maggiori impediscono invece uno sviluppo della vocazione residenziale. Vi sono poi diversi comuni, sopratutto montani, a forte vocazione *turistica* estiva ed invernale, dove il turismo costituisce l'attività economica prevalente dei residenti; il fenomeno delle *seconde case* interessa comunque una moltitudine di comuni piccoli, collinari o montani che siano. La categoria residuale è quella dei comuni *rurali,* presenti in pianura e collina, con evoluzione demografica in recupero, collocati nelle zone agricole vitali del Piemonte.

Figura 1.4. La lontananza dai centri urbani: tempi d'accesso in auto ai centri



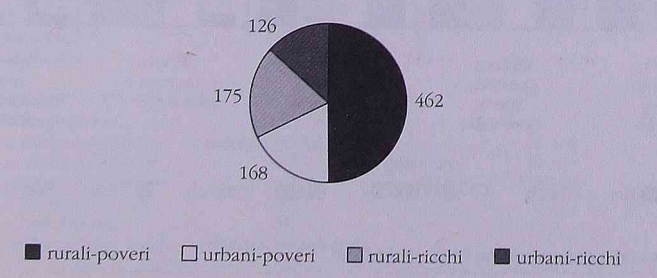
Fonte: elaborazione Ires su dati Istat (Censimento 1981)

Anche l'evoluzione demografica risulta assai differenziata: dei 634 comuni con meno di 1.000 abitanti, la maggior parte (568) ha subito, negli ultimi trent'anni, un rilevante spopolamento, con una perdita media di residenti del 30%; i restanti 66 piccoli comuni, sopratutto di collina, sono cresciuti invece mediamente del 20%. Tra i comuni tra 2 e 3 mila abitanti è presente sia il decremento, che la crescita, mentre i 91 comuni con popolazione tra i 3 mila ed i 5 mila abitanti sono caratterizzati per lo più da incremento demografico.

Tale tipologia presenta analogie con la classificazione utilizzata in seguito (cap. 2), volta all'individuazione dei comuni marginali dal punto di vista socioeconomico. Come si vedrà, verranno individuati 931 comuni "piccoli" – dove l'attributo piccolo è relativo ai livelli dimensionali medi delle singole realtà provinciali, e riflette una dimensione variabile tra i 4.065 abitanti per la provincia di Torino ed i 1.183 abitanti per quella di Asti – dei quali 538 vengono qualificati "marginali", (figg. 1.5a e 1.5b). Si tratta sopratutto di comuni con caratteristiche rurali e reddito procapite relativamente basso.

Figura 1.5a. I 1.209 comuni secondo la dimensione relativa provinciale

Figura 1.5b. I 931 comuni "piccoli" secondo la caratterizzazione prevalente

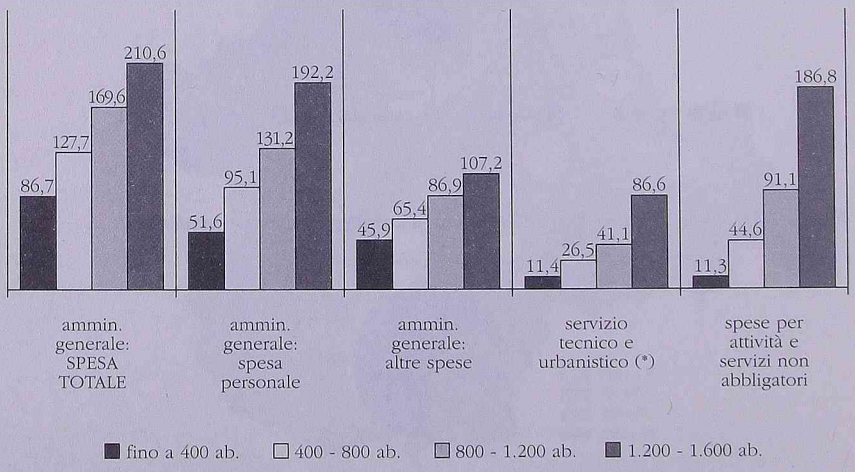


1.2. Gli inconvenienti della frammentazione amministrativa

Al di là delle differenze di tipo geografico, socioeconomico e residenziale dei centri, che esercitano influenze rilevanti sulla gamma di attività e servizi offerti, la generalità delle piccole amministrazioni presenta la caratteristica costante di un rapporto tra attività di autoamministrazione (o generali) ed altri servizi forniti enormemente squilibrato a favore delle prime. Il già richiamato studio dell'Ires sui comuni della provincia di Asti consente di offrire una ricca documentazione empirica in merito a questo fenomeno.

L'onere per le attività generali non è infatti proporzionale all'ampiezza demografica del Comune. L'analisi delle spesa media per ente, per classe demografica e per tipo di spesa tra i Comuni astigiani, rivela che le spese generali e di amministrazione generale (segreteria comunale, contabilità generale dell'ente, redazione ed esecuzione delibere, cura e controlli su contratti ed appalti, gestione del personale, approvvigionamento ed economato, stato civile ed anagrafe, servizi di polizia urbana e commerciale) variavano, nel 1989, dagli 86 milioni per enti con meno di 400 abitanti, ai 210 milioni tra i 1.200 e 1.600 abitanti.

Figura 1.6. La spesa media di alcune attività per ampiezza demografica dei Comuni (dati 1989, in milioni)



(*) esclusi operai e manutenzione opere pubbliche

Al contrario le spese libere e facoltative, escludendo cioè quelle di amministrazione generale, quelle per i servizi a rete e per viabilità ed illuminazione pubblica e le spese per l'istruzione a carattere obbligatorio, variano dagli 11 milioni nei Comuni minori, ai 44 e 91 per quelli intermedi, ai 186 milioni per quelli tra 1.200 e 1.600 abitanti; nei Comuni più piccoli, le spese libere consistono spesso in contributi di beneficienza e per associazioni.

Considerando l'insieme delle attività di amministrazione generale, dei servizi a rete e tecnici, cioè i servizi comunali essenziali, le spese complessive per gli stessi assorbono ben il 70% dei bilanci correnti dei Comuni con meno di 1.000 abitanti; tale quota scende al 50% per i Comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti, ed è ancora inferiore per i Comuni di dimensione media e grande.

Tabella 1.1. Le attività svolte dai piccoli Comuni astigiani, per classe di ampiezza demografica

	fino a 500 ab. (45 enti)	500-1.000 ab. (40 enti)	1.000-3.000 ab. (27 enti)	oltre 3.000 ab. (8 enti)
SERVIZI GENERALI				
organi istituzionali	SI	SI	SI	SI
segreteria comunale consortile	SI	SI	SI (15 enti)	in 3 enti
segreteria comunale autonoma	NO	NO	SI (11 enti)	in 5 enti
servizi amministrativi generali	1 impiegato	1-2 impiegati	2-4 impiegati	oltre 6 impiegati
uso di sistemi informatici	raro	raro	limitato	diffuso
polizia amministrativa	NO	1 vigile	almeno 1 vigile	almeno 2 vigili
SERVIZI TECNICI				
gestione del patrimonio	(v. serv. gen)	(v. serv. gen)	SI	SI
assetto territoriale: PRG	consulenti	consulenti	consulenti	consulenti
altri interv. per assetto territorio	NO	NO	SI	SI
servizi tecnico (liv. direttivo)	NO	NO	SI (1 geometra)	SI
servizi tecnico (liv. esecutivo)	1 addetto	1-2 add.	almeno 2 add.	almeno 5 op.
necroforo	NO	NO	in alcuni Com.	SI
SERVIZI A RETE				
acquedotto	gestioni con impresa privata, o consorzio, o in economia			
fognatura	gestite in economia			
depurazione acque reflue	(in 10 enti)	(in 11 enti)	SI (in 13 enti)	SI
raccolta rifiuti solidi urbani	gestita attraverso concessione a impresa privata			
smaltimento r. s. u.	gestita attraverso consorzio per l' intera provincia			
manutenzione strade com. li	SI	SI	SI	SI
ISTRUZIONE OBBLIGATORIA				
custodia e manutenzione sedi scuola dell'obbligo	SI	SI	SI	SI
trasporto scolastico	SI	SI	SI	SI
refezione scolastica	NO	NO	pres. occas.	SI
ATTIVITÀ LIBERE				
cura impianti sportivi o contributi a iniziative sportive	presenza occasionale		SI, ma	SI
interventi in campo culturale	NO	presenza	livello	SI
biblioteca comunale o museo	NO	occasionale	modesto	SI
interventi a carattere sociale	NO			SI
contributi e beneficenza	SI			SI
interventi nell'economia locale	presenza occasionale			SI

Il bilancio di un piccolo Comune.

Si tratta di un comune astigiano di circa 600 abitanti, che nel 1989 ha avuto poco meno di 300 milioni di spesa corrente. Dispone di un segretario in consorzio, un impiegato amministrativo, un vigile, un cantoniere. Le spese di amministrazione generale sono ammontate a 127,5 milioni così distribuite (in milioni):

1 impiegato	35,3
quota segreteria consort.	10,5
indennità di carica al sindaco	6,8
1 vigile	26,5
affitti	35
consulenze tecniche e PRG	9,7
altro	3,7

Le spese per i servizi a rete sono 84,8 milioni, pari al 30% della spesa corrente, di cui:

1 cantoniere	26,7
acquisto materiali per le strade	20,8
canone ENEL (illuminaz. pubbl.)	13,9
quota acquedotto consortile	6,8
spesa per appalto RSU	12,4
quota per smaltimento consortile	3,8
altro	0,4

Le spese correnti restanti, 70 milioni, sono così impiegate :

interessi su mutui	47
affitto scuola elementare	3,6
trasporto scolastico	1,5
contributi (Proloco, CRI, ...)	3,9
affitto locali per biblioteca, spese per parchi e giardini	2,9

Inoltre il Comune nel 1989 ha impegnato 843 milioni di spese di investimento, e ne ha effettivamente pagati 484. Tale cifra, rilevante, è dovuta per il 50% ad una costruzione ad uso socioassistenziale, per il 25% ad opere di ricostruzione di reti fognarie e per il restante 25% alla ristrutturazione di scuola e sede municipale.

Una ulteriore verifica, più rozza ma non priva di significatività, proviene dal numero di rubriche di spesa attivate nei bilanci dei Comuni, ognuna afferente un particolare gruppo di servizi o attività. Se si escludono le rubriche relative ai servizi essenziali, sempre presenti, il numero medio di rubriche di spesa con imputazioni positive di spesa, passa da 5 per Comuni con meno di 500 abitanti, a 8 per quelli fino a mille residenti, a 11 per i Comuni tra 1.000 e 3.000 abitanti, a 14 per quelli più grandi.

Con riferimento alle discussioni sulla dimensione ottima o minima per l'offerta dei servizi pubblici locali, va osservato che spesso i piccoli Comuni fanno ricorso all'appalto ed alla concessione di servizi comunali ad operatori privati e pubblici[1], o ricorrono alla cooperazione intercomunale, attraverso gli strumenti dei consorzi e delle convenzioni (tab. 1.1).

Le carenze sono piuttosto di ordine professionale. I piccoli Comuni non dispongono di figure direttive e di competenze specializzate (che non possono essere surrogate da Sindaci e tantomeno dai Segretari comunali) quali quelle di cui dispongono in genere le amministrazioni più grandi, a partire da quelle dei comuni con almeno 3.000 abitanti (tab. 1.1). Questa situazione si traduce in minore informazione, in una scarsa interazione con enti di governo superiore, nell'incapacità di promuovere e di partecipare ad interventi innovativi, pubblici e privati, rilevanti ai fini dello sviluppo locale[2]. La piccola dimensione oltre che limitare notevolmente la fornitura di servizi pubblici locali, rende anche più difficile l'individuazione ed attuazione di politiche locali di sviluppo in aree sottoposte al rischio di una crescente marginalizzazione socio-economica come avremo modo di vedere in seguito.

1.3. I rimedi istituzionali alla frammentazione e la L. 142/90

È opinione consolidata che la frammentazione comunale in Italia non sia stata adeguatamente affrontata a livello istituzionale. La legislazione statale sino al 1990 non ha previsto soluzioni organizzative che non fossero quelle dei consorzi, mentre sul piano della finanza locale si è di fatto incentivato il mantenimento delle piccole dimensioni con il sistema dei finanziamenti perequativi. La legislazione regionale, a sua volta, non è stata in grado di controbilanciare efficacemente queste tendenze.

---

[1] Ad esempio le caratteristiche dei servizi a rete, nonostante i maggiori costi unitari dovuti alla bassa densità abitativa, facilitano la delega della produzione a terzi, soggetti pubblici o privati che in virtù del bacino di utenza servita o di altre attività svolte congiuntamente oppure del livello di specializzazione raggiunto, riescono a produrre quei servizi in modo efficiente.

[2] Significativa, a questo proposito, la presenza di rilevanti avanzi di amministrazione che si riscontra sovente nei piccoli Comuni: ciò sembra essere sintomo di difficoltà nel gestire in modo efficiente le risorse disponibili.

È solo con la L. 142/90 che viene introdotta una gamma di strumenti a disposizione degli enti locali per riorganizzarsi, che potranno essere facilitati dal nuovo ordinamento della finanza degli enti territoriali previsto dal decreto delegato n. 504/92. Uno dei meriti della L. 142 è quello di prevedere una pluralità di istituti quali i nuovi consorzi, le unioni, le fusioni, le convenzioni, gli accordi di programma[1] che possono venire incontro all'esigenza di offrire soluzioni differenziate, rispetto alle politiche contro la frammentazione seguite sino ad oggi, riconducibili a due tipi prevalenti: l'associazionismo consortile e le politiche dei livelli superiori di governo.

a) I consorzi

È la principale e più antica forma di cooperazione intercomunale: in Piemonte circa il 90% dei comuni di ogni classe dimensionale partecipa ad almeno 2 consorzi, tabella 1.2; inoltre il 58% dei consorzi opera da almeno 20 anni[2].

Tabella 1.2. Distribuzione % dei Comuni secondo il n° di adesioni consortili e la dimensione demografica

	% di Comuni				
	nessuna adesione	1 adesione	1 – 3 adesioni	oltre 3 adesioni	Totale
< 500 ab.	2	8	56	34	100
500-1.000 ab.	2	7	50	41	100
1.000-2.000 ab.	3	5	41	51	100
3.000-5.000 ab.	–	12	39	49	100
5.000-10.000 ab.	3	14	40	43	100
+ 10.000 ab.	–	10	37	53	100

Fonte: Regione Piemonte, Banca dati regionale sui consorzi

Per molti consorzi il campo di attività sono i servizi primari (sopratutto l'organizzazione dello smaltimento dei rifiuti, la gestione di acquedotti). Vi sono poi consorzi per la costruzione di scuole (senza personale) oppure per la loro custodia, pulizia e manutenzione (con personale). Altri consorzi hanno per oggetto la disponibilità di personale tecnico (il geometra, l'operaio, talvolta il consorzio riguarda più addetti) o amministrativo (l'im-

[1] Sugli aspetti giuridici istituzionali di questi istituti rinviamo a C. E. Gallo "Natura e caratteristiche delle convenzioni, delle unioni, degli accordi di programma", P. Scaparone "I nuovi consorzi: natura e tipologie.", F. Massaccesi "Accordi di programma: problemi di un caso concreto.", in Regione Piemonte, 1993.

[2] Si può vedere, in merito, M. Olivier "I consorzi nel territorio: valutazione della situazione", in Regione Piemonte, cit.

piegato generico). Dei restanti consorzi si segnalano quelli per la strumentazione urbanistica, quelli che si occupano di opere idrauliche (tutela argini dei fiumi), quelli che operano nel campo dei servizi sociali (ad es. gestione di impianti sportivi), (tab. 1.3).

Tabella 1.3. Distribuzione dei consorzi piemontesi per categoria di attività ed utenza servita (popolazione dei Comuni consorziati)

	n° Comuni				
	< 3.000 ab.	3.000-10.000 ab.	10.000-20.000 ab.	+ 20.000 ab.	Totale
servizi primari	43	45	28	61	177
servizi sociali	31	62	7	3	103
assetto territorio	21	25	8	16	70
attività economiche	1	5	5	8	19
funzioni amministrative	325	102	9	4	440
turismo; parchi	–	–	–	7	7
programmaz.; varie	1	1	2	12	16
Totale	422	240	59	111	832
Totale (esclusi consorzi di Segreteria)	97	138	50	107	392

Fonte: Regione Piemonte, Banca dati regionale sui consorzi

Il consorzio è sempre monofunzionale. In effetti la diffusione di questo strumento di cooperazione intercomunale è dovuta alla limitatezza e specificità della cooperazione richiesta, che lascia completa autonomia ai Comuni membri per le altre materie di competenza. Peraltro la sua diffusione non è omogenea nei piccoli Comuni, né è prerogativa dei piccoli Comuni. Ad esempio per la gestione di un servizio quale l'acquedotto i piccoli Comuni, anche appartenenti ad una medesima area ricorrono a forme diverse: gestito in proprio dal Comune dotato di proprie fonti di acqua; oppure da consorzi intercomunali o d'altro tipo; oppure da imprese private, in concessione. Un discorso simile può farsi per i consorzi di personale tecnico o impiegatizio. Inoltre i Comuni piccoli, come mostra la tabella 2, partecipano sopratutto ai consorzi per acquedotti, per la raccolta rifiuti e per la gestione dei fabbricati scolastici.

b) Le Comunità montane

Le Comunità montane sono nate nel 1971 per consolidare l'esperienza, a base volontaria, dei Consigli di Valle. Vi sono compresi 531 comuni (fino al 1995, anno di entrata in vigore della nuova legge regionale di riordino delle Comunità L.R. 28/1992, "Ordinamento delle Comunità montane"), dei

quali 348 interamente montani, popolazione montana di 662 mila residenti. Dei Comuni interamente montani 310 hanno meno di 3 mila abitanti, con una popolazione complessiva di 237 mila residenti.

La spesa corrente complessiva per il 1991 ammontava a 45,6 miliardi, dei quali il 40% sono spese di personale, ed il 12% sono trasferimenti vincolati, di fonte Cee, per l'agricoltura. Gli impegni di spesa in conto capitale ammontavano a 41,7 miliardi: quasi il 20% riguardava interventi per l'agricoltura ed una percentuale di poco inferiore era connessa alla tutela del patrimonio silvo-pastorale e dell'ambiente montano. Sono dotate di 368 dipendenti, personale relativamente più qualificato di quello comunale (il 10% dei dipendenti delle comunità dispone di laurea; il 21% è inquadrato almeno alla 7ª qualifica funzionale).

Svolgono in primo luogo interventi o attività connessi alla specificità della montagna. Altre attribuzioni consistono nell'esercizio associato di funzioni comunali, come lo smaltimento dei rifiuti, il trasporto scolastico, la depurazione delle acque reflue, la promozione della pratica sportiva, la predisposizione di PRG intercomunali, l'assistenza pubblica (alcune Comunità coincidono con le USSL). Infine le azioni nell'ambito sviluppo socio-economica e territoriale, campo d'intervento di cui è difficile valutarne la diffusione e l'intensità.

Nonostante la somiglianza con ipotetici consorzi pluriattività, le Comunità hanno più successo quando è rilevante la specializzazione del servizio reso. Indubbi elementi favorevoli sono il senso di identità collettiva e di appartenenza al territorio che caratterizza ancora molta parte della montagna piemontese, e la presenza di interessi locali vitali.

c) L'intervento dei livelli superiori di governo

Sono molte le competenze e le funzioni esercitate da Regione e Province che influiscono sulle attività dei Comuni di piccola dimensione. Tuttavia la parte delle stesse che viene esercitata per effettive finalità di coordinamento o di miglioramento dell'offerta dei servizi comunali è relativamente ridotta, e non appare ancora sufficentemente strutturata.

L'intervento regionale è stato sopratutto di tipo promozionale, con una serie di provvedimenti legislativi volti a promuovere la costituzione di consorzi specializzati tra Comuni, per lo smaltimento dei rifiuti, per la depurazione delle acque, per la realizzazione e gestione di acquedotti e per la formazione dei PRG intercomunali[1]. Gli interventi di tipo finanziario, attra-

---

[1] Sono stati censiti ben 100 interventi legislativi in materia a partire dalla nascita della Regione. Cfr. gli atti del ciclo di convegni in Regione Piemonte, cit.

verso la concessione di contributi per la costruzione di infrastrutture, vengono invece concessi ai singoli Comuni, senza una preciso obbiettivo di coordinamento intercomunale.

La legge regionale n. 51 del 1992 contiene disposizioni per l'istituzione di nuovi Comuni, "con particolare riferimento alle situazioni che non garantiscano il pieno esercizio delle funzioni comunali, la razionale utilizzazione dei servizi, la responsabile e significativa partecipazione dei cittadini", introducendo anche la possibilità di incentivi finanziari regionali per facilitare le unioni e le fusioni.

L'intervento provinciale, che dovrà cambiare negli anni a venire per il nuovo ruolo di coordinamento e di assistenza tecnica ai Comuni che questo ente dovrà svolgere, è stato caratterizzato dalla presenza, non uniforme tra le Province piemontesi, di questi interventi:

- partecipazione a consorzi intercomunali per la gestione di uffici tecnici; partecipazione a consorzi per la gestione di impianti sportivi;
- messa a disposizione di proprie risorse organizzative e di personale, sia per svolgere attività progettuali (progetti di edilizia pubblica, interventi di risanamento e recupero ambientale) che per compiere interventi diretti (strade e piste forestali, sistemazioni idrauliche, ecc.);
- attività di rappresentanza degli interessi e tutela generale delle valli alpine, di tipo organizzativo, promozionale, politico;
- interventi finanziari che riguardano infrastrutture primarie ed attrezzature comunali;
- contributi ad iniziative nel campo economico (sostegno alle economie montane, turismo) e nel campo socio-culturale.

Si tratta di una batteria di strumenti che sono utilizzati in modo non omogeneo, sia tra le Province che nei singoli territori provinciali. Inoltre tali strumenti non vengono generalmente usati in modo integrato: sia per il coordinamento non sempre efficente talvolta carente tra gli uffici provinciali preposti; sia per le difficoltà del coordinamento degli interventi sul territorio, tra operatori pubblici e privati interessati. I rapporti intergovernativi non potranno che trarre beneficio dalla riduzione del numero di partecipanti come dimostra l'esperienza della Consulta delle Comunità montane, che si riunisce periodicamente nella Amministrazione provinciale di Cuneo.

Ancora una volta si può rilevare che le modalità di cooperazione tecnica risultano aver maggior sviluppo delle modalità di cooperazione politica.

L'esperienza francese

La Francia è caratterizzata da un elevato numero di Comuni – quasi 37 mila dei quali la gran parte, 86%, ha meno di 2.000 abitanti; i microcomuni con meno di 500 abitanti sono 22.700 –, ma anche da una grande varietà tra le soluzioni di riorganizzazione amministrativa proposte nonché tra le soluzioni che hanno trovato effettiva applicazione.
Le soluzioni proposte spaziano dalle *forme istituzionali* di *cooperazione* intercomunale (i consorzi monofunzionali, SIVU, i consorzi plurifunzionali, SIVOMs, i consorzi misti tra Comuni e Dipartimenti o altri enti, la possibilità di partecipare a consorzi solo per alcune delle attività svolte), alle forme di *cooperazione di tipo relazionale*, cioè non vincolante (come i "contrats de pays" e le "chartes intercommunales", documenti di orientamento in cui i singoli Comuni elaborano le prospettive a medio termine dello sviluppo economico e sociali dei loro centri ed individuano dei programmi d'azione coerenti), alla creazione di *livelli intermedi di governo* (i distretti urbani e quelli rurali), alle procedure di *fusione autoritativa* (legge "Marcellin" del 1971 da attuarsi attraverso l'elaborazione da parte di ogni Dipartimento, il livello corrispondente alle nostre Province, di un piano di fusioni), all'*incitamento alla fusione* o all'associazione di Comuni su base volontaria con fonti di entrata peculiari ed aggiuntivi per le associazioni di Comuni (L. 125 del 1992).
Ciononostante sulle forme di integrazione organica o politica tra le amministrazioni hanno sempre finito di prevalere le forme di integrazione funzionale e tecnica. Così oggi gli strumenti di cooperazione più diffusi sono quelli più tradizionali: i consorzi tecnici monofunzionali, presenti nella legislazione sin dal 1890. Nelle loro competenze prevalgono materie quali costruzione e gestione di acquedotti, elettrificazione di aree rurali, trasporto scolastico. Dal 1959, a seguito di una legge nazionale, si sono diffusi i consorzi potenzialmente pluriattività, ma che nella pratica tendono ad occuparsi perlopiù di attività ben specifiche che i Comuni membri gli delegano, tra le quali i servizi a rete. Alcuni SIVOM si occupano di turismo e ad essi vi partecipano le Camere di Commercio locali. Curiosa l'adozione dello strumento dei distretti: concepiti come una forma di cooperazione plurifunzionale tra Comuni urbani, hanno trovato applicazioni sopratutto in ambiente rurale per i servizi di abitazione, la lotta contro gli incendi, lo smaltimento dei rifiuti, ap-

d) Osservazioni conclusive

Gli aspetti negativi della frammentazione comunale risiedono nella dimensione delle amministrazioni insufficiente per svolgere adeguamente i propri compiti, nella marginalità socio-economica di molti piccoli centri, nella scarsa funzionalità degli interventi dei livelli di governo superiori.

Nel passato, favoriti dalla legislazione nazionale e regionale, gli amministratori dei piccoli centri in genere hanno posto l'attenzione sopratutto sui servizi di base, sulle infrastrutture primarie e secondarie e sulla loro manutenzione. Ha prevalso un'ottica di breve periodo, di assecondamento di bisogni

plicazioni che li rendono simili a SIVOM. Per quanto riguarda la fusione autoritativa, su oltre 10.000 piani di fusioni predisposti, se ne sono attuati circa 1.900, ed in seguito vi sono state numerose richieste di scioglimento delle fusioni. Per quanto concerne i "contrats de pays" e le "chartes intercommunales" (263 in corso nel 1986, cui aderivano per lo più Comuni piccoli e rurali), alcuni studi fanno notare che la loro funzione è quella dell'animazione del contesto sociale ed economico, più che dello sviluppo economico; inoltre la loro natura è temporanea. Tra gli strumenti utilizzati anche le società miste ("amenagement" urbano o rurale, trasporto pubblico) e altre formule associative (nel campo del turismo, dell'urbanistica e del territorio).
Nonostante l'interesse crescente degli amministratori comunali francesi alla cooperazione intercomunale, permane comunque una resistenza alle istituzioni sovracomunali, ed il volontariato e la concertazione tra gli eletti locali rimangono gli ingredienti importanti della riorganizzazione comunale.
La nuova legge sull'amministrazione territoriale mantiene le strutture esistenti citate, e ve ne aggiunge due: le *comunità* (o associazioni) di *Comuni* e le *comunità di città*, per agglomerazioni superiori ai 20.000 abitanti, entità che potranno disporre di una propria fonte locale di entrate. A tal fine ogni Dipartimento istituisce una commissione apposita volta a predisporre lo schema dipartimentale della cooperazione esistente e le trasformazioni suggerite.
I due nuovi istituti hanno alcune competenze obbligatorie: l'"amenagement" dello spazio (controllo della distribuzione delle persone e delle attività sul territorio) e lo sviluppo economico. Competenze queste che rispondono a due questioni emergenti nel dibattito odierno in Francia, che riguardano il futuro del mondo rurale, e più in generale la maggior importanza degli sforzi per generare delle economie esterne, legate all'ambiente, alla formazione professionale, all'urbanistica, alla mobilità, più che degli sforzi per generare economie interne, legate alla produttività del lavoro e del capitale.
In effetti nel caso francese esistono già esperienze e strumenti di relazioni intercomunali e intergovernativi che mirano allo sviluppo del territorio, alla tutela dell'ambiente e del paesaggio, alla promozione turistica, allo sviluppo socioeconomico delle comunità locali. A questo riguardo va detto che l'esperienza francese differisce da quella italiana per il diverso e maggiore ruolo che hanno Stato, Regioni e sopratutto Dipartimenti nell'influire sulla cooperazione intercomunale.

immediati, quali quelli infrastrutturali. Peraltro lo zoccolo minimo di servizi necessari ad ogni centro abitato, nei piccoli centri risulta modesto, e riguarda sopratutto servizi primari quali il servizio di acquedotto, di fognatura, la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, la manutenzione della rete stradale e degli spazi pubblici. Oggi tuttavia non basta piu quello zoccolo minimo, né una visione di ordinaria gestione. Nei comuni a bassa densità abitativa è manifesto il bisogno di politiche ed interventi per la riqualificazione del territorio e di promozione dello sviluppo economico, come verrà illustrato in seguito (cap. 3) elaborando alcuni scenari sull'evoluzione futura di questi centri.

Capitolo II

La marginalità socio-economica

La rilevanza delle condizioni "ambientali" in cui operano i piccoli Comuni rende necessario individuare e organizzare le informazioni, disponibili a scala comunale, al fine di comporre un quadro nel contempo descrittivo ed interpretativo della situazione socio-economica dei singoli comuni.

2.1. Tipologia socio-economica dei comuni

a) I quattro indicatori utilizzati

Si sono scelti quattro indicatori che si ritengono adatti a definire, in termini sia quantitativi sia qualitativi, i caratteri e le peculiarità comunali in termini sia sociali sia economici. Si tratta di:

1) dimensione demografica;
2) reddito pro-capite;
3) quadro demografico;
4) caratteri urbano-rurali;

che possono essere organizzati, in uno schema di rappresentatività, nel modo seguente:

	quantitativo	qualitativo
sociale	dimensione demografica	quadro demografico
economico	reddito pro-capite	caratteri urbano-rurali

La *dimensione demografica* è misurata attraverso il dato di popolazione residente al 1989. Si tratta di un indicatore quantitativo e semplice (non composto); l'anno di riferimento è lo stesso rispetto alle informazioni rilevate presso le amministrazioni locali ed elaborate nella seconda parte della presente indagine (certificati del conto consuntivo dei Comuni); misura la dimensione "sociale" (l'aspetto socio-demografico) del fenomeno in esame.

Il *reddito pro-capite* è espresso in migliaia di lire per residente al 1987. È il risultato di un procedimento di stima (1989, G. Marbach, a cura di, quaderni del Banco di Santo Spirito) che dapprima disaggrega a scala regionale e provinciale il volume complessivo nazionale del reddito disponibile (il complesso delle entrate dell'operatore "famiglie") e successivamente ripartisce fra i comuni il reddito provinciale. Le due operazioni di disaggregazione utilizzano un diverso criterio di stima. L'aggregato regionale e provinciale è stimato dal lato delle risorse, ovvero sommando le diverse componenti dei redditi distribuiti (o "primari": da lavoro, da capitale e misti) e dei redditi trasferiti (o "secondari": pensioni o previdenza e assistenza); l'aggregato comunale è invece determinato dal lato degli impieghi, ovvero sommando il "risparmio delle famiglie" con i "consumi", questi ultimi a loro volta stimati in base ad indicatori di "potenziale di acquisto" (immatricolazione di autovetture, utilizzo infrastrutture telefoniche, consumi di energia elettrica per usi domestici, etc.). Si tratta, nel caso del reddito pro-capite, di un indicatore semplice (di per sè, pur se ottenuto attraverso un complesso procedimento di stima) in grado di misurare in termini quantitativi la dimensione "economica" del problema alla scala comunale ed in modo normalizzato (attraverso il dato pro-capite).

Il *quadro demografico* è un misuratore complesso e qualitativo della dimensione "sociale" del contesto indagato. Complesso in quanto espressione sintetica di più indicatori semplici: il saldo naturale, il grado di invecchiamento, il livello di fecondità, il saldo migratorio. Qualitativo in quanto elabora e sintetizza le informazioni di base secondo una graduatoria che rappresenta il grado di vitalità socio demografica delle diverse comunità di residenti. Le tipologie comunali di quadro demografico cui si è fatto riferimento sono quelle messe a punto per individuare le aree di malessere demografico, ovvero quelle investite da rilevanti processi di invecchiamento e diminuzioni di popolazione (Ires, 1991, Relazione..., cap. VI). In questa sede è stata adottata una versione semplificata, rispetto allo schema proposto nella Relazione annuale 1991 dell'Ires, e si individuano così quattro tipologie comunali di quadro demografico in base agli indicatori che descrivono e definiscono, da un lato, le condizioni strutturali (fattori endogeni: grado di invecchiamento e livello di fecondità) e, dall'altro lato, i saldi migratori come elemento di valutazione del contributo demografico eso-

geno, particolarmente significativo nei contesti di debolezza strutturale.

La griglia interpretativa delineata può essere sintetizzata in uno schema che incrocia le modalità dicotomiche di condizioni strutturali ("in equilibrio" quando l'invecchiamento è contenuto e il saldo naturale è positivo o moderatamente negativo; "di malessere demografico" in presenza di forte invecchiamento o di elevata negatività dei saldi naturali) con quelle dei saldi migratori (positivi in un caso, negativi o irrilevanti nell'altro). Le tipologie risultano dunque così caratterizzate:

CRESCITA – condizioni strutturali in equilibrio e saldi migratori positivi,

EQUILIBRIO – condizioni strutturali in equilibrio e saldi migratori irrilevanti o negativi,

COMPENSAZIONE – condizioni strutturali in stato di malessere demografico e saldi migratori positivi,

MALESSERE – condizioni strutturali in stato di malessere demografico e saldi migratori irrilevanti o negativi,

tradotto in schema:

Tipologie comunali di quadro demografico

		Saldi migratori	
		positivi	irrilevanti o negativi
Condizioni strutturali	in equilibrio	crescita	equilibrio
	in stato di malessere demografico	compensazione	malessere

I *caratteri urbano-rurali* sono quelli della classificazione dei comuni definita dall'Istat (1986, note e relazioni, n. 2) in base ad una procedura di cluster analysis che determina i gruppi (in numero non prefissato) per caratteristiche comuni in relazione agli indicatori scelti. I 13 indicatori utilizzati dall'Istat sono stati prescelti cercando di "selezionare parametri atti a rappresentare le 'funzioni urbane' (cfr. Istat, cit. pag. 12)". Se si conviene che tale orientamento consente di interpretare la caratterizzazione urbana in termini di maggiore varietà ed intensità di presenza di tipologie di attività economica (modi e forme di produzione del reddito, in particolare), si può ritenere che i caratteri urbano-rurali valgano come indicatore qualitativo del

grado di vitalità e di potenzialità economica della popolazione dei diversi comuni. In altri termini, la scelta dell'indicatore caratteri urbano/rurali è legata all'ipotesi che lo si possa leggere in questo modo: al crescere della complessità e della varietà economica della struttura sociale dei centri comunali, questi ultimi passano da una condizione di ruralità ad una di urbanità, ove tali termini non indicano una caratterizzazione del tipo di economia produttiva, ma dell'ambiente socio-economico complessivo.

La classificazione secondo le caratteristiche urbane e rurali suddivide i comuni in quattro tipi (urbani, semi-urbani, semi-rurali e rurali) e in nove gruppi appartenenti i primi quattro al primo tipo (urbani), il quinto e il sesto al tipo semi-urbani, il settimo e l'ottavo al tipo semi-rurali, infine il nono gruppo coincide con il tipo rurali.

Nella tabella 2.1 vengono sinteticamente definiti anche i caratteri prevalenti dei singoli gruppi, ricavati dalla osservazione delle frequenze e dei tipi di comuni assegnati ai gruppi stessi dalla ripartizione dell'universo dei comuni italiani operata dall'Istat.

Tabella 2.1. I comuni secondo i caratteri urbani e rurali (1).

Tipo	Gruppo	Caratteri prevalenti
Comuni urbani	1	48 comuni, piccoli, al nord, bassa densità, turismo (es. Cortina, Portofino)
	2	156, nord, solo 19 oltre 50mila abitanti, montani, turistici e stazioni termali (es. Bormio, Iesolo, Fiuggi)
	3	634, oltre 50mila prevale, 92 capoluoghi di provincia, tranne Torino, Milano, Napoli
	4	24, di cui 20 oltre 100mila, attivi agricoli al minimo, laureati e diplomati al massimo (Torino, Milano, Napoli)
Comuni semi-urbani	5	1499, 11 >10mila, alto tasso di attività e di pendolarismo, presenza comuni "cinture" industriali grandi città, Torino Milano Firenze, Roma (come gruppo 6)
	6	1316, 187 >10mila di cui 51> 20mila, più attivi in agricoltura che in gruppo 5
Comuni semi-rurali	7	1684, 80% <2mila, nord, pochi addetti terziario, tante abitazioni in proprietà
	8	575, piccoli, nord, pochi laureati e diplomati, poche abitazioni con servizi, pochi telefoni
Comuni rurali	9	2150, 90% sud, solo 83>20mila pochi attivi di cui tanti in agricoltura, famiglie numerose

(1) Cfr. Istat, Note e Relazioni, anno 1986, n° 2

In sintesi dunque: la *dimensione demografica* come "quantità" sociale; il *reddito pro-capite* come "quantità" economica; il *quadro demografico* come "qualità" sociale; i *caratteri urbano-rurali* come "qualità" economica. Con

una avvertenza: che l'aspetto economico del profilo comunale viene colto, in termini territoriali, dal lato della localizzazione residenziale della popolazione e non dal lato degli insediamenti delle attività di produzione e servizio.

b) Lo schema di rappresentazione dei tipi

Ci si propone di utilizzare congiuntamente gli indicatori per tentare una lettura d'assieme che costituisca una sintesi sinottica e simultanea delle informazioni ed una immagine di peso e caratterizzazione dei diversi comuni. Occorre innanzitutto una organizzazione delle informazioni. I valori rilevati per ciascuno dei quattro indicatori sono stati suddivisi in quattro classi d'ampiezza (quelli quantitativi) o modalità tipologiche (quelli qualitativi). Tali modalità sono orientate in ordine crescente: dal "meno al più", ovvero dal minore al maggiore per i valori quantitativi, dal più semplice al più complesso oppure dall'involuto all'evoluto nel caso di tipologie qualitative.

I comuni sono stati così suddivisi in quattro gruppi per ciascun indicatore; i primi due caratterizzati da valori inferiori, in senso lato, rispetto ad un parametro medio o centrale, i secondi due superiori a tale riferimento (tab. 2.2).

Tabella 2.2. Distribuzione dei Comuni delle province piemontesi per modalità tipologica degli indicatori

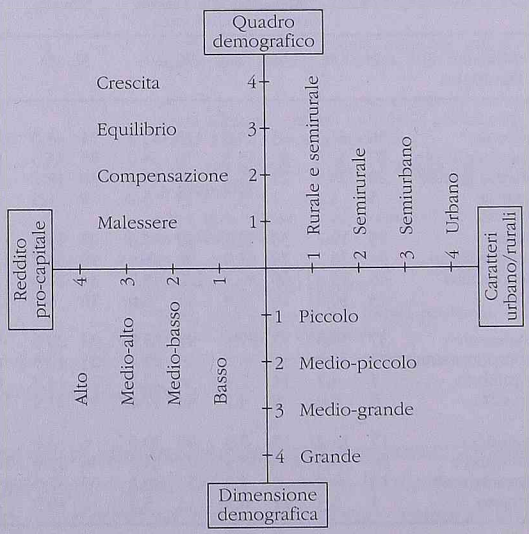
		Comuni per provincia											
		Asti		Alessandria		Cuneo		Novara		Torino		Vercelli	
Indicatori	Modalità Tipologica	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
dimensione demografica	1. piccolo	50	41,7	95	50,0	118	47,2	71	43,0	152	48,3	74	43,8
	2. medio piccolo	37	30,8	67	35,3	70	28,0	55	33,3	92	29,2	50	29,6
	3. medio grande	28	23,3	21	11,1	49	19,6	30	18,2	51	16,2	33	19,5
	4. grande	5	4,2	7	3,7	13	5,2	9	5,5	20	6,3	12	7,1
reddito pro-capite	1. basso	23	19,2	33	17,4	19	7,6	25	15,2	144	45,7	14	8,3
	2. medio basso	44	36,7	72	37,9	96	38,4	96	58,2	140	44,4	58	34,3
	3. medio alto	40	33,3	69	36,3	120	48,0	34	20,6	19	6,0	86	50,9
	4. alto	13	10,8	16	8,4	15	6,0	10	6,1	12	3,8	11	6,5
quadro demografico	1. malessere	37	30,8	72	37,9	97	38,8	34	20,6	50	15,9	47	27,8
	2. compensazione	72	60,0	95	50,0	53	21,2	23	13,9	68	21,6	59	34,9
	3. equilibrio	5	4,2	14	7,4	56	22,4	73	44,2	89	28,3	45	26,6
	4. crescita	6	5,0	9	4,7	44	17,6	35	21,2	108	34,3	18	10,7
caratteri urbano/rurali	1. rurale/s.r.	17	14,2	15	7,9	99	39,6	6	3,6	36	11,4	22	13,0
	2. semirurale	88	73,3	145	76,3	63	25,2	46	27,9	109	34,6	46	27,2
	3. semirurbano	11	9,2	18	9,5	75	30,3	95	57,6	142	45,1	84	49,7
	4. urbano	4	3,3	12	6,3	13	5,2	18	10,9	28	8,9	17	10,1

Per realizzare lo schema di rappresentazione si sono considerati due assi ortogonali che danno origine, con la loro intersezione, a quattro segmenti orientati nelle direzioni cardinali. I segmenti rappresentano gli indicatori e su di essi sono riportate le quattro tacche graduate che individuano, per ciascun indicatore, le quattro classi d'ampiezza o le altrettante modalità tipologiche definite, rispettivamente, per i due indicatori quantitativi (dimensione demografica e reddito pro-capite) e per i due indicatori qualitativi (quadro demografico e caratteri urbano-rurali).

Lo schema di rappresentazione illustrato è riportato in tabella 2.3. Si può rilevare che sull'asse orizzontale sono stati collocati i due misuratori della dimensione "economica" del profilo comunale: il reddito pro-capite, ovvero quello quantitativo, a ovest; i caratteri urbano-rurali, ovvero quello qualitativo, a est. L'asse verticale è invece destinato ai misuratori della dimensione "sociale" del profilo comunale: la dimensione demografica (quantitativo, a sud) e il quadro demografico (qualitativo, a nord).

Di ciascun comune è stata definita la classe d'ampiezza (o modalità tipologica) di appartenenza per ciascun indicatore, che corrisponde ad una precisa tacca su ciascun segmento. Unendo i quattro punti così individuati si ottiene un poligono quadrilatero variamente inclinato (rispetto all'intersezione degli assi) e di maggiore o minore superficie. Tale poligono restituisce appunto l'immagine dei caratteri (l'inclinazione) e del peso socio-economico (la superficie) del comune rappresentato.

Tabella 2.3. Lo schema di rappresentazione: caratteri e peso socio-economico dei comuni



2.2. La classificazione dei comuni

La classificazione dei comuni che viene di seguito presentata si propone di raggruppare i comuni in insiemi contraddistinti non solo da analogo peso socio-economico dei casi rappresentati, ma anche, e soprattutto, da analogo assortimento qualitativo degli indicatori.

Per raggiungere il risultato indicato mantenendo la numerosità dei gruppi teorici entro limiti accettabili (le possibili combinazioni di 4 classi per ciascuno dei 4 indicatori ammontano a 256), occorre ridurre drasticamente il numero delle classi d'ampiezza degli indicatori, che è la scelta qui operata rispetto all'alternativa di ridurre, altrettanto drasticamente, il numero degli indicatori. La scelta è determinata dalla considerazione che il maggior numero di indicatori significa maggiore ricchezza informativa, mentre il maggior numero di classi o modalità tipologiche degli indicatori significa, più semplicemente, maggiore dettaglio informativo.

Per conseguenza le quattro modalità tipologiche di ciascun indicatore sono state ridotte a due aggregando rispettivamente le due classi inferiori (1 e 2) e le due classi superiori (3 e 4).

a) I raggruppamenti teorici

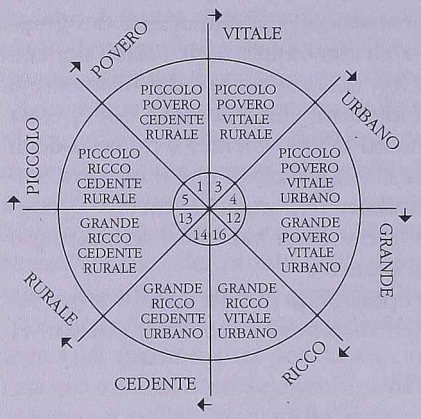
I 16 raggruppamenti teorici sono originati da tutte le possibili combinazioni delle due modalità residue di ciascuno dei quattro indicatori utilizzati.

Si è cercato di visualizzare in qual modo 4 indicatori dicotomici, combinati fra loro, suddividono l'universo considerato in 16 gruppi: il tentativo di rappresentazione grafica è riportato in tabella 2.4, che contiene altresì il prospetto di indicatori e modalità e l'elenco delle diverse combinazioni di modalità che contraddistinguono i 16 gruppi teorici individuati.

Per definire le modalità nella nuova forma dicotomica si è fatto riferimento a quattro coppie di aggettivi inversi riferibili ai comuni con l'ovvia avvertenza che tali definizioni hanno senso più per il concorso alla definizione del gruppo che non singolarmente, e che, comunque, debbono sempre essere intese in senso relativo e figurato.

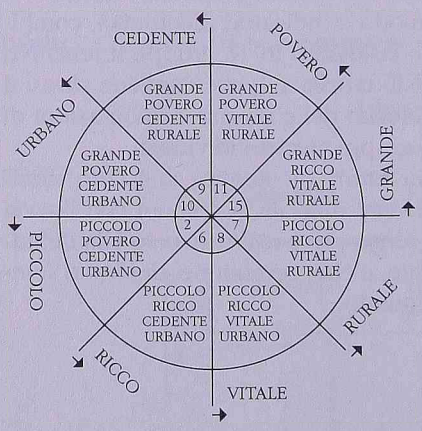
Tabella 2.4. Lo spazio degli attributi: i 16 gruppi in cui i 4 indicatori dicotomici prescelti suddividono l'universo considerato

Rappresentazione grafica: indicatori, modalità e gruppi



Indicatori e modalità

Indicatori	Modalità	
Dimensione demografica	piccolo	grande
Reddito pro-capite	povero	ricco
Quadro demografico	cedente	vitale
Caratteri urbano/rurali	rurale	urbano



Raggruppamenti teorici

Gruppi	Combinazioni di modalità
1	piccolo povero cedente rurale
2	piccolo povero cedente urbano
3	piccolo povero vitale rurale
4	piccolo povero vitale urbano
5	piccolo ricco cedente rurale
6	piccolo ricco cedente urbano
7	piccolo ricco vitale rurale
8	piccolo ricco vitale urbano
9	grande povero cedente rurale
10	grande povero cedente urbano
11	grande povero vitale rurale
12	grande povero vitale urbano
13	grande ricco cedente rurale
14	grande ricco cedente urbano
15	grande ricco vitale rurale
16	grande ricco vitale urbano

* La numerazione degli spicchi individua i sedici raggruppamenti teorici secondo l'ordine con cui sono elencati nella tabella qui a fianco

b) I gruppi rappresentati per provincia

Asti

I 120 comuni della provincia di Asti si distribuiscono nei 16 gruppi teorici occupandone 11 soltanto. I cinque insiemi vuoti ci dicono, da un lato, che la condizione di piccolo e povero non è mai associata al tipo urbano (gruppi teorici 2 e 4) e, dall'altro lato, che se un comune è grande e povero, è anche cedente e rurale (gruppi teorici 10, 11 e 12).

Il gruppo più frequentato è il primo (54 comuni) che si può ritenere rappresenti l'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (piccolo, povero, cedente e rurale); molto frequentati anche il gruppo 5 (27 comuni) caratterizzato da frammentazione ma non da marginalità, e il gruppo 9 (12 comuni) caratterizzato da marginalità ma non da frammentazione.

I comuni che, al contrario, risultano non frammentati e non marginali sono complessivamente 21; i 9 del gruppo 13 godono delle sole condizioni quantitative necessarie (grande e ricco), i restanti 12 (gruppi 14, 15 e 16) godono inoltre di almeno una delle due condizioni qualitative necessarie e sufficienti (vitale e urbano). Oltre che nei 7 comuni del gruppo 16, la compresenza di tipologia vitale e tipologia urbana è riscontrata solo nel caso di Baldichieri (gruppo 8), che è anche l'unico caso di associazione di tale binomio qualitativo con la piccola dimensione demografica.

Tabella 2.5. Distribuzione dei Comuni della provincia di Asti nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	54	45,0	54	45,0	26.742	12,8	26.742	12,8
3	1	0,8	55	45,8	187	0,1	26.929	12,9
5	27	22,5	82	68,3	15.539	7,4	42.468	20,3
6	3	2,5	85	70,8	1.633	0,8	44.101	21,1
7	1	0,8	86	71,7	732	0,3	44.833	21,4
8	1	0,8	87	72,5	988	0,5	45.821	21,9
9	12	10,0	99	82,5	24.331	11,6	70.152	33,5
13	9	7,5	108	90,0	14.925	7,1	85.077	40,6
14	4	3,3	112	93,3	10.335	4,9	95.412	45,6
15	1	0,8	113	94,2	1.741	0,8	97.153	46,4
16	7	5,8	120	100,0	112.267	53,6	209.420	100,0

In termini di popolazione residente rappresentata, i gruppi più frequentati sono quelli estremi: il gruppo 16 (quello dei 7 comuni più importanti) con 112.267 abitanti e il primo gruppo (i 54 comuni frammentati e margi-

nali) con 26.742 abitanti. Al terzo posto si collocano i 24.331 residenti nei 12 comuni del gruppo 9, quelli marginali ma non frammentati.

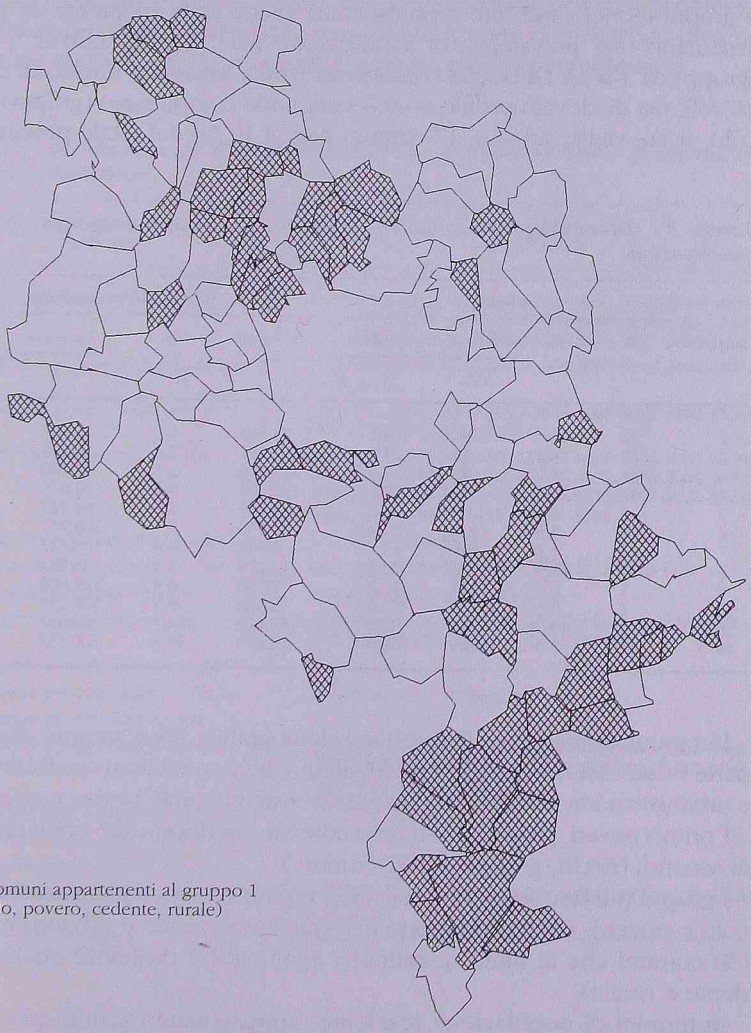
Nella cartina 2.1 è riportata la dislocazione territoriale dei 54 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area problema della frammentazione individuata non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

Più in particolare, nel caso della provincia di Asti, per ciascuno dei quattro indicatori si sono individuate le seguenti ripartizioni nelle 4 classi d'ampiezza, che tengono conto dell'escursione dei valori di dimensione e reddito nel contesto locale:

Tabella 2.6. Distribuzione dei Comuni della provincia di Asti secondo i 16 raggruppamento teorici individuati

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente rurale	54	5004-5008-5011-5016-5019-5021-5024-5027-5029-5030-5033-5034-5036-5037-5039-5040-5041-5043-5044-5046-5049-5051-5054-5055-5056-5060-5061-5063-5064-5068-5072-5074-5079-5081-5084-5085-5088-5090-5091-5094-5095-5098-5099-5100-5103-5105-5106-5107-5109-5110-5114-5116-5119-5120
2	piccolo povero cedente urbano	—	
3	piccolo povero vitale rurale	1	5104 (Serole)
4	piccolo povero vitale urbano	—	
5	piccolo ricco cedente rurale	27	5002-5003-5006-5009-5010-5020-5026-5032-5035-5045-5047-5048-5057-5062-5067-5070-5071-5073-5082-5083-5086-5093-5101-5102-5111-5113-5115
6	piccolo ricco cedente urbano	3	5038 (Chiusano d'Asti) - 5052 (Dusino San Michele) - 5092 (Robella)
7	piccolo ricco vitale rurale	1	5018 (Cantarana)
8	piccolo ricco vitale urbano	1	5007 (Baldichieri d'Asti)
9	grande povero cedente rurale	12	5001-5014-5023-5050-5053-5059-5065-5066-5076-5087-5096-5112
10	grande povero cedente urbano	—	
11	grande povero vitale rurale	—	
12	grande povero vitale urbano	—	
13	grande ricco cedente rurale	9	5013-5015-5031-5042-5058-5077-5078-5089-5108
14	grande ricco cedente urbano	4	5012 (Buttigliera d'Asti) - 5022 (Castagnole delle Lanze) - 5069 (Moncalvo) - 5075 (Montechiaro d'Asti)
15	grande ricco vitale rurale	1	5028 (Castello di Annone)
16	grande ricco vitale urbano	7	5005 (Asti) - 5017 (Canelli) - 5025 (Castell'Alfero) - 5080 (Nizza Monferrato) - 5097 (San Damiano d'Asti) - 5117 (Villafranca d'Asti) - 5118 (Villanova d'Asti)

Cartina 2.1. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Asti



(1) I 54 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo — frammentazione (1)

resto provincia

Novara

I 165 comuni della provincia di Novara si distribuiscono nei 16 gruppi teorici occupandone 12 soltanto. I comuni di piccola dimensione demografica sono associati ad ogni possibile combinazione degli altri indicatori (i primi 8 gruppi teorici sono tutti rappresentati) anche se le frequenze di gruppo segnalano una prevalenza di associazione del "piccolo" con il "povero" (gruppi da 1 a 4). Di buona consistenza risulta tuttavia il nucleo di comuni piccoli, ma di elevato profilo socio-economico complessivo (gruppo 8; piccolo, ricco, vitale, urbano; 17 comuni pari al 10,3% del totale provinciale).

Tabella 2.7. Distribuzione dei comuni della provincia di Novara nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	30	18,2	30	18,2	18.498	3,7	18.498	3,7
2	12	7,3	42	25,5	14.091	2,8	32.589	6,5
3	15	9,1	57	34,5	12.200	2,4	44.789	8,9
4	37	22,4	94	57,0	46.084	9,2	90.873	18,2
5	4	2,4	98	59,4	3.354	0,7	94.227	18,8
6	9	5,5	107	64,8	9.750	1,9	103.977	20,8
7	2	1,2	109	66,1	1.745	0,3	105.722	21,1
8	17	10,3	126	76,4	17.378	3,5	123.100	24,6
9	1	0,6	127	77,0	2.700	0,5	125.800	25,1
10	1	0,6	128	77,6	2.439	0,5	128.239	25,6
12	25	15,2	153	92,7	155.812	31,1	284.051	56,7
16	12	7,3	165	100,0	216.602	43,3	500.653	100,0

I comuni di maggiore dimensione demografica sono sempre associati (a parte i due casi dei gruppi 9 e 10) alle migliori condizioni qualitative (vitale e urbano) suddividendosi in due grandi insiemi: quelli poveri e quelli ricchi.

I primi (poveri, gruppo 12) hanno consistenza doppia (25 comuni) rispetto ai secondi (ricchi, gruppo 16, 12 comuni).

I gruppi più frequentati sono il 4 (37 comuni che ai limiti quantitativi, piccolo e povero, contrappongono dati qualitativi, vitale e urbano) e il primo (30 comuni che ai limiti quantitativi aggiungono problemi qualitativi, cedente e rurale).

In termini di popolazione residente rappresentata i gruppi più frequentati sono quelli dei comuni grandi ed in particolare quelli "ricchi" (43,3% dei residenti della provincia nei 12 comuni del gruppo 16) rispetto a quelli "poveri" (31,1% nei 25 comuni del gruppo 12).

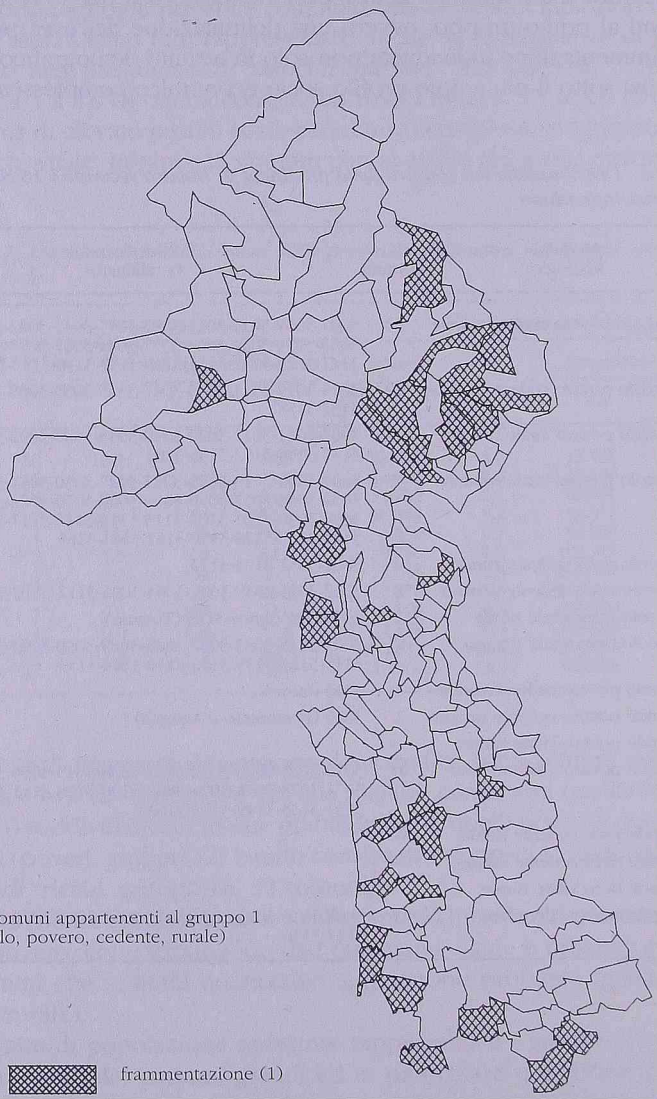
Nelle tabelle 2.7 e 2.8 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei comuni della provincia di Novara nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Nella cartina 2.2 è riportata la dislocazione territoriale dei 30 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area problema della frammentazione individuata non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

Tabella 2.8. Distribuzione dei comuni della provincia di Novara secondo i 16 raggruppamenti teorici individuati

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente rurale	30	3007-3009-3012-3023-3028-3035-3041-3042-3044-3046-3053-3054-3059-3064-3077-3081-3087-3097-3098-3126-3127-3129-3132-3134-3138-3139-3146-3147-3160-3164
2	piccolo povero cedente urbano	12	3014-3019-3021-3045-3047-3065-3083-3088-3094-3153-3157-3158
3	piccolo povero vitale rurale	15	3003-3011-3017-3029-3040-3048-3080-3092-3102-3104-3137-3148-3152-3155-3163
4	piccolo povero vitale urbano	37	3004-3006-3010-3020-3022-3027-3030-3031-3037-3050-3052-3055-3057-3058-3060-3069-3070-3072-3085-3091-3096-3099-3101-3105-3113-3114-3116-3117-3120-3121-3122-3125-3128-3150-3151-3161-3165
5	piccolo ricco cedente rurale	4	3001-3051-3103-3124
6	piccolo ricco cedente urbano	9	3002-3015-3039-3075-3084-3095-3112-3119-3141
7	piccolo ricco vitale rurale	2	3063 (Druogno)-3145 (Toceno)
8	piccolo ricco vitale urbano	17	3005-3018-3033-3067-3086-3089-3090-3093-3107-3109-3115-3123-3135-3136-3140-3144-3159
9	grande povero cedente rurale	1	3143 (Suno)
10	grande povero cedente urbano	1	3066 (Fontanetto d'Agogna)
11	grande povero vitale rurale	—	
12	grande povero vitale urbano	25	3016-3025-3026-3032-3036-3038-3049-3056-3061-3068-3071-3073-3076-3078-3082-3100-3108-3111-3118-3130-3131-3133-3149-3154-3162
13	grande ricco cedente rurale	—	
14	grande ricco cedente urbano	—	
15	grande ricco vitale rurale	—	
16	grande ricco vitale urbano	12	3008-3013-3024-3034-3043-3062-3074-3079-3106-3110-3142-3156

Cartina 2.2. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Novara



(1) I 30 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo

frammentazione (1)

resto provincia

Vercelli

I 169 comuni della provincia di Vercelli si distribuiscono nei 16 gruppi teorici occupandone 14. I due insiemi vuoti ci dicono che i comuni più grandi, se esprimono vitalità demografica, non la associano al carattere rurale, siano essi poveri (gruppo 11) oppure ricchi (gruppo 15).

I gruppi più frequentati sono quelli estremi: il primo (35 comuni) che si può ritenere rappresenti l'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (piccolo, povero, cedente, rurale); e il 16 (28 comuni) che rappresenta i comuni grandi e di alto profilo socio-economico (grande, ricco, vitale, urbano). In quest'ultimo gruppo risiede il 62,8% degli abitanti in provincia di Vercelli (238.973, tab. 2.9), mentre nel gruppo 1 risiedono poco più di 20mila abitanti (5,3% del totale provinciale).

Ben rappresentati risultano anche i piccoli comuni ricchi (gruppi 5, 6 e 8 con 24, 21 e 16 casi rispettivamente).

Nelle tabelle 2.9 e 2.10 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei 169 comuni della provincia di Vercelli nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Nella cartina 2.3 è riportata la dislocazione territoriale dei 35 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

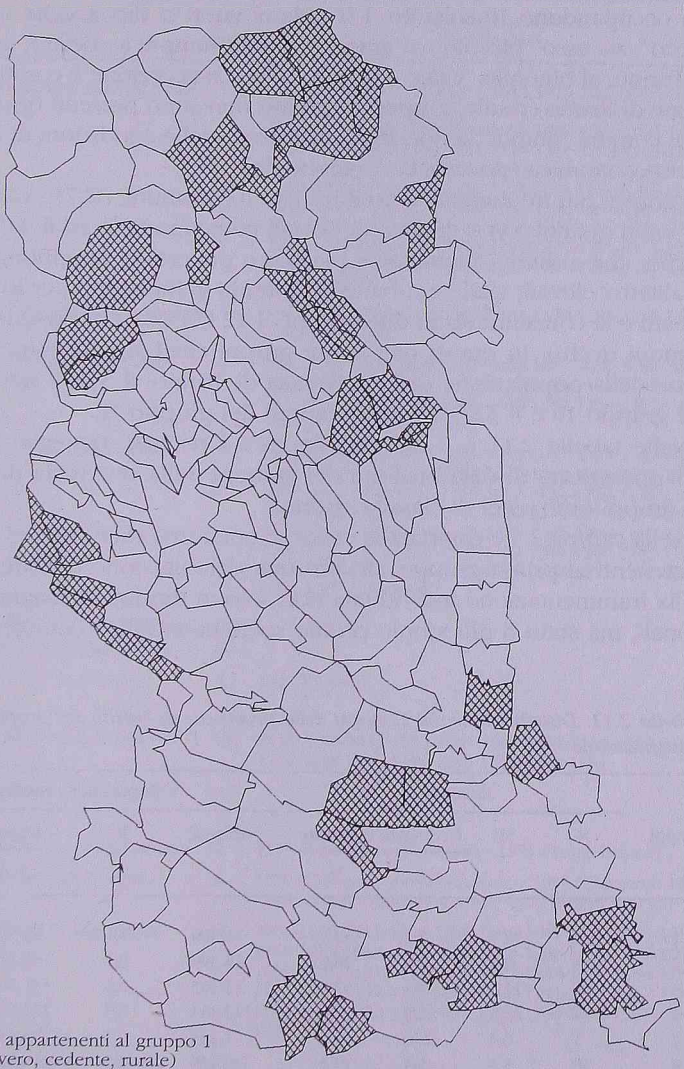
Tabella 2.9. Distribuzione dei comuni della provincia di Vercelli nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	35	20,7	35	20,7	20.045	5,3	20.045	5,3
2	16	9,5	51	30,2	10.894	2,9	30.939	8,1
3	5	3,0	56	33,1	908	0,2	31.847	8,4
4	5	3,0	61	36,1	2.085	0,5	33.932	8,9
5	24	14,2	85	50,3	12.765	3,4	46.697	12,3
6	21	12,4	106	62,7	18.261	4,8	64.958	17,1
7	2	1,2	108	63,9	664	0,2	65.622	17,2
8	16	9,5	124	73,4	15.563	4,1	81.185	21,3
9	1	0,6	125	74,0	2.720	0,7	83.905	22,0
10	3	1,8	128	75,7	10.082	2,6	93.987	24,7
12	7	4,1	135	79,9	27.309	7,2	121.296	31,9
13	1	0,6	136	80,5	2.184	0,6	123.480	32,4
14	5	3,0	141	83,4	18.108	4,8	141.588	37,2
16	28	16,6	169	100,0	238.973	62,8	380.561	100,0

Tabella 2.10. Distribuzione dei comuni della provincia di Vercelli secondo i 16 raggruppamenti teorici individuali

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente rurale	35	2001-2003-2008-2014-2019-2028-2030-2043-2047-2048-2052-2053-2055-2057-2058-2073-2085-2088-2090-2093-2095-2096-2102-2110-2113-2120-2123-2125-2131-2140-2146-2147-2161-2164-2167
2	piccolo povero cedente urbano	16	2013-2018-2022-2025-2038-2041-2051-2062-2064-2065-2068-2072-2144-2153-2168-2169
3	piccolo povero vitale rurale	5	2045-2112-2114-2162-2166
4	piccolo povero vitale urbano	5	2024-2029-2097-2121-2134
5	piccolo ricco cedente rurale	24	2007-2009-2033-2035-2054-2056-2063-2066-2067-2070-2078-2079-2082-2089-2091-2109-2111-2115-2118-2119-2126-2132-2142-2163
6	piccolo ricco cedente urbano	21	2006-2023-2026-2032-2034-2036-2076-2077-2081-2084-2104-2124-2135-2136-2138-2139-2141-2143-2155-2157-2165
7	piccolo ricco vitale rurale	2	2108 (Quinto V.) - 2127 (Sali V.)
8	piccolo ricco vitale urbano	16	2002-2010-2021-2031-2039-2059-2074-2083-2092-2094-2098-2101-2106-2117-2122-2159
9	grande povero cedente rurale	1	2015 (Borgo d'Ale)
10	grande povero cedente urbano	3	2075 (Maberano) - 2086 (Occhieppo Inferiore) - 2150 (Tronzano V.)
11	grande povero vitale rurale	—	
12	grande povero vitale urbano	7	2004-2040-2103-2107-2137-2152-2156
13	grande ricco cedente rurale	1	2011 (Bianzè)
14	grande ricco cedente urbano	5	2020 (Brusnengo) - 2044 (Coggiola) - 2069 (Lessona) - 2105 (Pray) - 2148 (Trino)
15	grande ricco vitale rurale	—	
16	grande ricco vitale urbano	28	2005-2012-2016-2017-2027-2037-2042-2046-2049-2050-2060-2061-2071-2080-2087-2099-2100-2116-2128-2129-2130-2133-2145-2149-2151-2154-2158-2160

Cartina 2.3. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Vercelli



(1) I 35 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo frammentazione (1)

resto provincia

Torino

I 315 comuni della provincia di Torino si distribuiscono in 16 gruppi teorici occupandone 10 soltanto. I 6 insiemi vuoti ci dicono che un comune "ricco", sia esso "piccolo" o "grande", risulta sempre associato, in provincia di Torino, al binomio "vitale e urbano": l'unica eccezione è costituita dal comune di Reano (rurale, gruppo 7). In più non sono presenti (gruppo 9) casi di comuni "grandi", associati al complesso delle condizioni di marginalità socio-economica (povero, cedente, rurale).

I gruppi più frequentati sono il primo (103 comuni, 32,7%, che presentano limiti quantitativi e qualitativi, sociali ed economici) ed il 4 (74 comuni, 23,5%, che ai limiti quantitativi, piccolo e povero, contrappongono valori qualitativi elevati, vitale e urbano). I comuni grandi sono per lo più vitali e urbani e si concentrano in due gruppi: il 12 (51 comuni poveri) e il 16 (12 comuni ricchi). In questi ultimi due gruppi citati si concentra la maggior parte della popolazione della provincia di Torino: il 51,9% nei 12 comuni del gruppo 16 e il 32,5% nei 51 comuni del gruppo 12.

Nelle tabelle 2.11 e 2.12 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei comuni della provincia di Torino nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Nella cartina 2.4 è riportata la dislocazione territoriale dei 103 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area problema della frammentazione individuata non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

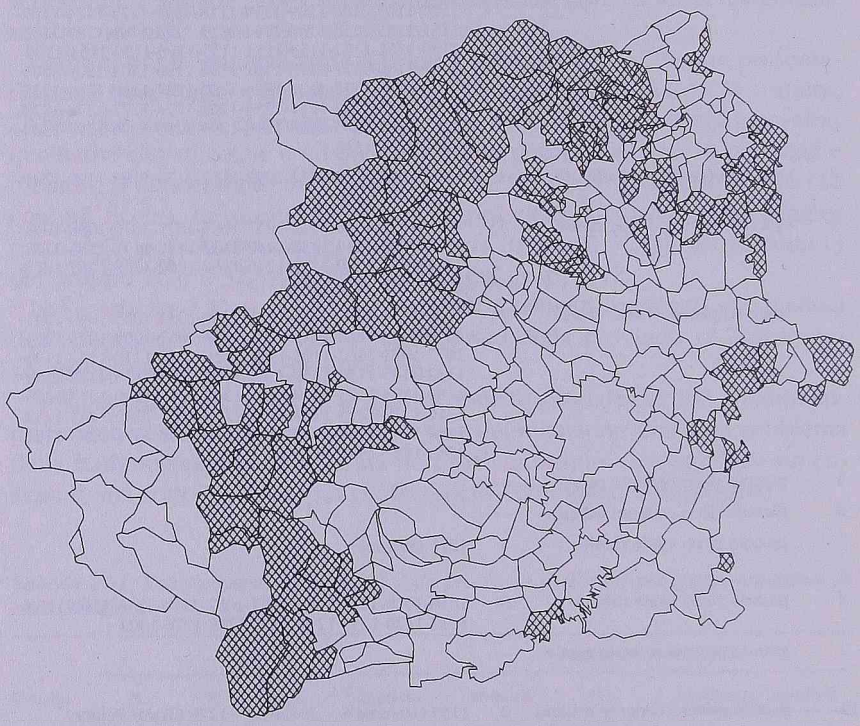
Tabella 2.11. Distribuzione dei Comuni della provincia di Torino nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	103	32,7	103	32,7	71.399	3,1	71.399	3,1
2	13	4,1	116	36,8	15.399	0,7	86.798	3,8
3	35	11,1	151	47,9	44.403	2,0	131.201	5,8
4	74	23,5	225	71,4	142.351	6,3	273.552	12,0
7	1	0,3	226	71,7	1.264	0,1	274.816	12,1
8	18	5,7	244	77,5	38.439	1,7	313.255	13,8
10	2	0,6	246	78,1	12.498	0,5	325.753	14,3
11	6	1,9	252	80,0	29.646	1,3	355.399	15,6
12	51	16,2	303	96,2	738.759	32,5	1.094.158	48,1
16	12	3,8	315	100,0	1.181.232	51,9	2.275.390	100,0

Tabella 2.12. Distribuzione dei Comuni della Provincia di Torino secondo i 16 raggruppamenti teorici individuati

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente rurale	103	1003-1005-1007-1010-1011-1014-1015-1021-1023-1026-1029-1031-1037-1050-1052-1054-1056-1060-1067-1072-1075-1079-1080-1083-1084-1085-1089-1091-1095-1096-1100-1103-1108-1109-1114-1118-1121-1123-1124-1129-1131-1133-1134-1138-1141-1143-1144-1145-1147-1149-1150-1151-1152-1153-1154-1155-1158-1159-1163-1165-1167-1169-1177-1178-1182-1186-1196-1204-1205-1206-1207-1208-1212-1221-1224-1226-1227-1230-1234-1239-1242-1245-1247-1251-1253-1264-1274-1277-1278-1279-1281-1282-1285-1288-1290-1294-1295-1296-1297-1304-1306-1311-1313
2	piccolo povero cedente urbano	13	1001-1017-1019-1032-1092-1172-1179-1188-1199-1201-1232-1244-1298
3	piccolo povero vitale rurale	35	1012-1027-1036-1039-1057-1065-1071-1076-1088-1094-1111-1117-1140-1142-1148-1157-1162-1174-1185-1187-1213-1218-1229-1238-1246-1260-1262-1266-1267-1273-1289-1291-1305-1310-1312
4	piccolo povero vitale urbano	74	1002-1004-1009-1016-1025-1030-1033-1035-1040-1041-1042-1043-1046-1049-1055-1061-1062-1069-1073-1074-1077-1081-1102-1105-1106-1110-1113-1119-1122-1126-1132-1135-1136-1137-1160-1170-1173-1175-1176-1184-1190-1193-1195-1198-1200-1202-1203-1209-1210-1215-1216-1220-1223-1225-1231-1233-1237-1240-1243-1252-1254-1255-1256-1259-1261-1263-1268-1271-1283-1284-1286-1287-1301-1303
5	piccolo ricco cedente rurale	—	
6	piccolo ricco cedente urbano	—	
7	piccolo ricco vitale rurale	1	1211 (Reano)
8	piccolo ricco vitale urbano	18	1018-1020-1022-1053-1064-1087-1104-1116-1180-1183-1222-1228-1235-1241-1250-1258-1276-1302
9	grande povero cedente rurale	—	
10	grande povero cedente urbano	2	1139 (Luserna S. Giovanni) - 1275 (Torre Pellice)
11	grande povero vitale rurale	6	1070 (Cavour) - 1093 (Condove) - 1097 (Cumiana) 1293 (Verolengo) - 1299 (Vigone) - 1300 (Villafranca P.)
12	grande povero vitale urbano	51	1006-1008-1013-1024-1028-1034-1044-1047-1048-1051-1058-1059-1063-1066-1078-1082-1086-1090-1098-1099-1101-1107-1112-1115-1120-1127-1128-1130-1146-1161-1164-1166-1168-1171-1181-1189-1191-1197-1217-1219-1236-1248-1257-1265-1269-1270-1280-1292-1307-1314-1315
13	grande ricco cedente rurale	—	
14	grande ricco cedente urbano	—	
15	grande ricco vitale rurale	—	
16	grande ricco vitale urbano	12	1038-1045-1068-1125 (Ivrea) - 1156 (Moncalieri) - 1192-1194-1214-1249-1272 (Torino) - 1308-1309

Cartina 2.4. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Torino



(1) I 103 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo — frammentazione (1)

resto provincia

Alessandria

I 190 comuni della provincia di Alessandria si distribuiscono nei 16 gruppi teorici occupandone 12. Le tipologie di comuni di piccola dimensione sono tutte rappresentate, salvo quella (gruppo 4) che associa scarse "quantità" (piccolo e povero) con elevate "qualità" (vitale e urbano). I comuni piccoli si concentrano peraltro pressochè esclusivamente in due gruppi: il primo, ove tutti gli indicatori presentano valori sotto media, e il 5, ove l'unico indicatore sopra-media è quello relativo al reddito (90 e 58 comuni rispettivamente). I comuni più grandi si concentrano in particolare nel gruppo 16, ove tutti gli indicatori presentano valori superiori alla media (13 comuni di tipologia grande, ricco, vitale e urbano); una certa concentrazione si rileva anche nel gruppo 9, ove l'unico dato sopra-media è appunto quello di dimensione demografica (7 casi).

In termini di popolazione residente rappresentata il gruppo più rappresentativo è il 16 (60,7% degli abitanti della provincia di Alessandria) seguito dal primo gruppo (14,7%).

Nelle tabelle 2.13 e 2.14 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei 190 comuni della provincia di Alessandria nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Nella cartina 2.5 è riportata la dislocazione territoriale dei 35 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area problema della frammentazione individuata non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

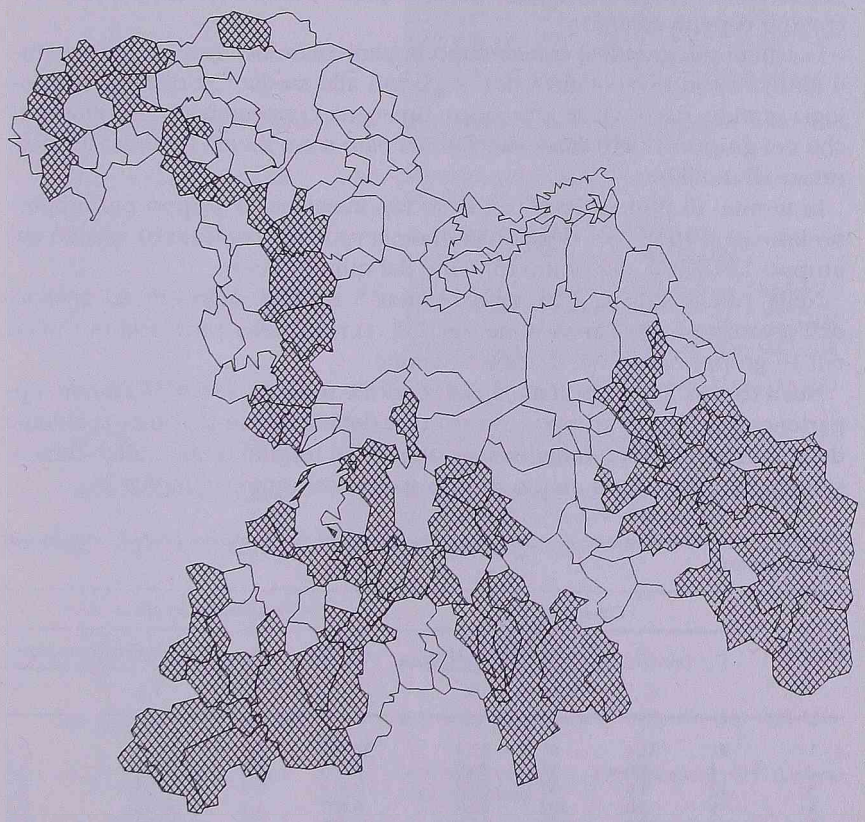
Tabella 2.13. Distribuzione dei Comuni della provincia di Alessandria nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	90	47,4	90	47,4	65.273	14,7	65.273	14,7
2	2	1,1	92	48,4	2.979	0,7	68.252	15,3
3	1	0,5	93	48,9	376	0,1	68.628	15,4
5	58	30,5	151	79,5	46.194	10,4	114.822	25,8
6	6	3,2	157	82,6	5.458	1,2	120.280	27,0
7	1	0,5	158	83,2	1.367	0,3	121.647	27,3
8	4	2,1	162	85,3	4.196	0,9	125.843	28,3
9	7	3,7	169	88,9	19.942	4,5	145.785	32,8
10	1	0,5	170	89,5	1.930	0,4	147.715	33,2
12	4	2,1	174	91,6	18.435	4,1	166.150	37,3
13	3	1,6	177	93,2	8.847	2,0	174.997	39,3
16	13	6,8	190	100,0	270.142	60,7	445.139	100,0

Tabella 2.14. Distribuzione dei Comuni della Provincia di Alessandria secondo i 16 raggruppamenti teorici individuati

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente rurale	90	6002-6005-6010-6011-6012-6015-6016-6017-6018-6022-6024-6025-6026-6027-6028-6029-6031-6033-6034-6035-6036-6037-6038-6041-6044-6045-6046-6048-6054-6055-6057-6058-6062-6063-6064-6065-6066-6067-6069-6070-6072-6074-6077-6079-6080-6083-6088-6089-6090-6093-6097-6098-6100-6102-6103-6104-6106-6110-6111-6116-6118-6119-6120-6122-6125-6126-6127-6134-6136-6139-6141-6143-6144-6146-6147-6157-6158-6161-6162-6163-6165-6168-6170-6175-6176-6182-6184-6186-6189-6190
2	piccolo povero cedente urbano	2	6059 (Cerrina) - 6115 (Occimiano)
3	piccolo povero vitale rurale	1	6008 (Alzano Scrivia)
4	piccolo povero vitale urbano	—	
5	piccolo ricco cedente rurale	58	6004-6006-6007-6013-6019-6020-6023-6032-6040-6050-6052-6056-6061-6071-6076-6078-6082-6084-6085-6086-6087-6091-6092-6094-6096-6099-6101-6105-6107-6108-6109-6112-6117-6123-6124-6130-6131-6133-6135-6137-6145-6148-6149-6150-6152-6155-6156-6159-6164-6166-6169-6172-6173-6178-6179-6185-6187-6188
6	piccolo ricco cedente urbano	6	6014-6060-6113-6153-6171-6183
7	piccolo ricco vitale rurale	1	6073 (Frassineto Po)
8	piccolo ricco vitale urbano	4	6030 (Carbonara Scrivia) - 6051 (Castelletto M.to) - 6128 (Pecetto di Valenza) -6129 (Pietra Marazzi)
9	grande povero cedente rurale	7	6043-6047-6049-6081-6095-6140-6167
10	grande povero cedente urbano	1	6180 (Vignole Borbera)
11	grande povero vitale rurale	—	
12	grande povero vitale urbano	4	6009 (Arquata Scrivia) - 6042 (Cassano Spinola) - 6053 (Castelnuovo Scrivia) - 6132 (Pontecurone)
13	grande ricco cedente rurale	3	6021 (Bosco Marengo) - 6075 (Frugarolo) - 6151 (Sale)-
14	grande ricco cedente urbano	—	
15	grande ricco vitale rurale	—	
16	grande ricco vitale urbano	13	6001-6003-6039-6068-6114-6121-6138-6142-6154-6160-6174-6177-6181

Cartina 2.5. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Alessandria



(1) I 90 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo — frammentazione (1)

resto provincia

Cuneo

I 250 comuni della provincia di Cuneo si distribuiscono in 15 dei 16 gruppi teorici definiti. L'unica tipologia di comuni non rappresentata è quella del gruppo 10 (grande, povero, cedente, urbano).

I comuni piccoli si concentrano peraltro pressochè esclusivamente in due gruppi: il primo, ove tutti gli indicatori presentano valori sotto media, e il 5, ove l'unico indicatore sopra-media è quello relativo al reddito (81 e 40 comuni rispettivamente).

I comuni più grandi si concentrano in particolare nel gruppo 16, ove tutti gli indicatori presentano valori superiori alla media (32 comuni di tipologia grande, ricco, vitale e urbano); una certa concentrazione si rileva anche nel gruppo 12 (10 casi), ove l'unico dato sotto media è riferito all'indicatore di reddito.

In termini di popolazione residente rappresentata il gruppo più rappresentativo è il 16 (55,4% degli abitanti della provincia di Cuneo) seguito dal gruppo 12 (8,3%), dal primo (5,9%) e dal quinto (5,7%).

Nelle tabelle 2.15 e 2.16 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei 250 comuni della provincia di Cuneo nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Nella cartina 2.6 è riportata la dislocazione territoriale dei 35 comuni appartenenti al primo gruppo, ovvero una delimitazione dell'area problema della frammentazione individuata non solo in termini demografico-dimensionali, ma sotto il più ampio profilo socio-economico complessivo.

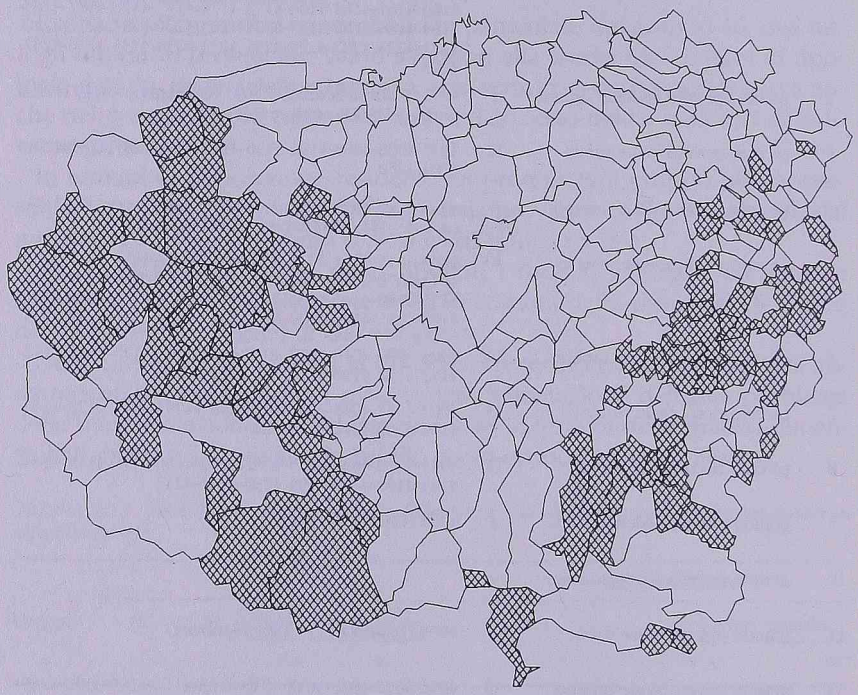
Tabella 2.15. Distribuzione dei Comuni della provincia di Cuneo nei gruppi omogenei di classificazione

Gruppi	Comuni				Popolazione residente			
	N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
			V.A.	%			V.A.	%
1	81	32,4	81	32,4	32.283	5,9	32.283	5,9
2	4	1,6	85	34,0	3.733	0,7	36.016	6,6
3	12	4,8	97	38,8	8.318	1,5	44.334	8,1
4	5	2,0	102	40,8	6.607	1,2	50.941	9,3
5	40	16,0	142	56,8	31.250	5,7	82.191	15,0
6	14	5,6	156	62,4	12.193	2,2	94.384	17,3
7	15	6,0	171	68,4	13.669	2,5	108.053	19,8
8	17	6,8	188	75,2	22.854	4,2	130.907	24,0
9	1	0,4	189	75,6	3.386	0,6	134.293	24,6
11	2	0,8	191	76,4	7.807	1,4	142.100	26,0
12	10	4,0	201	80,4	45.096	8,3	187.196	34,3
13	4	1,6	205	82,0	12.443	2,3	199.639	36,5
14	6	2,4	211	84,4	18.511	3,4	218.150	39,9
15	7	2,8	218	87,2	25.671	4,7	243.821	44,6
16	32	12,8	250	100,0	302.575	55,4	546.396	100,0

Tabella 2.16. Distribuzione dei Comuni della provincia di Cuneo secondo i 16 raggruppamenti teorici individuati

Gruppi	Modalità tipologica	N. Comuni	Codice Comuni (v. allegato)
1	piccolo povero cedente urbano	81	4001-4002-4005-4014-4017-4018-4023-4026-4030-4031-4032-4035-4036-4039-4044-4047-4050-4052-4053-4054-4060-4069-4070-4077-4084-4090-4092-4094-4102-4106-4109-4111-4112-4119-4120-4121-4122-4123-4124-4125-4126-4127-4134-4137-4138-4139-4145-4150-4154-4156-4160-4161-4162-4164-4173-4174-4177-4178-4182-4183-4184-4186-4188-4197-4204-4205-4206-4207-4216-4220-4221-4224-4227-4229-4231-4233-4234-4235-4236-4247-4249
2	piccolo povero cedente urbano	4	4091 (Frabosa Sottana) - 4097 (Gorzegno) - 4167 (Pietra porzio)-4190(Roccaforte Mondovì)
3	piccolo povero vitale rurale	12	4033-4038-4083-4103-4136-4149-4181-4187-4189-4191-4202-4250
4	piccolo povero vitale urbano	5	4049 (Castelletto Stura) - 4225 (Tarantasca) - 4237 (Venasca) - 4239 (Vernante) - 4248 (Vinadio)
5	piccolo ricco cedente rurale	40	4008-4015-4021-4024-4051-4056-4057-4058-4063-4071-4074-4076-4086-4088-4098-4099-4107-4113-4114-4131-4135-4140-4141-4151-4152-4153-4158-4159-4169-4175-4193-4195-4199-4200-4201-4214-4219-4226-4232-4238
6	piccolo ricco cedente urbano	14	4004-4006-4010-4013-4027-4072-4108-4115-4129-4132-4142-4172-4196-4218
7	piccolo ricco vitale rurale	15	4007-4042-4045-4048-4085-4087-4093-4104-4128-4146-4171-4198-4217-4228-4246
8	piccolo ricco vitale urbano	17	4011-4020-4046-4055-4062-4065-4100-4110-4118-4144-4165-4168-4176-4194-4230-4241-4243
9	grande povero cedente rurale	1	4068 (Chiusa di Pesio)
10	grande povero cedente urbano	—	
11	grande povero vitale rurale	2	4009 (Bagnolo P.) - 4209 (Sanfront)
12	grande povero vitale urbano	10	4016-4022-4028-4034-4040-4163-4170-4185-4192-4245-
13	grande ricco cedente rurale	4	4019 (Bene Vagienna) - 4095 (Garessio) - 4155 (Ormea)-4242 (Vicoforte)
14	grande ricco cedente urbano	6	4043(Carrù) - 4073 (Cortemilia) - 4079 (Demonte) - 4081 (Dogliani) - 4105 (La Morra) - 4148 (Neive)
15	grande ricco vitale rurale	7	4012 (Barge) - 4041 (Caramagna P.) - 4096 (Genola) - 4143 (Moretta) - 4157 (Paesana) - 4180 (Revello) - 4244 (Villafalletto)
16	grande ricco vitale urbano	32	4003-4025-4029-4037-4059-4061-4064-4066-4067-4075-4078-4080-4082-4089-4101-4116-4117-4130-4133-4147-4166-4179-4203-4208-4210-4211-4212-4213-4215-4222-4223-4240

Cartina 2.6. L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Cuneo



(1) Gli 81 Comuni appartenenti al gruppo 1 (piccolo, povero, cedente, rurale)

Gruppo — frammentazione (1)

resto provincia

c) L'area problema risultante

Ricorrendo a soli quattro indicatori, due quantitativi e due qualitativi, due "sociali" e due "economici", si è percorsa una linea di analisi che ha consentito di determinare una classificazione dei comuni in gruppi omogenei di assortimento tipologico degli indicatori.

Un primo risultato consiste in una precisa individuazione dell'area problema della frammentazione comunale in termini non solo dimensionali, bensì socio-economici complessivi.

Tale area coincide con l'insieme dei comuni appartenenti al primo gruppo di classificazione (piccoli, poveri, cedenti, rurali) in ciascuna provincia. Le soglie di classe d'ampiezza dei due indicatori quantitativi (dimensione demografica e reddito pro-capite) sono state definite in rapporto alla peculiare escursione dei valori rilevata in ciascuna provincia. Occorre tener conto di ciò, se si intende considerare l'area problema complessivamente risultante a scala regionale.

Un punto debole del percorso analitico proposto può risiedere nello scarto fra la reale rappresentatività degli indicatori e il grado di copertura di informazione desiderato, che gli si attribuisce. Una linea di sviluppo della presente proposta, se si ritiene che l'impianto generale abbia una qualche validità o capacità interpretativa, può essere individuata nella costruzione di una batteria di indicatori più rispondente al requisito di ricchezza di contenuto ed ampiezza dello spettro di rappresentazione, che non al requisito di disponibilità e reperibilità, con cui occorre sempre fare i conti.

Capitolo III

Gli scenari futuri

Qual è il futuro del sistema delle autonomie locali?

Rispondere a questa domanda non è naturalmente possibile, tuttavia è indispensabile compiere uno sforzo perché le politiche pubbliche non si riducano ad interventi tardivi e ad inseguire i problemi, ma siano invece in grado di anticiparli attraverso la costruzione di scenari relativi al futuro.

L'avvenire è fondamentalmente imprevedibile, ma da molto tempo le discipline economiche tentano di leggerne i lineamenti, tramite vari approcci: le proiezioni, le previsioni e gli studi di prospettiva.

Un primo strumento a disposizione è quello della proiezione del passato.

Per proiezione si intende il prolungamento verso il futuro dell'evoluzione passata secondo certe ipotesi tendenziali, di stabilità o evoluzione, di determinate variabili.

Una proiezione, se è associata ad una probabilità, può diventare una previsione, ossia una misura effettuata sulla base di certe ipotesi dell'evoluzione di una variabile in un orizzonte dato e secondo certe probabilità.

Gli studi di prospettiva infine sono mirati a produrre un panorama dei futuri possibili, tenendo conto del peso del passato e dei progetti degli attori che agiscono in un dato contesto, con l'intento di aiutare i decisori della pianificazione nella scelta di un futuro desiderabile e dei mezzi per arrivarci.

Futurologia e prospettiva vengono spesso confuse; esse utilizzano molti termini in comune (modelli, tendenze, proiezioni, scenari) ed inoltre in inglese vengono definite con l'unico termine di "futures research".

Il compito degli studi prospettici non è però quello di prevedere il futuro, ma di individuare i problemi in anticipo, di studiare gli attori principali e i loro piani, di descrivere gli esiti possibili che possono risultare dalla cooperazione o dal conflitto di quei piani.

Di fronte a più futuri possibili la prospettiva deve permettere ai decisori

di capire cosa possono fare per aumentare le chances di uno degli scenari rispetto agli altri.

Nell'ambito di questo studio si sono utilizzati due tipi di scenari, uno tendenziale, basato sulla proiezione di alcune variabili fino all'orizzonte del 2000, ed un secondo di tipo prospettico, basato sulla probabilità di realizzazione, sulla base dell'esperienza accumulata dall'Ires in diversi campi disciplinari, di determinati eventi.

3.1. Uno scenario tendenziale

Precedentemente (cap. 2) si è delineata una mappa su base comunale della marginalità. L'area individuata risulta sostanzialmente coincidente con quella studiata in precedenti indagini Ires [Relazione Ires 1991, cap. XIII].

Questo fenomeno riguarda come si è visto un elevato numero di piccoli centri del Piemonte ed è basato su due variabili di tipo economico (reddito procapite e caratteristiche urbano-rurali dei comuni) e due demografiche (popolazione residente e caratteristiche di vitalità-declino demografico).

Una semplice proiezione verso il futuro di alcune di queste variabili è possibile, a prezzo di alcune semplificazioni, fino all'anno 2000 (carta 1-Appendice I).

Questo consente di definire uno scenario tendenziale, basato cioè sulla costanza di alcuni fenomeni socio-economici recenti, e di delineare così una nuova mappa di marginalità basata sui medesimi indicatori.

La stima del reddito procapite è disponibile per gli anni dal 1982 al 1987, e sulla base di questi valori e ipotizzando una crescita di 2 punti percentuali annui in termini reali per il totale dell'economia piemontese si è calcolato il valore al 2000 per ogni singolo comune.

L'attendibilità di dati di reddito su base territoriale così modesta comporta naturalmente la necessità di molte cautele interpretative, peraltro già presenti nello studio del disagio attuale, con l'ulteriore debolezza derivante dal proiettare al futuro il trend del reddito degli anni appena trascorsi. Tutto questo è in parte moderato dalle limitate dimensioni temporali della proiezione effettuata (13 anni).

Si sono utilizzati due diversi valori di soglia per definire il limite al di sotto del quale i comuni vengono definiti in condizioni di marginalità: quello del reddito medio 1987 e quello del reddito 2000. Nel primo caso si tratta di una definizione assoluta (quanti saranno nel 2000 i comuni "poveri" sulla base dell'attuale criterio di "povertà"), mentre nel secondo si tratta di una scala relativa (quanti saranno nel 2000 i comuni al di sotto della media) che intende misurare più che altro la dispersione dei valori di reddito.

I risultati sono molto diversi in quanto con una crescita media del 2% an-

nuo del reddito sono pochi (218 contro gli attuali 765) i comuni piemontesi che nel 2000 si situano al di sotto della media del 1987 (tab. 3.1).

Tabella 3.1. Comuni con reddito inferiore alla media provinciale

	nel 1987	nel 2000 (media 1987)	nel 2000 (media 2000)
Torino	284	78	143
Vercelli	73	57	82
Novara	121	21	79
Cuneo	115	48	111
Asti	67	2	54
Alessandria	105	12	93
Totale	765	218	562

Si può quindi affermare che i dati di proiezione segnalano una tendenziale riduzione dell'area di "povertà" in valori assoluti mentre diminuisce di poco la disomogeneità nella distribuzione territoriale.

I valori della popolazione residente sono stati desunti dal modello demografico utilizzato dall'Ires su base comunale. Anche in questo caso valgono le cautele appena richiamate.

Il valore di soglia utilizzato per definire la consistenza demografica dei comuni è in questo caso solo quello della popolazione residente al 1991.

Si è implicitamente considerato che le risorse umane siano più o meno disponibili in base alla consistenza numerica della popolazione residente e che una popolazione definibile come "di ridotte dimensioni" nel 1991 lo sia ancora nel 2000 anche se nel frattempo la media provinciale si è ridotta per un generale fenomeno di flessione demografica regionale e nazionale.

La vitalità demografica e i caratteri urbano-rurali dei comuni sono stati mantenuti costanti. In parte ciò è dovuto alla difficoltà di effettuare un tale calcolo al 2000, in parte è giustificato dalla brevità dell'orizzonte (9 anni, dal 1991 al 2000) in rapporto alle caratteristiche di lungo periodo di simili variabili.

I risultati della proiezione (carta 1-Appendice) segnalano un minor numero di presenze nella categoria della marginalità (da 393 a 315), pur con una certa differenziazione inter-provinciale, un peggioramento per la provincia di Vercelli ed un miglioramento, almeno come numero di comuni coinvolti dal fenomeno, soprattutto per Torino e Novara ed in minor misura per Alessandria.

Le caratteristiche socio-economiche dei comuni dei due gruppi (in condizioni di marginalità e resto del Piemonte) appaiono sotto molti aspetti decisamente differenziate (tab. 3.2).

La popolazione residente nell'area di crisi non è elevata (231 mila abitanti) ma la superficie coperta è rilevante (748 mila ettari, circa un terzo del totale della regione).

L'area di marginalità si caratterizza per una dotazione immobiliare relativamente più elevata (una abitazione libera ogni due abitanti contro una ogni 13 e circa una abitazione occupata per una libera contro 5) rispetto ai comuni rimanenti, il che indica l'esistenza di una maggiore ricettività potenziale.

La percentuale di scolarità medio-superiore risulta invece inferiore (41,8% contro 48,6%), il che è indice di una tendenziale minor dotazione di risorse umane.

Il peso dei consumi elettrici ad uso industriale rispetto ai consumi civili è molto modesto (1,4 contro 4,7) il che segnala una specializzazione produttiva relativamente più scarsa o quantomeno indirizzata verso il settore primario o terziario.

A conferma di questo indizio la vocazione turistica, misurata come peso dei consumi elettrici dei non residenti sul totale, risulta superiore nei comuni marginali (22% contro 14%) e lo stesso avviene per la superficie agricola rapportata alla popolazione residente (1,6 contro 0,2 ha per abitante). Anche la quota di addetti del settore agricolo sul totale dell'occupazione è infatti elevata (30% contro 8% nel resto della regione). L'età di questa forza lavoro è elevata (solo il 6% ha meno di 25 anni e quasi l'8% ne ha più di 55 secondo il censimento del 1981, mentre i valori per il resto dei comuni sono esattamente invertiti) nonostante una età media complessiva del totale della popolazione residente lievemente inferiore (15% oltre i 60 anni contro 17%).

Tabella 3.2. Caratteristiche socio-economiche dei comuni piemontesi

Anno 1991	Marginali	Resto regione
abitazioni occupate*	102947	1579691
abitazioni non occupate*	111870	306845
popolazione*	231887	4058525
superficie* (mq)	747944	1791979
% scolarizzazione***	41,84	48,55
pop./abitazioni non occupate*	2,07	13,23
kw prod./kw civili**	1,40	4,72
kw non resid./totale**	0,22	0,14
% utenze > 3 kw**	0,04	0,07
altitudine media* (m)	512	386
sau/superficie*	0,38	0,47
sau/popolazione*	1,58	0,21
< 25/agric. totale*	6,04	8,17
> 55/agric. totale*	7,94	5,89
addetti agricoltura/addetti totale***	30,26	8,15
addetti industria/addetti totale***	38,78	39,24
addetti terziario/addetti totale***	30,95	52,61
giovani/pop. totale***	15,61	15,53
c. centrali/pop. totale***	69,03	67,37
anziani/pop. totale***	15,36	17,09

Fonte: Istat, Enel. (* dati relativi al 1991, ** dati relativi al 1990, *** dati ralativi al 1981)

Dal 1991 al 2000 si registra un turn over di comuni relativamente all'area di crisi che presenta un saldo negativo, ossia una diminuzione del numero di comuni in condizioni di marginalità, tuttavia questo è un segnale illusorio di riduzione della gravità del problema (tab. 3.3).

Infatti anche se la popolazione interessata mostra un calo sensibile (dal 5,4% al 3,8% del totale piemontese) la superficie diminuisce più moderatamente (dal 29% al 25,2%).

La quota media dei centri cresce (da 512 a 552 metri slm mentre nel resto della regione scende da 386 a 383 mt slm), il tasso di scolarizzazione diminuisce (da 41,8% a 39,3%), la dotazione immobiliare procapite cresce (da 2 a 1,7 persone per abitazione libera), il peso dei consumi elettrici non civile cresce (da 1,4 a 1,7 kw industriali per ogni kw civile) e lo stesso avviene per i consumi dei non residenti (dal 22 al 25% del totale), la superficie agricola rimane sostanzialmente costante mentre diminuisce in rapporto alla popolazione (da 1,6 a 1,5 ha per abitante). La quota di addetti dell'agricoltura rimane sostanzialmente costante e l'età media dei due gruppi di comuni tende a divenire omogenea. Ciò avviene in parte per dinamiche demografiche endogene ed in parte perché il turn over dell'area di marginalità tende a favorire i comuni con un maggior peso delle classi giovani e minore di quelle anziane.

Tabella 3.3. Caratteristiche socio-economiche dei comuni piemontesi

Anno 2000	Marginali	Resto regione
abitazioni occupate	74203	1608435
abitazioni non occupate	95035	323680
popolazione	159232	4076868
superficie (mq)	641715	1898208
% scolarizzazione	39,35	48,82
pop./abitazioni non occ.	1,68	12,60
kw prod./kw civili	1,72	4,31
kw non resid./totale	0,25	0,14
% utenze > 3 kw	0,04	0,07
altitudine media (m)	552	383
sau/superficie	0,37	0,47
sau/popolazione	1,50	0,22
< 21 agric. totale	6,25	8,00
> 55/agric. totale	7,63	6,07
addetti agricoltura/addetti totale	30,64	8,54
addetti industria/addetti totale	38,84	39,23
addetti terziario/addetti totale	30,51	52,23
giovani/pop. totale	11,58	11,56
c. centrali/pop. totale	68,66	69,00
anziani/pop. totale	19,76	19,44

Fonte: Istat, Enel.

A conservare o ad acquistare ex-novo condizioni di marginalità sono quindi prevalentemente comuni di tipo montano, con minori dotazioni di risorse umane, con popolazione più anziana e con attività turistica ed indu-

striale (ma questa se complessivamente ancora molto debole) relativamente più accentuata rispetto a quella agricola.

L'immagine dell'area di marginalità proiettata da questo scenario è dunque quella di un gruppo di comuni più ridotto numericamente rispetto al presente, ma comunque consiste soprattutto come superficie territoriale.

Scarsamente abitati da una popolazione anziana e prevalentemente occupata in agricoltura, con livelli di scolarità relativamente bassi, i comuni marginali appaiono poco dotati delle risorse umane necessarie a sfruttare il peso relativamente elevato e crescente della residenzialità turistica, unico elemento che potrebbe giocare un ruolo efficace nello sviluppo locale.

La residenza turistica rischia così, in assenza di capacità endogene di sviluppo, di non costituire un'opportunità vincente e di avvantaggiarsi semplicemente della presenza di territori a scarsissima densità abitativa e della elevata offerta immobiliare senza offrire consistenti vantaggi all'economia locale.

Solo il patrimonio immobiliare, che appare quantitativamente elevato, potrebbe offrire una base imponibile consistente per le risorse fiscali locali, anche se uno sfruttamento adeguato richiederebbe interventi di valorizzazione e quindi una dotazione di risorse finanziarie e forse anche umane che quasi sempre appare non disponibile.

3.2. Uno scenario di frontiera

La prima tappa per avere una visione prospettica del futuro consiste nel comprendere il presente.

Questo va considerato come un sistema, ossia come un insieme di elementi e dei rapporti che legano gli elementi fra loro, come una città, un sistema di trasporti, gli organi del corpo umano. Un sistema è qualcosa in continua evoluzione, è dinamico; non è solo la somma delle sue parti, quindi è globale; contiene dei fattori di squilibrio e di riequilibrio (in quanto i sistemi che non contengono questi ultimi scompaiono rapidamente) quindi è complesso.

Una comprensione critica del presente deve quindi basarsi, per essere in grado di catturarne la complessità, su un approccio sistemico piuttosto che analitico.

Le frontiere del sistema

La realtà attuale delle amministrazioni locali dell'area marginale, con particolare riferimento all'universo della frammentazione amministrativa, può essere descritta da un certo numero di variabili che, a diverso titolo, possono esercitare un ruolo nel definirne i lineamenti (tab. 3.4).

Tabella 3.4. Variabili descrittive del sistema dei comuni marginali

– dimensione demografica	– risorse fiscali autonome
– rapporto anziani/popolazione totale	– reddito disponibile
– flussi migratori	– vitalità agricoltura
– disponibilità immobiliare	– flussi turistici
– disponibilità di lavoratori	– qualità ambientale
– disponibilità di posti di lavoro	– localizzazione industriale
– consumi privati	– interventi pubblici strutturali
– domanda di consumi collettivi	– accessibilità territoriale

La dimensione demografica rappresenta una variabile di grande importanza poiché la letteratura economica ha sufficientemente messo in luce il legame fra dimensione demografica e domanda, da un lato, e capacità di offerta, dall'altro, per quanto riguarda molti servizi locali.

L'età della popolazione, misurata, ad esempio, come rapporto fra popolazione anziana e totale assume rilevanza nel determinare la domanda di servizi assistenziali ma influenza anche la base imponibile locale (nel lungo periodo può diminuire il reddito).

I flussi migratori, sia per motivi prevalentemente di lavoro che per residenza, assumono importanza soprattutto in quanto in grado di regolare e modificare le due variabili precedenti. In taluni casi possono anche modificare la domanda di servizi locali.

L'attività edilizia determina modifiche nella base imponibile locale, già in parte legata (con l'introduzione dell'Ici, l'imposta comunale sugli immobili) alla dimensione del patrimonio immobiliare e destinata forse ad esserlo ancor più in futuro. Si tratta poi di un'attività che mobilita risorse rilevanti nei comuni con scarsa presenza dell'industria, che influenza la dislocazione delle risorse umane e dei flussi turistici e la domanda di servizi locali.

La disponibilità risorse umane è sicuramente una variabile chiave nei piccoli centri, dove spesso la scarsità di personale adeguatamente preparato costituisce un vincolo per molte attività.

La disponibilità di posti di lavoro è in grado di influenzare i flussi turistici e, nel caso di una riforma radicale dell'autonomia impositiva, anche la base imponibile locale.

Per i consumi privati vale lo stesso discorso legato alle sorti dell'autonomia impositiva, trattandosi del terzo elemento (dopo reddito e patrimonio immobiliare) che può teoricamente costituire fonte di gettito locale.

La domanda di consumi collettivi assume importanza in quanto in grado di far crescere la spesa pubblica locale e di esercitare una pressione sul governo locale per una maggiore assunzione di responsabilità (servizi quali asili o assistenza anziani richiedono capacità gestionali superiori rispetto ad anagrafe o servizi cimiteriali).

L'autonomia impositiva ed in generale la riforma della finanza locale so-

no naturalmente variabili chiave soprattutto in quanto potrebbero profondamente ridisegnare la mappa territoriale della distribuzione delle risorse.

Il reddito disponibile è potenzialmente una delle costituenti principali del gettito locale.

La vitalità dell'agricoltura e la sua capacità di far fronte alle sfide del mercato senza dipendere esclusivamente da un sostegno pubblico di tipo assistenziale sono elementi decisivi nel determinare la velocità di spopolamento di molte aree.

La dimensione dei flussi turistici può modificare anche in termini qualitativi l'attività di determinate aree ed i compiti delle amministrazioni comunali, in termini di dimensioni delle reti necessarie e di tipologie di servizi prestati.

La qualità ambientale può giocar un ruolo importante nel determinare i flussi turistici, ma anche le residenze di personale altamente qualificato dell'industria e dei servizi. Potrebbe anche essere un elemento importante per un'agricoltura di qualità.

La localizzazione industriale determina l'offerta di posti di lavoro ed influenza in tal modo tanto la base imponibile quanto i movimenti demografico-migratori. Modificando la qualità ambientale, influenza inoltre i flussi turistici.

Investimenti pubblici strutturali, quali ad esempio la creazione di un sistema di parchi regionali integrato con le attività legate al turismo o a quelle agricole o ancora il sostegno ad un'agricoltura di elevata qualità ambientale possono avere influenza su un gran numero di variabili.

Le infrastrutture di trasporto soprattutto locale ma anche interregionale (alta velocità o altro) possono influenzare l'accessibilità turistica e residenziale dei comuni e l'accessibilità dei servizi dei comuni limitrofi.

La struttura del sistema e la sua evoluzione

L'analisi strutturale si propone di chiarire quali siano le variabili più rilevanti dei fenomeni studiati mettendo in relazione fra loro i principali elementi costitutivi del sistema.

Si tratta di un'analisi esclusivamente qualitativa per sottolineare la presenza o l'assenza di relazioni dirette fra le variabili.

Il sistema della marginalità risulta caratterizzato da comuni con popolazione modesta e anziana, con un forte peso dell'agricoltura, con scarsa caratterizzazione turistica ma con una rilevante presenza di residenze di seconda casa, reddito modesto, accessibilità scarsa rispetto ai centri maggiori, consistente (perlomeno dal punto di vista qualitativo) patrimonio edilizio, scarsa offerta di servizi pubblici di tipo superiore (socio-culturali e sportivi), qualità ambientale in genere buona.

Queste variabili agiscono però fra loro perpetuando quello che potremmo definire un circolo vizioso della marginalità.

La scarsa popolazione e la caratterizzazione agricola contribuiscono al mantenimento della qualità ambientale che a sua volta rende attraente la residenza di seconda casa, resa possibile anche da una buona disponibilità immobiliare.

Il peso dell'agricoltura determina però anche scarso reddito, il che favorisce l'emigrazione e quindi il basso livello della popolazione residente, la sua elevata età media e una modesta base imponibile locale.

Questi elementi a loro volta contribuiscono ad aumentare le difficoltà di molte amministrazioni comunali nell'offerta di servizi di tipo superiore, disincentivando, insieme alla scarsa accessibilità, fenomeni di residenzialità di prima casa e turistici. La modestia di questi ultimi costituisce poi uno dei fattori indiretti di sopravvivenza delle attività agricole e dell'emigrazione, che accentuano ancor più il declino demografico e la disponibilità sia immobiliare che ambientale.

Date le condizioni generali il sistema non appare però in grado di sfruttare questi ultimi elementi se non per attivare flussi di residenzialità di seconda casa che hanno scarso peso nell'attivazione economica e nel sostegno del reddito.

Ciò che emerge da questo quadro è che nel determinare l'evoluzione complessiva del sistema, soprattutto per quanto concerne le risorse finanziarie (redditi privati, risorse pubbliche locali e consumi) e umane (immigrazione e offerta di lavoro), sono tre gli elementi chiave:
- accessibilità territoriale,
- vitalità dell'agricoltura,
- dimensioni del flusso turistico.

Si possono allora avanzare alcune ipotesi relative alle variabili chiave, l'evoluzione delle quali è suscettibile di determinare gli scenari futuri, agli attori principali e alle loro strategie.

Ipotesi 1: l'accessibilità

I documenti programmatici nel campo dei trasporti (II Piano regionale dei trasporti) indicano tre obiettivi principali: il collegamento con l'Europa, la mobilità nell'area metropolitana e il miglioramento delle condizioni di accessibilità nelle aree periferiche.

La rete stradale assume in questo contesto una importanza decisiva nell'assicurare "una diffusione capillare della mobilità, distribuendo i vantaggi dell'accessibilità e supportando forme di mobilità aleatorie, diversificate e

diffuse, sollecitate dallo sviluppo" (Relazione socio-economica e territoriale del Piemonte, Ires 1991, p. 196).

Gli interventi degli ultimi dieci-quindici anni incominciano a delineare, attraverso il formarsi di un insieme di corridoi e dorsali locali, una tendenza alla diffusione regionale dell'accessibilità, sia pure con significative differenze all'interno dell'area di marginalità presa in esame. Le zone del triangolo Alessandria-Chivasso-Borgomanero e in misura minore quella dell'Alta Valle di Susa risultano inserite in ambiti di relativa dotazione infrastrutturale e dunque presentano opportunità significativamente migliori rispetto alle rimanenti (cfr. ivi Ires, 1991, p. 263).

Le opportunità più innovative legate allo sviluppo della rete ferroviaria riguardano l'Alta Velocità, mentre lo sviluppo delle linee di interesse locale appare privo di sbocchi. I piani di risanamento dell'ente ferroviario dell'inizio degli anni '80 prevedevano un ridimensionamento di queste infrastrutture (i cosiddetti rami secchi) in parte abortito e integrato con servizi sostitutivi su gomma.

La rete ferroviaria per le sue caratteristiche fisiche non si presta a garantire la mobilità in zone montane, quali sono in prevalenza quelle qui esaminate, a meno di non immaginare un sistema integrato plurimodale, dove il trasporto anche privato su gomma sia integrato con quello su rotaia (percorso in auto nel tratto montano, parcheggio presso la stazione ferroviaria e tratto in pianura su rotaia).

Anche in questo caso è comunque il triangolo Alessandria-Casale-Borgomanero quello più favorito dalle infrastrutture attuali (in misura minore quello Mondovì-Ceva-Ormea).

In definitiva l'interrogativo decisivo riguarda la possibilità che l'attuale evoluzione nel campo delle infrastrutture e dei provvedimenti in genere nel campo dei trasporti possa condurre ad un miglioramento decisivo delle condizioni di accessibilità dell'area dei comuni marginali.

Ipotesi 2: l'agricoltura

La tipologia strutturale prevalente è quella montana o marginale, con le eccezioni della fascia Ovada-Asti-Vercelli che presenta una certa specializzazione di tipo vitivinicolo nella parte inferiore, risicolo al vertice nord e seminativo e a medio carico bovino nella parte centrale.

È piuttosto diffusa una situazione di polverizzazione e frammentazione dei fondi, cui fa riscontro una dimensione media delle aziende molto ridotta (esclusa la zona a vocazione risicola). La ristrutturazione di queste ultime appare difficoltosa anche a causa della rigidità dell'assetto proprietario dei terreni, che ostacola l'accorpamento.

Le possibilità quindi di un rilancio della produzione ottenibile grazie ad una maggiore efficienza economica delle aziende agricole (aumento delle rese, meccanizzazione) appare poco praticabile. Oltretutto la stessa politica agricola comune sembra orientata a creare condizioni di maggiore concorrenza sui mercati dei prodotti indifferenziati, favorendo indirettamente le aziende di piccole dimensioni.

Più promettente sembra essere invece una riqualificazione della produzione che sappia sfruttare le condizioni climatiche e pedologiche delle zone marginali, idonee a produzioni di qualità e ad elevato valore aggiunto, in armonia con i mutamenti sempre più marcati dei gusti dei consumatori e non trascurando la valorizzazione e lo sfruttamento delle risorse ambientali. Ciò presuppone da un lato l'abbandono da parte del mondo agricolo di atteggiamenti di difesa corporativa (se si va verso produzioni di nicchia aumenta la concorrenza all'interno del mondo agricolo e potrebbero rendersi necessarie alleanze "trasversali") e dall'altro una regia pubblica che favorisca la mobilitazione delle risorse umane, tecniche e finanziarie necessarie.

Il punto cruciale è dunque la possibilità che si realizzi una trasformazione di prodotto dell'agricoltura delle aree marginali, passando da una produzione indifferenziata, ottenuta da piccole imprese che operano in condizioni di scarsa concorrenzialità e che dipendono principalmente da integrazioni finanziarie pubbliche, ad una produzione mirata verso segmenti particolari di mercato, valorizzando proprio le caratteristiche delle imprese marginali e richiedendo al settore pubblico un impegno soprattutto manageriale nel favorire una evoluzione "terziaria" dell'agricoltura.

Ipotesi 3: il turismo e la pendolarità residenziale

Il fenomeno turistico ha subìto nel corso degli anni '80 significative trasformazioni qualitative.

Il modello di fruizione turistica che sembra emergere come dominante nel lungo periodo non è più legato alla tipologia famiglia-periodo estivo-unica località-lungo periodo in favore di un incremento del numero di viaggi con periodi di permanenza più ridotti (cfr. Relazione Ires 1989, p. 264).

Nel breve periodo predominano invece aspetti congiunturali legati alla crisi economica (che in genere provoca una brusca caduta della domanda e un riassorbimento a fine crisi più lento) e alla debolezza della lira, verosimilmente destinata a durare almeno quanto la crisi. Per qualche anno almeno le tendenze sia di breve che di lungo periodo sembrano quindi convergere verso un modello di fruizione "erratico" anziché "sistematico".

Le chances del turismo verde sono però in buona parte legate alla qualità dell'offerta ed in particolare all'integrazione nel "prodotto" turistico di

diversi elementi: la qualità ambientale, la disponibilità di servizi sportivi e culturali, la varietà delle opportunità (e quindi la mobilità verso i centri vicini). Si tratta di aspetti in parte dipendenti dagli enti pubblici, sia comunali che regionali, ed in parte legati alla capacità di iniziativa dei soggetti privati, imprese agricole in primo luogo.

Un secondo fenomeno che presenta caratteristiche simili ma non identiche al precedente è quello della pendolarità residenziale, vale a dire l'insediamento nei comuni minori di lavoratori, presumibilmente con posizione professionale medio-alta, che sono occupati nei centri più sviluppati.

A questo proposito si deve constatare che l'espulsione di residenze ad opera del terziario è un fenomeno ormai presente anche nei poli locali di sviluppo il che aumenta in qualche misura le opportunità per l'area marginale di divenire luogo di residenza per la forza lavoro qualificata delle aree sviluppate limitrofe.

Le indagini sul patrimonio immobiliare (Ires, 1992) mettono in luce una dotazione diversificata nell'area in esame. Mentre nella zona alpina meridionale ed occidentale la tipologia prevalente è quella "abitazioni moderne", nella zona nord-occidentale della provincia di Torino e nell'arco Ovada-Casale-Borgomanero nonché nella zona settentrionale della regione le abitazioni appartengono in prevalenza alla categoria "fatiscenti e obsolete".

L'esperienza francese insegna che la questione dell'offerta residenziale è decisiva nel determinare l'attrattività dei centri minori, tuttavia essa non è costituita solo dalle condizioni e dalla consistenza del patrimonio immobiliare. Oltre ad essa contano i servizi scolastici (più come veicolo di socializzazione che per il servizio diretto che offrono) e alcuni servizi moderni di tipo sportivo e culturale, la cui offerta può essere incentivata o direttamente fornita (ma non necessariamente prodotta) solo da comuni con una certa dimensione demografica (oltre 3 – 5.000 abitanti).

Si tratta quindi di un elementi sostanzialmente legati all'iniziativa che gli enti pubblici, soprattutto Comuni ma anche Regione, sapranno intraprendere per garantire un ambiente potenzialmente ricettivo.

Un terzo fenomeno infine che presenta caratteristiche intermedie rispetto ai due appena esaminati è quello della seconda casa.

Nel corso degli anni '80 si è verificato un forte aumento delle seconde case nell'area dei comuni marginali, meno marcato nel triangolo Alessandria-Casale-Borgomanero (cfr. Ires 1989, p. 349), confermato anche dalla forte incidenza dei consumi elettrici di non residenti nell'area oggetto di studio.

Questo fenomeno non sembra però avere apportato decisivi vantaggi in termini di sviluppo e nemmeno di reddito ai comuni interessati e sebbene

siano necessari ulteriori approfondimenti sembrerebbe di poter concludere in prima approssimazione che questa attività sia dotata di un minor potere di attivazione sulla crescita economica rispetto a quella turistica, anche se di breve periodo, e alla pendolarità residenziale.

Le immagini possibili

Le ipotesi sulle quali costruire gli scenari sono dunque le seguenti:

Ipotesi 1: è possibile uno sviluppo delle reti locali di trasporto, sia mediante miglioramento delle infrastrutture stradali che grazie all'integrazione fra strada e ferrovia, tale da garantire un livello di accessibilità elevato e da rendere possibili collegamenti rapidi fra le zone marginali e i poli locali di sviluppo?

Ipotesi 2: riuscirà l'agricoltura delle zone marginali ad individuare un segmento di mercato sul quale costruire una specializzazione. Potrà il supporto dell'operatore pubblico (soprattutto regionale) nel marketing, nella diffusione delle innovazioni e nella tutela dell'immagine della qualità del prodotto garantire uno sbocco di mercato remunerativo?

Ipotesi 3: potranno l'attività di marketing pubblico, la promozione operata attraverso il circuito dei parchi regionali e la valorizzazione delle iniziative culturali locali già esistenti concorrere a migliorare il livello qualitativo dell'offerta turistica, tanto da creare un circuito piemontese di agriturismo di volume rilevante e da innescare fenomeni di pendolarità residenziale?

Sulla base della eventualità che le ipotesi formulate si verifichino o non nei prossimi dieci anni, è possibile delineare 8 diverse immagini del futuro.

Immagini del futuro	1	2	3	4	5	6	7	8
accessibilità elevata	si	si	si	si	no	no	no	no
agricoltura di nicchia	si	si	no	no	si	no	si	no
residenza e turismo verde	si	no	si	no	si	si	no	no

1: sviluppo e crescita elevati, possibile inversione del declino demografico
2: sviluppo dell'agricoltura, possibile arresto del declino demografico
3: sviluppo turistico e residenziale, declino moderato dell'agricoltura
4: declino demografico accentuato, sviluppo seconde residenze
5: sviluppo delle zone con maggiori chances endogene o limitrofe a zone sviluppate
6: sporadici casi di sviluppo turistico e residenziale
7: moderato sviluppo dell'agricoltura, moderato declino demografico
8: declino demografico ed economico, degrado del territorio

Sulla base delle probabilità di ogni ipotesi e delle probabilità incrociate delle otto immagini si sono poi selezionati tre scenari.

Scenario 1: il declino

L'incapacità dell'agricoltura di occupare un segmento di mercato e di conseguenza di ottenere una specializzazione forte conducono ad un progressivo abbassamento dei livelli di reddito. Questo, unitamente al mancato ricambio generazionale e all'invecchiamento della popolazione, accelera il declino demografico.

Lo spopolamento aumenta la già elevata disponibilità immobiliare, il che può comportare una accentuazione del fenomeno delle seconde residenze da parte di ex-emigranti o di cittadini di altri centri, eventualmente anche non italiani. Il fenomeno comporta però scarse ripercussioni su un tessuto economico locale non in grado di approfittare dell'occasione. I comuni marginali possono trasformarsi in zona di seconda residenza, ma l'attivazione di reddito e il sostegno allo sviluppo sono modesti.

La concorrenza fiscale fra le amministrazioni comunali impedisce lo sfruttamento economico del fenomeno residenziale da parte del settore pubblico e le risorse finanziarie dei comuni diminuiscono vistosamente.

L'abbandono delle coltivazioni, unitamente ad una rete di trasporti locali nella quale conviene sempre meno investire, accentua il degrado del territorio.

La scarsa accessibilità della zona impedisce di godere dei vantaggi del turismo fine-settimanale, mentre l'attrattività della zona, slegata dall'offerta di servizi sportivi e culturali e dall'interconnessione con altre realtà locali, non consente di attivare flussi consistenti di turismo di medio-lungo periodo. Per gli stessi motivi non decolla neppure la pendolarità residenziale dei ceti impiegatizi medio-alti che lavorano nelle aree sviluppate circostanti.

Eventuali iniziative di valorizzazione attuate mediante l'isituizione di parchi regionali possono comportare un rallentamento del degrado del territorio e l'attivazione di deboli flussi turistici, caratterizzati però, come nel caso di altri parchi, da una accentuata stagionalità, annuale e settimanale che rende molto difficile lo sviluppo di attività ricettive complementari. Una parte minima dei residenti può essere impiegata a sorveglianza del territorio.

Scenario 2: lo sviluppo di élite

L'agricoltura riesce ad attuare una trasformazione di prodotto significativa verso la produzione biologica di qualità. Sfruttando le caratteristiche fisiche locali che impongono basse rese e alta intensità di lavoro e facilitata dall'attività di marketing (almeno inizialmente pubblico), si impone un marchio di qualità legato anche all'immagine dei parchi regionali. Que-

sto consente, con eventuali integrazioni pubbliche sostitutive di quelle attuali, un sostegno ai redditi locali e rallenta il processo di declino demografico.

Inizialmente sono soprattutto le zone marginali più dotate di risorse endogene ad avvantaggiarsi di questa politica, ma successivamente, grazie ad una maggiore interconnessione derivante dall'aumento dell'accessibilità, il fenomeno può estendersi.

L'accessibilità dei servizi offerti dai comuni limitrofi garantisce un ulteriore rallentamento del declino demografico.

Una progressiva integrazione delle attività agricole con quelle terziarie, turismo in primo luogo, attiva un flusso di èlite, fortemente interessato ad attività ricreative incentrate sulla qualità ambientale, sulle attrattive eno-gastronomiche, sullo sport all'aria aperta, tendenzialmente stanziale e poco propenso alla mobilità fra centri diversi (che presentano un ventaglio di offerta simile).

Diventa anche possibile garantire flussi di pendolarità di breve periodo o giornalieri

Si sviluppa allora una nicchia "verde", la produzione biologica integrata con le attività agrituristiche e di tutela del territorio, di dimensioni quantitativamente ridotte ma significativa nel contesto economico dell'area marginale, tale da garantire un'attività produttiva meno dipendente rispetto a quella attuale e da assicurare un limitato ricambio generazionale.

In sporadici casi l'aggregazione o comunque forme di cooperazione intercomunale possono rastrellare risorse finanziarie e tecniche sufficienti per dar vita ad iniziative culturali e sportive di maggiore attrattività anche nei confronti di segmenti meno specializzati della domanda turistica.

Scenario 3: lo sviluppo diffuso

Accanto ad una specializzazione del settore agricolo e ad un decisivo miglioramento dell'accessibilità dell'area marginale vengono attuati investimenti pubblici nel campo dei servizi socio-culturali e sportivi, resi possibili anche dal successo dei progetti di cooperazione e riordino amministrativo.

Lo sfruttamento di iniziative pubbliche e private in questo campo reso possibile dall'interconnesione dei centri, migliora in modo rilevante la qualità e soprattutto la varietà dell'offerta e si può attivare un flusso turistico consistente, mediamente specializzato e interessato anche ad attività ricreative di tipo tradizionale accanto a quelle agrituristiche, incline ad una certa mobilità intercomunale. Centri diversi possono allora privilegiare specializzazioni turistiche lievemente differenti ma collegate fra loro in circuiti locali.

Anche la domanda di attività agrituristiche ed eno-gastronomiche di tipo domenicale o incentrato su periodi brevi cresce ed incontra un'adeguata offerta di servizi da parte delle imprese agricole.

La mobilitazione e l'integrazione di tutte le risorse locali (naturalistiche, culturali, gastronomiche, immobiliari) e l'offerta di servizi comunali moderni consentono di occupare uno spazio nel mercato turistico e di superare un livello di offerta frammentato ed estemporaneo: si sviluppa una "agricoltura terziaria" vera e propria.

Si crea un circuito piemontese di turismo verde di volume rilevante e rivolto anche all'esterno della regione.

Sfruttando anche la relativa buona dotazione immobiliare ci si avvantaggia anche della pendolarità residenziale originata dai centri locali più sviluppati.

Si innesca un fenomeno di pendolarità, gravitante attorno ai poli minori dello sviluppo, che amplifica la funzione residenziale di prima casa dei centri marginali, con notevoli effetti di attivazione sull'intero tessuto economico.

La concorrenza esercitata in termini di reddito dalle attività turistiche su quelle agricole tradizionali può mettere in atto processi di sub-polarizzazione e in alcuni centri comportare un abbandono progressivo delle coltivazioni e conseguentemente un parziale degrado del territorio. Emergono nel lungo periodo rischi di deterioramento ambientale.

Le strategie di intervento

Le conseguenze per la programmazione degli interventi pubblici dipendono allora dallo scenario sul quale si ritiene opportuno puntare e che non necessariamente deve essere il medesimo per tutta l'area considerata.

Dall'esame effettuato in precedenza emergono infatti almeno due subaree, la prima costituita dalla fascia collinare-montana e la seconda situata nella zona centro-orientale della regione, grossolanamente collocabile a cavallo del fiume Po (più a sud che a nord) fra l'area torinese e il confine con la Lombardia.

Mentre la prima sub-area appare più probabilmente destinata ad uno scenario di declino con qualche possibile caso di sviluppo di iniziative turistiche qualificate, la seconda potrebbe approdare anche ad uno scenario di sviluppo di prima residenzialità.

Le diverse strategie volte al raggiungimento del migliore fra gli scenari ipotizzati possono allora prevedere interventi a favore del turismo verde, dell'agricoltura terziaria, della residenzialità extra-urbana o di mitigazione degli effetti del declino ove questo sia giudicato inevitabile.

Il turismo può esere facilitato dalla costituzione di agenzie pubbliche (o miste) di marketing, da iniziative culturali e sportive di zona per la crea-

zione di circuiti verde-cultura e dalla loro interconnesione, in armonia con le nuove politiche europee di turismo integrato. La tutela della qualità ambientale assume un certo rilievo.

L'agricoltura terziaria, vale a dire non esclusivamente diretta alla creazione di prodotti alimentari "grezzi", ma anche alla fornitura di servizi, diretti o incorporati nei prodotti, può essere incentivata da aiuti mirati, vale a dire non più genericamente finalizzati ad innalzare i redditi agricoli. In questo caso può essere utile creare agenzie pubblico-private per la promozione ad esempio dei marchi "verdi".

Anche in questo caso la tutela della qualità ambientale è un elemento importante. I parchi regionali possono giocare un ruolo rilevante in entrambi i casi (marchi verdi e tutela ambientale).

Le residenze extra-urbane possono essere favorite da un miglioramento della accessibilità, dalla offerta di servizi sportivi e culturali, di servizi scolastici e anche in questo caso dalla tutela della qualità ambientale, fattore attrattivo non meno importante dei precedenti. È soprattutto in quest'ultimo caso che assume importanza la dimensione demografica dei comuni o quantomeno la loro capacità di cooperazione: i piccoli centri si sono dimostrati incapaci di garantire quell'offerta di servizi locali ritenuta decisiva per attrarre la residenzialità di prima casa.

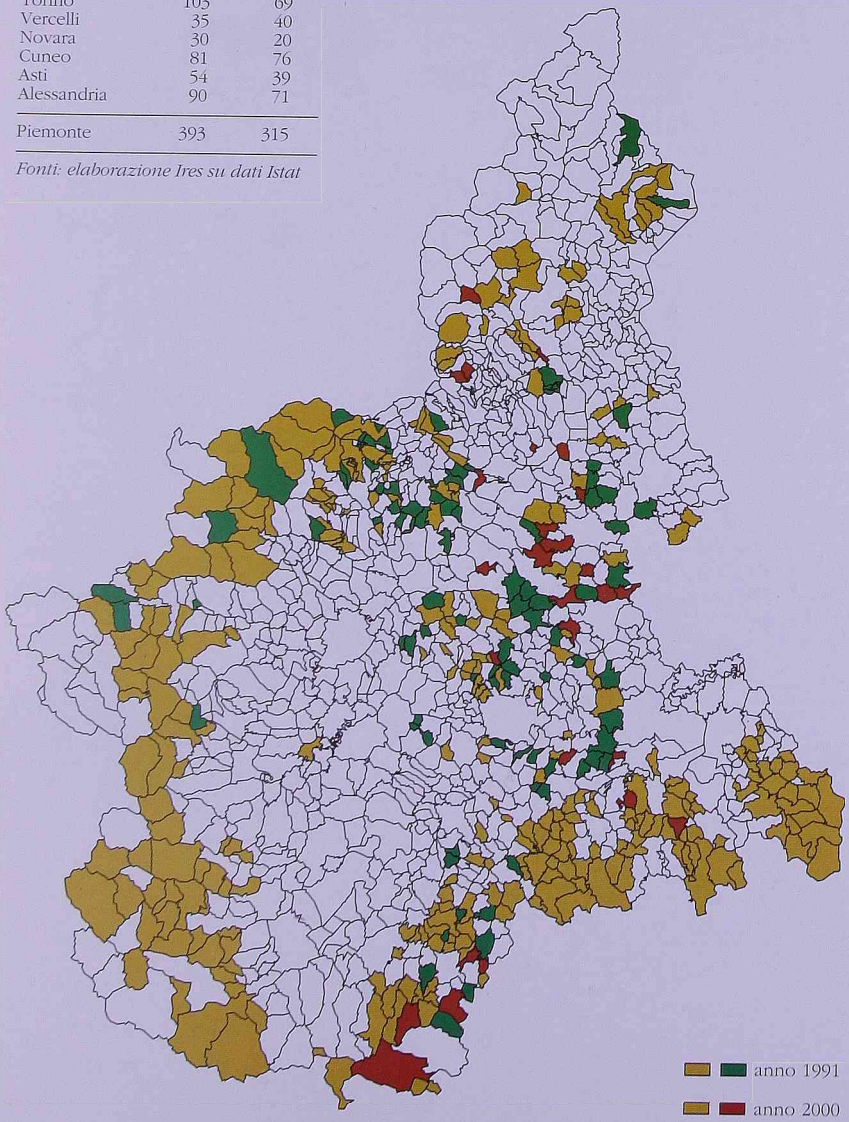
Gli altri interventi dipendono invece in misura maggiore dall'azione svolta a livello regionale o provinciale, anche se le politiche di sostegno allo sviluppo locale presentano probabilmente maggiori chances di successo quando gli interlocutori sono pochi, dimensionalmente consistenti ed omogenei.

Carta 1. Marginalità socio-economica (1991)

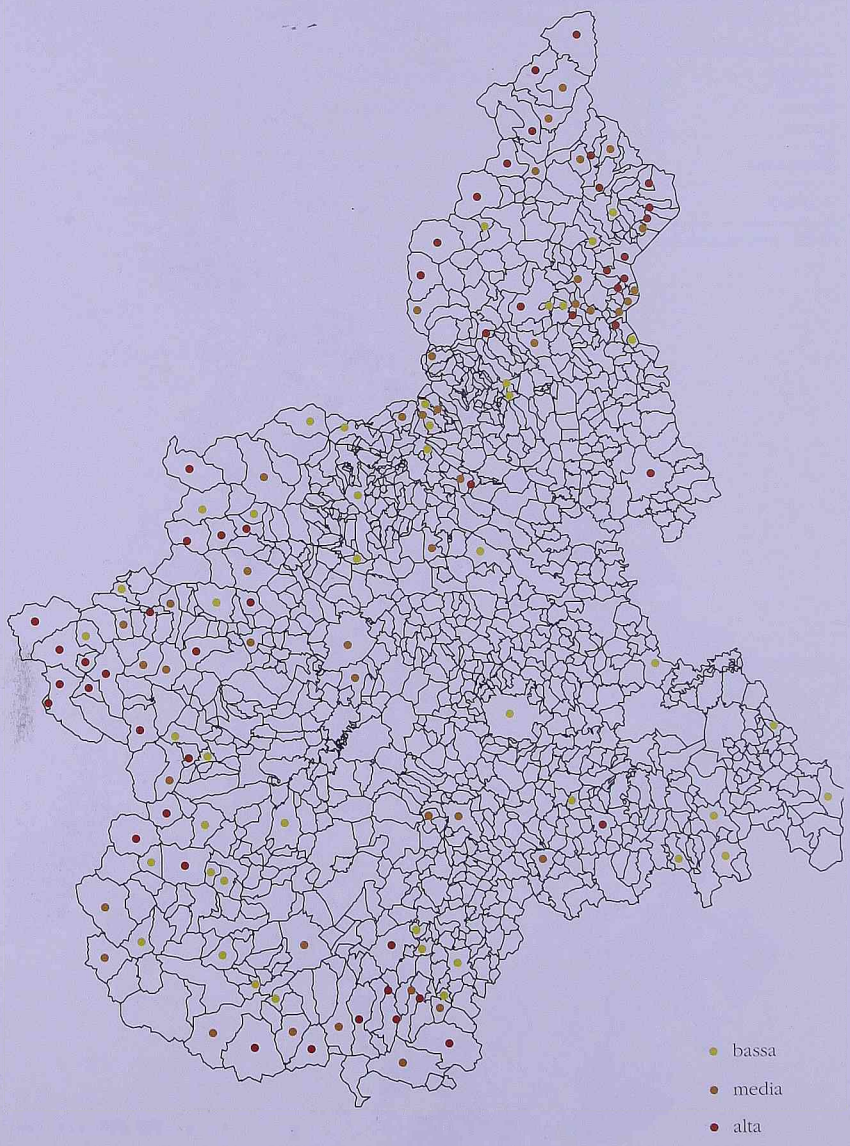
Comuni in condizioni di marginalità

	1991	2000
Torino	103	69
Vercelli	35	40
Novara	30	20
Cuneo	81	76
Asti	54	39
Alessandria	90	71
Piemonte	393	315

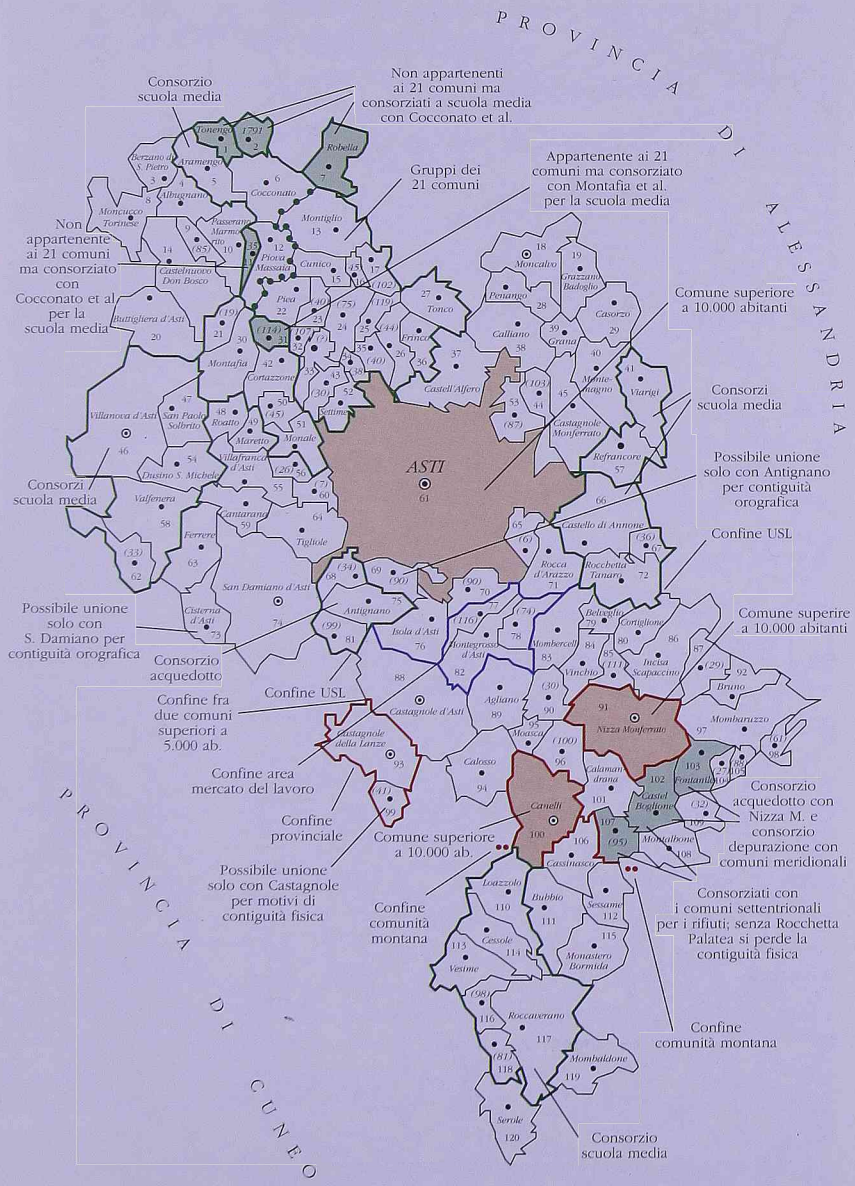
Fonti: elaborazione Ires su dati Istat



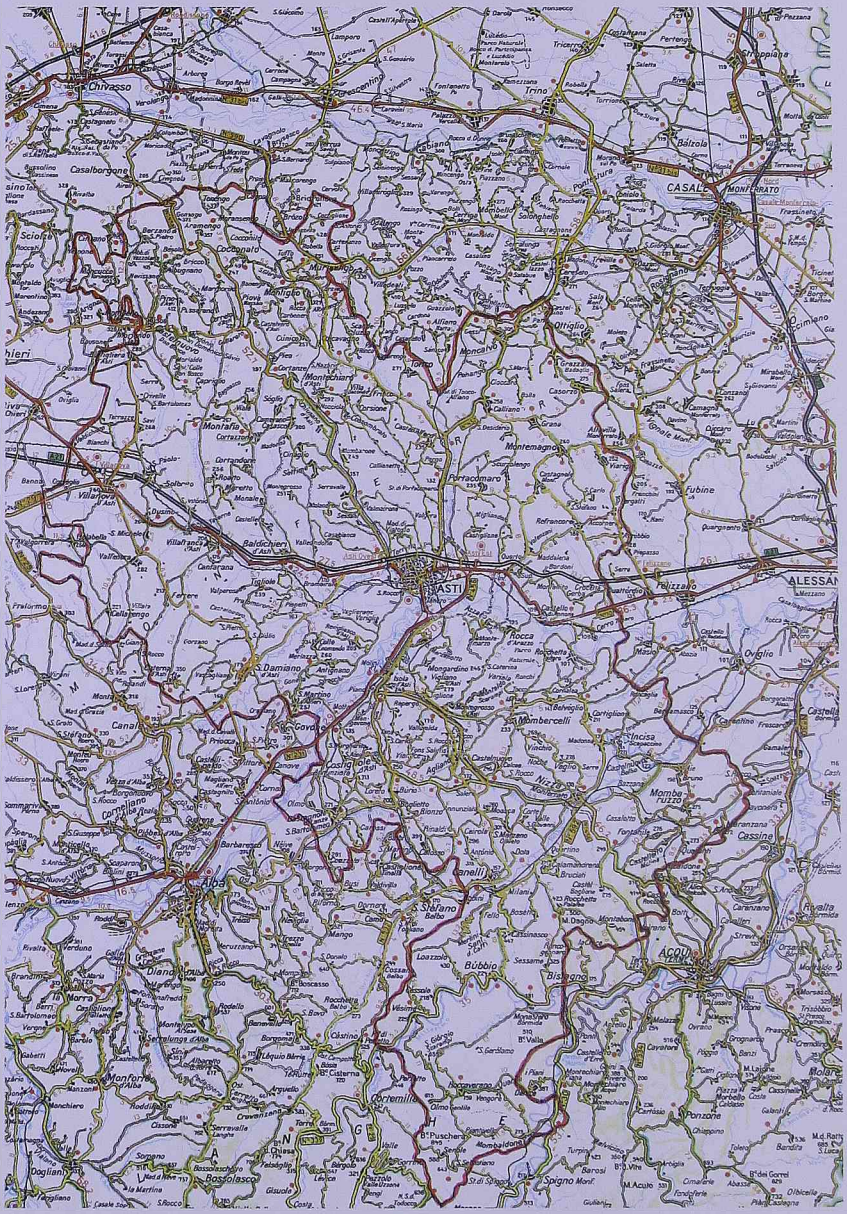
Carta 2. Specializzazione dei centri nei servizi turistico-ricettivi



Carta 3. Procedimento di individuazione delle macro aree (Provincia di Asti)



Carta 4. Carta topografica della Provincia di Asti



Capitolo IV

Oltre la frammentazione

Difficoltà socio-economiche e ridotta dimensione demografica dei piccoli centri sono due fenomeni spesso sovrapposti e la cui interpretazione vede sovrapporsi causa ed effetto. I piccoli centri hanno in genere un reddito procapite modesto e mostrano scarso dinamismo perché privi fra l'altro delle risorse umane di cui necessitano, ma è anche vero che queste ultime abbandonano proprio i comuni che presentano situazioni e prospettive socio-economiche poco promettenti.

Tuttavia la situazione demografica, ridotta dimensione delle popolazioni ed età media in genere elevata, contribuisce a rendere più difficile, anche a parità di altre condizioni socio-economiche, il percorso di uscita da una condizione di marginalità.

La piccola dimensione causa poi quegli effetti di mancato sfruttamento delle economie di scala amministrative già richiamate (cfr. cap. 1).

4.1. I criteri di aggregazione

L'obiettivo generale derivante dagli studi già effettuati in questo campo dall'Ires e compatibile con la L. R. 51/92, è stato quello di individuare aree di riferimento per aggregazioni intercomunali (qui denominate macro-aree) con le seguenti caratteristiche:

- popolazione intorno ai 3.000 abitanti o più;
- presenza di almeno un comune con vitalità socio-economico e demografica;
- appartenenza al minor numero possibile di ambiti istituzionali (Usl, Comunità montane);

– appartenenza al minor numero possibile di consorzi di servizi;
– assenza di rilevanti discontinuità fisiche;
– assenza di comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti (L.142/90);
– assenza di due comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti.

Per quanto riguarda il primo punto si sono già trattate le conseguenze negative del declino demografico. Inoltre è ampiamente dimostrato dalla letteratura in materia come la dimensione ottimale per lo sfruttamento di economie di scala amministrative si situi nella fascia 3-5.000 abitanti.

La presenza di almeno un comune con vitalità socio-economica e/o demografica costituisce un elemento propulsore o quantomeno in grado di recepire interventi esogeni di aiuto allo sviluppo.

Il declino demografico non è infatti soltanto conseguenza di una condizione di marginalità, ma ne è a sua volta elemento di accelerazione, in quanto la carenza di risorse umane condiziona ogni possibile intervento di sostegno, esogeno o endogeno.

L'appartenenza al medesimo ambito istituzionale (Usl, Comunità montana) da un lato favorisce esperienze di cooperazione amministrativa e politica già in corso o quantomeno non ne pregiudica lo sviluppo futuro, mentre dall'altro rispetta indirettamente i criteri a suo tempo seguiti nella delimitazione dei confini degli enti (auto-conenimento e omogenea accessibilità dei servizi seguita per le Usl e eguali caratteristiche morfologiche del territorio per le Comunità).

L'appartenenza ai medesimi consorzi di carattere produttivo (acquedotti, raccolta rifiuti) o sociale (scuola media) o organizzativo (segreterie comunali) non è sempre possibile dato l'intrecciarsi ed il sovrapporsi delle appartenenze. Si sono individuati due servizi chiave: l'acquedotto e la scuola media.

Il primo costituisce un'attività di fornitura e talvolta produzione di un servizio di una certa rilevanza non solo economica ma organizzativa, un'esperienza di cooperazione e di gestione comune di una risorsa che non è paragonabile agli altri servizi produttivi generalmente presenti nei Comuni di modeste dimensioni.

I consorzi per la scuola media assumono invece importanza in quanto la scuola rappresenta molto più di un servizio educativo; in un piccolo Comune, magari con caratteristiche rurali, essa rappresenta un centro di socializzazione per studenti e genitori spesso privo di alternative.

L'assenza di discontinuità fisiche garantisce che nei nuovi comuni venga penalizzata la facilità di mobilità dei residenti. Questa condizione raggiungerebbe solo sulla carta quell'allargamento della disponibilità di servizi che costituisce uno degli obiettivi delle aggregazioni, perpetuando invece di fatto la condizione di marginalità dei piccoli centri.

L'impossibilità per i centri con popolazione superiore a 10.000 abitanti di partecipare ad aggregazioni comunali (perlomeno nelle forme previste dalla L.142/90) è stabilita dalla legge.

La L.142/90 prevede invece la possibilità che un Comune con popolazione compresa fra 5 e 10.000 abitanti possa partecipare a fenomeni di unione, tuttavia data l'estrema frammentazione del territorio piemontese e le prevedibili resistenze che si manifesteranno all'accorpamento si è ritenuto prioritario aggregare i Comuni di minori dimensioni. I Comuni di dimensioni medie sono stati inseriti in aggregazioni solo quando ciò si è rivelato utile per risolvere i problemi dei Comuni minori.

Una prima indagine di tipo socio-economico (cfr. cap. 2) ha individuato i comuni in condizioni di crisi (comuni poveri, piccoli, in declino demografico e rurali), raggruppati in genere nelle parti montane delle provincie.

Un esame di tipo politico-istituzionale ha rivelato l'esistenza di tre linee di separazione "forti" che percorrono il territorio suddividendolo in aree omogenee rispetto a determinati criteri.

La prima è il confine della comunità montana, esperienze ormai consolidate di cooperazione che è opportuno salvaguardare e valorizzare.

La seconda linea è il confine delle Usl, aree a suo tempo create sulla base di criteri di accessibilità dei servizi e che dunque costituiscono una demarcazione ancora utilizzabile anche se i loro confini sono verosimilmente destinati a subire radicali modifiche nel prosimo futuro. Sulla base di questo criterio di accessibilità si possono considerare anche le circoscrizioni per l'impiego (determinate soprattutto sulla base di criteri di auto-contenimento del mercato del lavoro).

La terza linea che percorre il territorio fa riferimento alla cooperazione intercomunale. Esistono casi di cooperazione spontanea (comuni che hanno chiesto l'unione o che hanno attuato forme di collaborazione su problemi e obiettivi comuni di tipo politico, quali gruppi di studio o simili). Si tratta di esperienze significative, anche se presenti in un numero limitato di casi, e che la creazione dei nuovi comuni dovrebbe valorizzare.

A questi si aggiungono i casi di cooperazione dei consorzi a carattere produttivo (acquedotto, depurazione, rifiuti) e dei consorzi per scuola media, personale e segreteria.

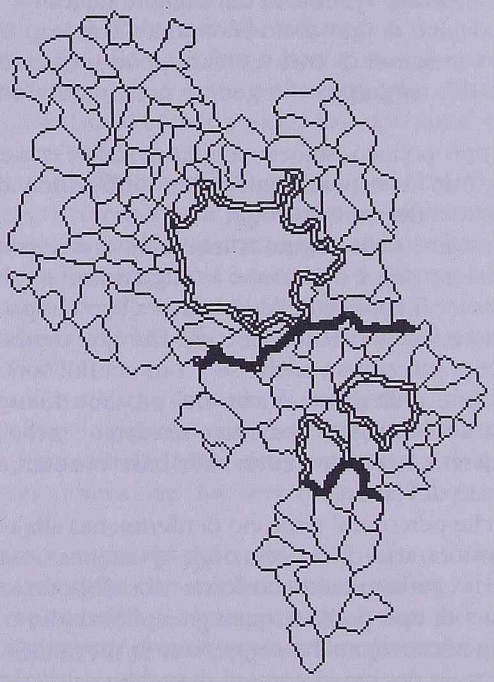
Per alcuni Comuni l'attribuzione in base a questi criteri risulta incerta in quanto essi fanno talvolta parte di differenti consorzi o entità amministrative.

L'applicazione di questa metodologia è stata sperimentata per la prima volta nel caso della provincia di Asti e poi estesa analogamente alle rimanenti provincie del Piemonte (per le quali tuttavia non erano disponibili alcune informazioni di carattere qualitativo).

Nella provincia di Asti esistono tre Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti (Asti, Nizza e Canelli), una Comunità montana e due Usl.

Al termine di una prima operazione di separazione sulla base di questi criteri il territorio provinciale astigiano risulta suddiviso in tre aree oltre ai Comuni di Asti, Canelli e Nizza Monferrato (fig. 4.1).

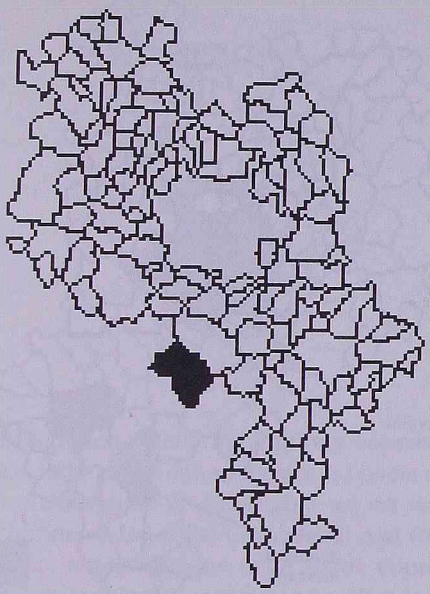
Figura 4.1. Suddivisione della provincia di Asti (prima fase)



Successivamente è possibile constatare (fig. 4.2) che il Comune di Castagnole può unirsi solo con quelli di Costigliole (ma entrambi sfiorano i 5.000 abitanti ciascuno) e Coazzolo, un Comune in crisi secondo la definizione adottata qui e che per posizione geografica può unirsi solo a Castagnole.

Si procede pertanto all'unificazione Castagnole-Coazzolo.

Figura 4.2. Unificazione di Castagnole e Coazzolo



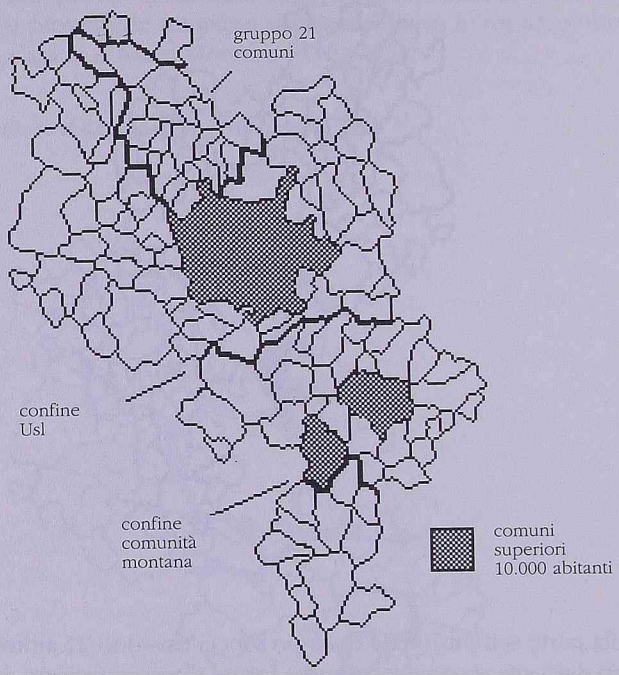
Nella parte settentrionale della provincia esistono 21 amministrazioni che hanno dato vita da qualche anno a forme di cooperazione, istituendo gruppi di studio su problemi comuni.

Si constata che i Comuni di Tonengo, Morasengo e Robella sono esclusi dal gruppo dei 21 Comuni e che sono fisicamente isolati. Si procede pertanto alla loro aggregazione al gruppo dei 21.

Si perviene così alla situazione riportata nella figura 4.3, dove si trovano:

– Asti	1 comune
– Nizza Monferrato	1 comune
– Canelli	1 comune
– Comunità montana	12 comuni
– Gruppo dei 21 più aggregati	24 comuni
– Castagnole – Coazzolo	2 comuni
– Area residuale a nord del confine Usl	27 comuni
– Area residuale a sud del confine Usl	52 comuni
Totale	120 comuni

Figura 4.3. Suddivisione della provincia di Asti (seconda fase)



Esistono poi altri casi di cooperazione intercomunale, il più significativo dei quali appare quello per la scuola media. Esistono sette consorzi di questo tipo, uno dei quali interno alla Comunità montana. I rimanenti possono costituire ulteriori aggregazioni sia per le condizioni di contiguità fisica che per la relativa omogeneità in termini di "crisi" economico-demografica.

A nord il confine fra i consorzi di scuola media e il gruppo dei 21 comuni è quasi perfetto, ad esclusione dei Comuni di Viale e di Cerreto, la cui attribuzione è quindi incerta.

Sempre a nord esistono diversi consorzi per il personale, tutti interni a quelli per la scuola media con l'eccezione dei Comuni di Capriglio e Buttigliera.

Nell'enclave creata da Asti, S. Damiano e Costigliole, i Comuni di Antignano, Celle Enomondo e S. Martino sono consorziati per l'acqua potabile. Potrebbero includere anche il Comune di Revigliasco, altrimenti fisicamente isolato (fig. 4.4).

Figura 4.4. Unificazione di Antignano, Celle Enomondo, S. Martino e Revigliasco

Il consorzio per l'acquedotto della Val Tiglione copre quasi interamente l'area delimitata a sud dalla comunità montana, ad ovest dai Comuni di Canelli (> 10.000 ab.) e Costigliole (> 5.000 ab.), ad est dal confine provinciale e a nord dal confine di Usl e dal Comune di Asti (> 10.000 ab.).

Più a sud il consorzio di depurazione delle acque copre quasi completamente l'area "di crisi" meridionale, proseguendo oltre la Comunità montana, fino al Comune di Fontanile.

I consorzi per i rifiuti non offrono indicazioni sostanziali in quanto due soli enti coprono l'intera provincia ad esclusione della comunità montana e di pochi altri Comuni.

La situazione che si presenta ora prevede 15 aree, tre delle quali determinate in via residuale.

– Asti	1 comune
– Nizza Monferrato	1 comune
– Canelli	1 comune
– Comunità montana	12 comuni
– Gruppo dei 21 più aggregati	24 comuni
– Castagnole – Coazzolo	2 comuni
– Consorzio Viarigi – Refrancore	2 comuni
– Consorzio Castello d'Annone – Rocchetta T. – Cerro T.	3 comuni
– Antignano, Celle Enomondo e S.Martino – Revigliasco	4 comuni
– Consorzio Villanova et al.	5 comuni
– Consorzio Castelnuovo et al.	9 comuni
– Consorzio Montafia – Cortazzone – Cortandone – Monale	4 comuni

– Consorzio Villafranca et al.	9	comuni
– Area residuale a nord-est	11	comuni
– Area residuale a nord del confine Usl	5	comuni
– Area residuale a sud del confine Usl	26	comuni
Totale	120	comuni

La prima area residuale (nord-est) è delimitata dai 21 Comuni, da Asti e dal consorzio scuola media Refrancore - Viarigi.

Le rimanenti delimitate dall'acquedotto di Antignano, da Asti e dal consorzio scuola media di Rocchetta - Castello di Annone - Cerro Tanaro a nord e dal consorzio di depurazione più Canelli e Nizza Monferrato a sud e tagliate dalla linea di confine delle Usl.

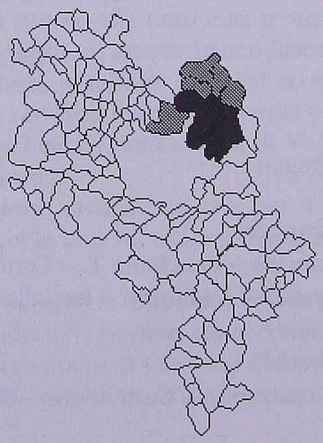
Si tratta ora di suddividere le aree che presentano un numero eccessivo di comuni o che siano demograficamente o geograficamente troppo estese.

In pratica queste aree sono cinque: l'area dei 21 Comuni, il consorzio di depurazione sud e le tre aree "residuali".

L'area dei 21 Comuni può essere divisa, seguendo sia il criterio delle dimensioni geografiche e demografiche che quello della situazione di "crisi", in una parte settentrionale, che include Montiglio e Cunico, sedi di uno dei gruppi di lavoro creati dai 21 Comuni, ed una meridionale che include la quasi totalità dei comuni con disagio socio-economico e demografico e i comuni di Montechiaro e Tonco, le rimanenti sedi dei gruppi di lavoro.

L'area residuale di nord-est può suddividersi sulla base del doppio criterio demografico e di contiguità stradale (figura 4.5) in: Castell'Alfero / Moncalvo – Penango – Grazzano – Casorzo / Comuni rimanenti (sei)

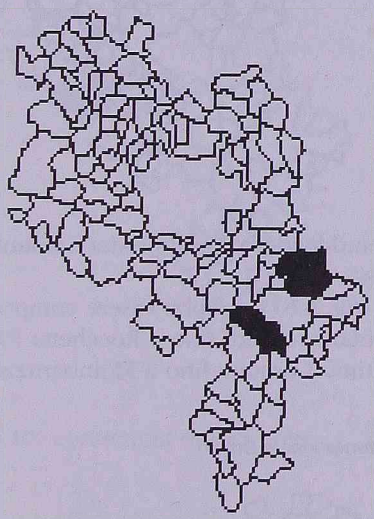
Figura 4.5. Suddivisione dell'area residuale di nord-est



All'interno dell'area residuale a sud di Asti si può individuare il gruppo contiguo di Calamandrana - S. Marzano - Moasca - Castelnuovo Calcea, anche se quest'ultimo potrebbe essere escluso, se necessario per facilitare aggregazioni immediatamente più a nord.

Sempre in quest'area residuale, ma nella parte orientale si individua un gruppo legato da una linea di contiguità stradale, Cortiglione - Incisa - Castelnuovo Belbo (fig. 4.6).

Figura 4.6. Suddivisione dell'area residuale a sud di Asti

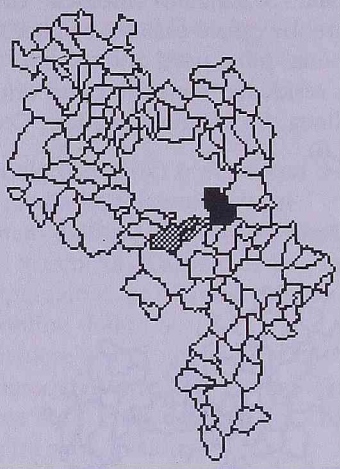


Questo gruppo potrebbe continuare fino ad includere Bruno e Mombaruzzo, che sulla base di altre considerazioni sono forse più opportunamente aggregabili al gruppo dei comuni in "crisi" a sud di Nizza Monferrato.

In tal modo quest'area residuale viene suddivisa in tre parti.

Nella fascia compresa fra Asti e la linea di demarcazione Usl si trovano cinque Comuni che ancora non fanno parte di alcun gruppo. Isola d'Asti potrebbe allora unirsi con Mongardino e Vigliano, escludendo, per via della discontinuità stradale ed orografica (fig. 4.7), Revigliasco da un lato e Azzano e Rocca d'Arazzo dall'altro.

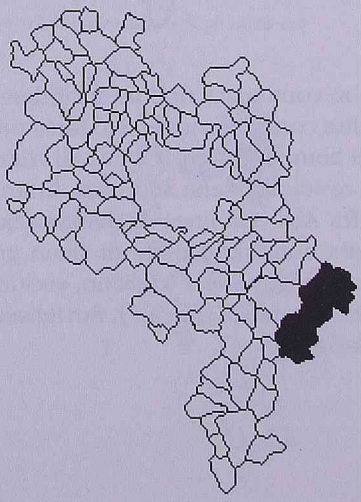
Figura 4.7. Suddivisione dell'area fra Asti ed il confine Usl



Rimane ancora da suddividere il gruppo dei Comuni meridionali al di sotto della "linea di crisi".

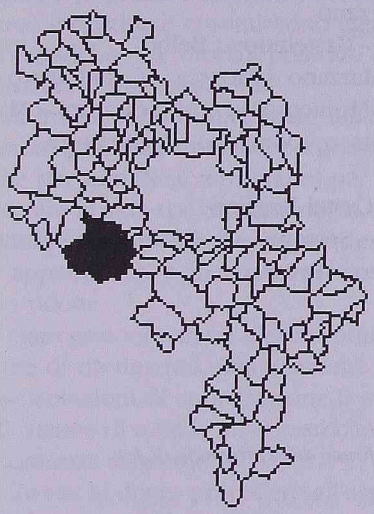
Un primo gruppo (fig. 4.8) potrebbe essere composto dagli appartenenti alla Comunità montana, quindi fino a Rocchetta Palafea (esclusa) ed un secondo da quest'ultimo Comune fino a Mombaruzzo e Bruno (inclusi).

Figura 4.8. Unione da Montabone a Bruno



Infine si può constatare la necessità di alcune correzioni per rispettare il criterio della contiguità stradale. Uno di questi potrebbe essere l'unione di Cisterna con S.Damiano (fig. 4.9).

Figura 4.9. Unione di Cisterna e S. Damiano

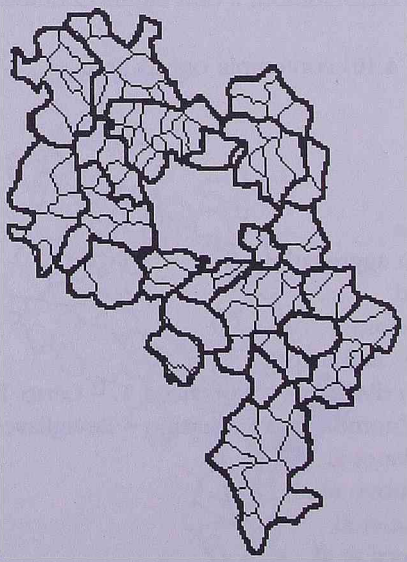


La situazione (fig. 4.10) contempla ora 25 aree:

– Asti	1 comune
– Nizza Monferrato	1 comune
– Canelli	1 comune
– Comunità montana	12 comuni
– Gruppo dei 21 più aggregati nord	10 comuni
– Gruppo dei 21 sud	14 comuni
– Castagnole – Coazzolo	2 comuni
– Consorzio Viarigi – Refrancore	2 comuni
– Consorzio Castello d'Annone – Rocchetta T. – Cerro T.	3 comuni
– Antignano, Celle Enomondo e S. Martino – Revigliasco	4 comuni
– Consorzio Villanova et al.	5 comuni
– Consorzio Castelnuovo et al.	9 comuni
– Consorzio Montafia et al.	4 comuni
– Consorzio Villafranca et al.	9 comuni

– Castell'Alfero	1 comune
– Moncalvo – Penango – Grazzano – Casorzo	4 comuni
– Calliano – Grana – Montemagno Castagnole – Scurzolengo – Portacomaro	6 comuni
– Isola – Mongardino – Vigliano	3 comuni
– Rocca d'Arazzo – Azzano	2 comuni
– Incisa – Cortiglione – Castelnuovo Belbo	3 comuni
– Calamandrana – S. Marzano – Moasca – Castelnuovo Calcea	4 comuni
– Calosso – Agliano – Montegrosso – M. Scarampi – Mombercelli Pino d'Asti – Revigliasco – Vinchio – Vaglio Serra	9 comuni
– Costigliole	1 comune
– Rocchetta Palafea – Castel Boglione Fontenile – Tigliole – Sessame – S. Giorgio Sc. – Tonco Serole – Mombaruzzo – Bruno	10 comuni
Totale	120 comuni

Figura 4.10. Suddivisione finale della provincia di Asti



4.2. I risultati

I risultati dell'applicazione della metodologia adottata per Asti all'intero Piemonte (cfr. carte in Appendice I e tabb. 4.2 - 4.9) prevedono 346 macro-aree oltre all'aggregazione dei 33 comuni dell'area metropolitana.

Questi risultati vanno interpretati con alcune avvertenze.

Una parte delle aree individuate costituiscono aggregati di Comuni che per dimensioni demografiche e territoriali possono ragionevolmente considerarsi nuove potenziali amministrazioni.

In alcune situazioni invece è stato necessario limitarsi alla individuazione di aree di dimensioni probabilmente troppo grandi (per numero di soggetti coinvolti più che per superficie territoriale) per consentire un processo di unificazione, mentre in altre (pochissime per la verità) vi sono Comuni che sulla base dei criteri adottati si sono ritrovati esclusi da qualsiasi aggregazione oppure appartenenti a macro-aree con dimensioni probabilmente ancora troppo ridotte.

Nel primo caso le aggregazioni con un elevato numero di comuni vanno interpretate come aree di riferimento, relativamente omogenee e all'interno delle quali cercare soluzioni di cooperazione il più possibile estese, fino al limite dell'unificazione di tutte le amministrazioni. Nella quasi totalità dei casi si tratta di Comunità montane.

Nel secondo caso invece si dovrà procedere all'aggregazione dei comuni rimasti isolati o delle macro-aree ritenute ancora insufficienti dal punto di vista dimensionale con uno dei gruppi confinanti sulla base di specifiche verifiche locali.

I dati relativi ad alcune variabili descrittive (tab. 4.1) mostrano, come è logico attendersi, una generale riduzione della disomogeneità.

I consumi elettrici ed industriali procapite, interpretabili rispettivamente come indicatori di attività di consumo privato e di produzione rispettivamente, segnalano una marcata riduzione della variabilità.

Anche il reddito procapite e la popolazione residente sono distribuiti in modo più omogeneo, mentre questo non avviene sempre per quanto riguarda la superficie territoriale (alcuni piccoli Comuni sono come si è detto rimasti isolati mentre alcuni macro-aree sono probabilmente ancora disaggregabili).

La variabilità nella popolazione residente è una variabile in grado di determinare la presenza e l'economicità nella fornitura di molti servizi comunali, come si è cercato di evidenziare in altri punti di questo lavoro.

Si può constatare (fig. 4.11) che a seguito dell'introduzione delle macroaree si assottiglia la categoria delle amministrazioni in grado di offrire solo servizi di tipo istituzionale (quelli possibili con qualsiasi dimensione

Tabella 4.1. Variabilità di alcuni indicatori socio-economici (1)

	Numero comuni	pop res 91	sup in ha	reddito procapite	kw ind	kw dom
Torino	315	7,70	1,08	8,81	4,98	5,51
Vercelli	86	1,72	0,58	2,01	1,55	0,88
Biella	83	1,71	0,64	2,05	1,33	1,84
Novara	87	2,89	0,92	3,30	2,57	2,91
Verbania	78	2,05	0,90	2,14	3,23	1,76
Cuneo	250	2,32	1,09	2,76	3,48	2,27
Asti	120	3,88	1,18	4,40	4,30	3,78
Alessandria	190	3,62	1,03	4,07	3,11	3,41
Torino	75	5,86	1,39	0,21	0,75	0,48
Vercelli	26	1,30	0,63	0,13	0,74	0,33
Biella	24	1,16	0,56	0,13	0,73	0,16
Novara	34	1,69	0,66	0,25	1,16	0,16
Verbania	23	0,94	1,06	0,23	0,50	1,15
Cuneo	83	1,18	1,13	0,11	2,51	0,23
Asti	25	1,64	0,65	0,14	0,83	0,07
Alessandria	57	1,74	0,76	0,20	1,81	0,14

(1): deviazione standard/media

demografica), mentre rimane invariato il numero delle amministrazioni per le quali esiste economicità nella gestione dei servizi socio-assistenziali (quelli che richiedono la dimensione demografica maggiore).

Aumentano invece i comuni appartenenti alle categorie intermedie, dove è più frequente il caso di fornitura di servizi sportivi e culturali.

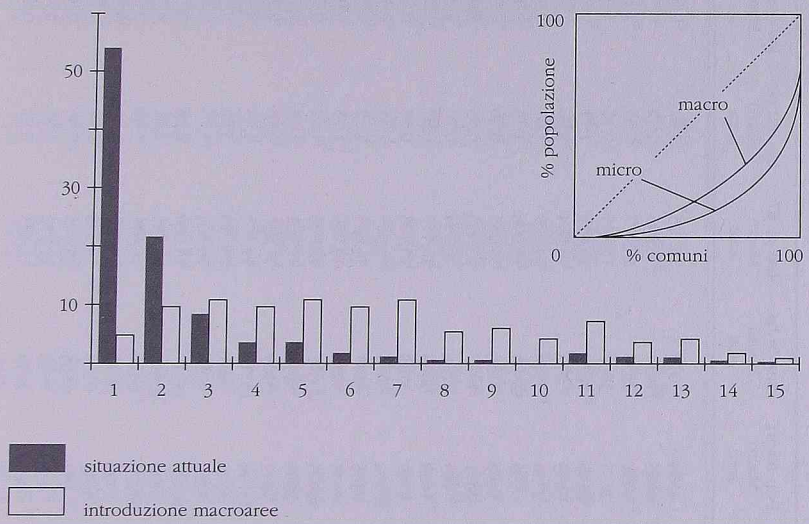
Le isole amministrative

Alcune amministrazioni presentano una superficie comunale non completamente contigua, vale a dire possiedono vere e proprie *enclaves* di territorio situate all'interno dei confini di altri Comuni. Si parla in questi casi di isole amministrative.

Le isole amministrative sono 101 in Piemonte e presentano una superficie che può variare da meno di un ettaro (Banchette di Ivrea) a una decina di chilometri quadrati (Magliano Alpi).

Spesso le dimensioni sono tanto esigue da rendere problematica la collocazione precisa dei confini amministrativi sulla carta geografica IGM, tanto che esistono tuttora numerose contestazioni sulle delimitazioni comunali (sono 18 i territori contesi in Piemonte). Quasi sempre le isole sono situate in prossimità del Comune del quale fanno parte, ma talvolta le distanze possono essere notevoli, come nel caso di Magliano Alpi in provincia di Cuneo che possiede un territorio situato ad oltre 30 chilometri dal centro abitato, oppure sono separate da altre isole amministrative.

Figura 4.11. Percentuale di comuni per classe demografica



1: fino a 1.000 abitanti
2: 1.000-2.000 abitanti
3: 2.000-3.000 abitanti
4: 3.000-4.000 abitanti
5: 4.000-5.000 abitanti
6: 5.000-6.000 abitanti
7: 6.000-7.000 abitanti
8: 7.000-8.000 abitanti
9: 8.000-9.000 abitanti
10: 9.000-10.000 abitanti
11: 10.000-15.000 abitanti
12: 15.000-20.000 abitanti
13: 20.000-30.000 abitanti
14: 30.000-50.000 abitanti
15: oltre 50.000 abitanti

In un caso (Barge in provincia di Cuneo) isola e Comune da cui dipende si trovano in due provincie diverse, mentre in due casi (nella provincia di Alessandria) si travalicano i confini regionali e i Comuni di Pieve Cairo e Frascarolo (in provincia di Pavia) amministrano due territori interni alla provincia di Alessandria (quasi certamente solo di aree golenali del Po).
Nella maggior parte dei casi si tratta di zone montane disabitate o di aree golenali del Po e del Bormida, al momento prive di interesse economico. In altri casi tuttavia, pur non presentando insediamenti di rilievo, le isole sono situate in pianura (come nel caso di Cambiano) oppure comprendono risorse naturali di un certo rilievo come torrenti o piccoli laghi di montagna (come nella zona nord della provincia di Torino).
L'esistenza delle isole amministrative non pone al momento difficoltà di rilievo, tuttavia nel quadro di un complessivo riordino dei confini comunali anche il superamento di questa anomalia dovrebbe essere preso in considerazione.

Tabella 4.2. Dati socio-economici della provincia di Alessandria

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macro area	Sup in ha Macro area	Red pc 87 Macro area	kw ind pc Macro area	kw dom pc Macro area
Villanova M.	1	3	1,1	1697	1659	14,715	4834	5099	15,125	11,62	0,87
Cerrina	2	9	2,5	1612	1709	14,089	6685	11494	14,345	2,12	0,99
Camino	3	2	3,3	845	1845	14,235	1098	2337	14,477	0,59	1,14
Pontestura	4	3	3,1	1633	1887	16,015	2675	3800	15,891	9,16	1,08
Casale M.	5	1		38145	8632	16,815	38145	8632	16,815	1,71	0,86
Borgo S. M.	6	4	1,1	1379	979	15,845	5243	5978	16,694	3,00	1,02
Murisengo	7	3	3,1	1671	1525	15,555	2766	4560	14,479	1,07	0,97
Rosignano M.	8	13	2,3	1594	1922	15,625	9956	12386	15,098	1,73	0,98
Occimiano	9	1		1409	2238	14,285	1409	2238	14,285	3,46	0,76
Mirabello M.	10	2	1,9	1348	1327	15,265	2071	1847	15,495	0,73	0,88
Pomaro M.	11	2	1,3	416	1357	15,225	743	2299	16,254	0,70	1,04
Vignale M.	12	2	2,3	1173	1881	16,865	1688	3008	16,175	0,87	1,05
S. Salvatore M.	13	1		4749	3188	15,105	4749	3188	15,105	0,57	0,83
Valenza	14	1		20992	5005	19,305	20992	5005	19,305	1,41	0,86
Fubine	15	2	4,2	1701	2552	16,315	2105	3087	15,663	1,12	0,97
Solero	16	4	1,3	1718	2273	14,215	5575	9010	14,989	1,75	0,90
Alessandria	17	1		90475	20371	18,083	90475	20371	18,083	1,92	0,77
Bassignana	18	2	1,4	1709	2810	17,205	2958	3955	17,851	1,23	0,92
Pietra Maraz.	19	3	1,4	741	783	18,725	1811	3109	17,037	0,78	0,99
Cast. Scrivia	20	8	5,0	5720	4542	14,035	13796	13713	14,673	1,44	0,84
Pontecurone	21	1		4228	2981	13,755	4228	2981	13,755	3,50	0,80
Felizzano	22	4	1,6	2505	2518	15,735	7260	9260	16,104	15,75	0,81
Cast. Bormida	23	9	5,8	4233	4519	13,905	10120	14347	14,080	2,18	0,78
Bosco Marengo	24	3	1,2	2301	4477	14,705	6270	10495	14,755	2,61	0,79
Tortona	25	1		27273	9929	16,615	27273	9929	16,615	1,99	0,75
Viguzzolo	26	6	5,4	3003	1827	14,845	5783	5041	14,772	1,32	0,76
Sarezzano	27	9	1,9	1085	1379	14,405	5559	6104	14,458	2,14	0,74
Monleale	28	2	2,5	679	961	15,175	955	1505	15,745	0,56	0,88
C. Vescovato	29	2	3,5	363	774	11,185	468	1543	11,772	0,29	0,72
Garbagna	30	2	2,0	660	2070	11,854	989	3299	11,445	0,37	0,85

Br. Frascata	31	5	1,8	565	1742	11,315	1790	5871	14,045	0,52	0,87
Basaluzzo	32	4	1,7	1881	1522	13,805	5277	5574	13,799	3,10	0,76
Poz. Formigaro	33	1		4706	3559	14,645	4706	3559	14,645	3,26	0,66
Novi L.	34	1		29788	5422	15,845	29788	5422	15,845	5,41	0,65
Cos. Spinola	35	3	7,0	2045	1497	14,145	2631	3071	13,748	38,45	0,80
Stazzano	36	3	1,1	1992	1783	13,615	5772	6593	13,579	3,19	0,68
Fab. Curone	37	5	2,3	951	5364	11,535	2612	11702	12,596	0,97	0,81
Cabella L.	38	8	2,3	757	4678	11,385	3072	23342	12,680	0,56	0,89
Cassine	39	4	2,4	3130	3353	14,375	7113	7194	14,262	1,17	0,79
Carpeneto	40	4	1,3	957	1360	11,825	3089	4298	12,963	0,44	0,87
Silvano d'Orba	41	2	1,4	1775	1208	13,555	3025	2772	13,786	2,55	0,82
Cast. d'Orba	42	2	5,1	1848	1425	13,185	2212	1944	12,948	1,13	0,78
Parodi L.	43	2	1,3	745	1250	13,134	1314	1609	13,892	0,34	0,85
Gavi	44	3	9,4	4558	5090	13,875	5528	6575	13,848	0,76	0,76
Ser. Scrivia	45	1		6243	1602	14,565	6243	1602	14,565	8,90	0,66
Arq. Scrivia	46	1		6113	2336	13,455	6113	2336	13,455	14,15	0,66
Alice Bel Colle	47	2	1,3	852	1209	13,485	1529	2270	13,184	1,09	0,86
Acqui Terme	48	1		20277	3342	17,695	20277	3342	17,695	1,42	0,75
Visone	49	5	2,5	1201	1256	14,575	3126	4330	14,160	1,77	0,90
Ovada	50	1		12208	3533	15,205	12208	3533	15,205	1,40	0,74
Tagliolo M.to	51	2	3,5	1392	2591	14,655	1788	3469	14,691	3,93	0,82
Lerma	52	3	1,4	737	1455	12,730	1802	4006	12,106	0,71	0,87
Bosio	53	4	2,3	1216	6702	12,365	2796	14160	12,263	2,04	0,75
Bistagno	54	4	1,9	1736	1765	12,735	4421	5855	13,657	2,08	0,83
Ponzone	55	3	2,8	1116	6942	12,055	1924	10313	11,721	0,51	1,17
Molare	56	2	2,6	2036	3277	13,005	2834	5658	12,656	0,41	0,84
Spigno M.	57	8	3,5	1400	5496	13,585	4224	16020	12,608	1,08	0,79
Dev. standard				13614	3015	1,81	13290	4750	1,66	5,70	0,12
Media				5952	3170	14,49	7647	6246	14,60	3,14	0,85
Dev. st./media				2,29	0,95	0,12	1,74	0,76	0,11	1,81	0,14

Tipo macro: pop. capoluogo/pop. media altri aderenti

Tabella 4.3. Dati socio-economici della provincia di Asti

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macro area	Sup in ha Macro area	Red pc 87 Macro area	kw ind pc Macro area	kw dom pc Macro area
Cocconato	1	10	3,3	1548	1677	16,665	5719	8848	15,202	1,62	0,97
Caste	2	9	4,6	2797	2200	15,295	7646	10470	15,053	0,78	0,90
Montechiaro	3	14	3,3	1394	1014	15,435	6822	8775	13,627	0,97	0,90
Moncalvo	4	4	5,6	3523	1766	16,290	5417	5016	16,108	1,35	1,00
Villanova	5	5	4,2	4391	4214	16,995	8560	9875	15,986	4,10	0,86
Montafia	6	4	1,6	855	1456	14,646	2488	3906	15,388	1,11	0,96
Castell'Alfero	7	1		2580	1997	16,005	2580	1997	16,005	4,64	0,92
Portacomaro	8	6	1,8	1848	1094	14,305	6888	7288	13,969	0,64	0,90
Refrancore	9	2	1,4	1546	1315	14,655	2649	2682	15,150	0,51	0,90
Villafranca	10	8	3,7	2869	1291	16,905	8341	7359	15,658	7,18	0,88
Asti	11	1		72384	15182	18,229	72384	15182	18,229	2,26	0,84
Cast. Annone	12	3	1,7	1725	2316	16,305	3806	4389	14,870	1,71	0,88
San Damiano	13	2	6,0	7265	4802	14,865	8471	5867	14,711	1,08	0,87
Antignano	14	4	1,5	992	1089	15,045	3012	3270	14,136	1,48	0,85
Isola d'Asti	15	3	2,4	2060	1358	14,355	3743	2698	14,393	1,32	0,83
Rocca Arazzo	16	2	2,8	915	1262	16,215	1242	1905	16,343	1,12	0,91
Castigliole	17	1		5932	3686	14,315	5932	3686	14,315	0,98	0,85
Mombercelli	18	8	2,0	2198	1420	14,405	9766	8953	13,555	1,33	0,80
Inc. Scapaccino	19	4	3,5	2049	2085	14,845	3817	4406	14,626	1,59	0,82
Calamandrana	20	3	2,2	1459	1274	14,935	2791	2663	14,577	2,71	0,84
Nizza M.to	21	1		10029	3041	14,925	10029	3041	14,925	1,15	0,74
Mombaruzzo	22	10	3,0	1226	2211	14,155	4875	8378	13,244	0,80	0,86
Castagnole Lan.	23	2	12,3	3476	2137	14,955	3758	2549	14,816	5,51	0,84
Canelli	24	1		10425	2358	16,695	10425	2358	16,695	1,99	0,98
Monastero B.	25	12	2,2	1008	1415	13,695	5944	15517	12,845	1,77	0,78
Dev. standard				14110	2810	1,121	13613	3908	1,186	1,65	0,06
Media				5860	2546	15,405	8284	6043	14,977	1,99	0,88
Dev. st./media				2,41	1,10	0,07	1,64	0,65	0,08	0,83	0,07

Tabella 4.4. Dati socio-economici della provincia di Biella

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macro area	Sup in ha Macro area	Red pc 87 Macro area	kw ind pc Macro area	kw dom pc Macro area
Quittengo	1	5	1,48	253	804	15,195	939	5478	14,427	0,38	1,59
Trivero	2	2	7,79	7327	2988	18,475	8267	3535	18,104	8,12	0,93
Coggiola	3	2	1,54	2552	2368	15,235	4206	3479	15,211	3,15	0,86
Pray	4	4	3,24	2681	933	15,795	5164	3926	15,134	10,94	0,88
Adorno Micca	5	6	2,07	3681	1205	16,425	12556	4901	15,385	2,81	1,01
Valle Mosso	6	7	3,34	4353	890	17,075	12166	7618	16,155	7,52	0,99
Curino	7	5	2,37	505	2137	10,154	505	2137	10,154	5,23	0,93
Sostegno	8	1		772	1807	12,785	1177	2180	12,651	0,68	0,92
Biella	9	1		48277	4668	21,235	48277	4668	21,235	3,17	1,01
Vigliano B.	10	4	8,82	8297	838	16,125	11120	1682	15,803	4,03	0,90
Valle S. N.	11	3	1,79	1206	1487	14,875	2552	3656	14,119	1,47	0,91
Valdengo	12	4	3,08	2434	772	16,435	4804	1983	16,191	15,76	0,90
Cossato	13	1		15329	2774	16,155	15329	2774	16,155	3,40	0,87
Lessona	14	6	1,77	2301	1171	14,645	8810	8503	14,630	9,50	0,87
Occhiep. Sup.	15	3	1,64	2812	520	15,395	6244	3535	16,190	4,40	0,99
Graglia	16	4	2,04	1615	2028	13,295	3985	5067	13,011	1,07	0,93
Occhiep. Inf.	17	2	3,43	4194	405	13,695	5417	786	13,711	3,49	0,83
Mongrando	18	1		4023	1672	14,525	4023	1672	14,525	2,49	0,89
Ponderano	19	2	4,05	3698	704	15,175	4612	1232	14,917	3,25	0,82
Gaglianico	20	2	1,48	3944	452	17,095	6606	1474	16,877	11,79	0,92
Candelo	21	3	6,78	7636	1511	14,465	9887	3301	14,645	8,68	0,78
Zubiena	22	5	3,79	1129	1258	12,805	2319	3694	12,157	2,05	0,96
Cerrione	23	4	2,70	2628	2800	13,985	5553	8591	14,436	7,53	0,80
Cavaglià	24	4	3,71	3609	2548	14,675	6524	5431	15,276	5,81	0,87
Dev. standard				9440	1004	2,10	9216	2132	2,07	3,85	0,15
Media			5636	1614	15,24	7960	3804	15,05	5,28	0,93	
Dev. st./media				1,68	0,62	0,14	1,16	0,56	0,14	0,73	0,16

Tabella 4.5. Dati socio-economici della provincia di Cuneo

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macro area	Sup in ha Macro area	Red pc 87 Macro area	kw ind pc Macro area	kw dom pc Macro area
Casalgrasso	1	5	1,7	1411	1768	18,445	4820	6697	16,792	3,42	0,87
Racconigi	2	3	6,7	9915	4803	16,525	12891	9078	16,013	4,82	0,80
Som. del bosco	3	2	3,0	5845	3557	17,705	7785	7262	17,281	2,19	0,84
Monteu Roero	4	3	1,6	1565	2445	15,115	3469	5143	14,861	1,83	0,89
Monta	5	2	3,6	4169	2670	14,385	5329	4007	14,344	1,15	0,70
Canale	6	1		4966	1800	15,885	4966	1800	15,885	1,55	0,81
Vezza d'Alba	7	3	1,7	2008	1411	13,805	4350	3153	14,529	0,58	0,82
Govone	8	2	1,1	1961	1880	15,565	3745	2785	14,717	4,39	0,86
Bagnolo P.	9	1		5118	6291	12,035	5118	6291	12,035	1,66	0,78
Barge	10	1		6998	8235	14,545	6998	8235	14,545	2,76	0,80
Moretta	11	3	4,7	4020	2415	16,165	5746	4885	15,768	4,58	0,89
Cavallermag.	12	4	3,5	4542	5157	17,115	8480	10322	16,656	3,05	0,83
S. Vit. D'Alba	13	4	1,1	2402	1008	18,065	9124	6025	15,887	3,48	0,84
Guarene	14	6	1,8	2546	1339	16,945	9638	5427	16,080	3,25	0,82
Alba	15	1		29150	5401	21,865	29150	5401	21,865	6,44	0,85
Neive	16	6	3,9	2757	2120	15,455	6254	7673	14,139	1,24	0,76
S. St. Belbo	17	4	5,3	4138	2363	15,945	6466	5965	14,975	2,02	0,73
Paesana	18	4	19,2	3182	5808	13,605	3679	17162	12,575	1,69	0,87
Sanfront	19	4	4,0	2661	3967	12,355	4671	6526	12,163	0,76	0,76
Revello	20	2	2,3	4045	5348	15,395	5839	7855	14,784	1,39	0,84
Saluzzo	21	1		15829	7578	18,895	15829	7578	18,895	4,24	0,82
Scarnafigi	22	2	1,3	1770	3043	15,775	3110	4819	15,758	2,68	0,87
Savigliano	23	1		18949	11073	18,515	18949	11073	18,515	3,05	0,77
Bra	24	1		27189	5962	18,165	27189	5962	18,165	2,12	0,79
Cherasco	25	2	2,1	6508	8120	15,815	9565	10758	15,741	2,44	0,79
La Morra	26	2	5,6	2413	2434	16,525	2843	3166	16,291	1,34	0,81
Diano d'Alba	27	5	3,3	2734	1775	16,545	6056	4512	15,878	3,03	0,83
Venasca	28	10	3,2	1539	2038	12,355	5822	39946	10,386	1,10	0,84
Pagno	29	3	1,8	506	844	13,255	1076	2213	13,428	0,36	0,71
Manta	30	1		3203	1178	16,585	3203	1178	16,585	1,16	0,70
Verzuolo	31	1		5996	2620	15,485	5996	2620	15,485	25,69	0,77
Cost. Saluzzo	32	3	1,7	3095	1525	13,415	6715	4569	13,026	2,56	0,73
Villafalletto	33	2	5,3	2978	2960	13,795	3539	3803	13,682	1,89	0,78
Genola	34	1		2110	1374	16,005	2110	1374	16,005	4,26	0,81
Fossano	35	1		23358	13073	16,945	23358	13073	16,945	3,99	0,69
Bene Vagienna	36	3	2,8	3171	4895	14,135	5433	8044	13,534	4,73	0,70
Monp. d'Alba	37	7	3,5	1959	2565	13,625	5356	7139	14,844	1,40	0,80
Cer. Langhe	38	3	1,7	383	1013	13,675	837	2501	13,137	0,32	0,69
Lequio Berria	39	9	1,7	586	1188	11,516	3376	7017	13,349	0,37	0,75
Cortemilia	40	7	7,5	2589	2473	15,475	4665	9360	14,322	5,46	0,75
Pez. V. Uzzone	41	2	5,5	403	2746	11,064	476	3047	11,538	0,78	0,83

Rocca Bruna	42	12	4,5	1308	2408	11,205	4517	50830	9,994	0,66	0,65
Busca	43	1		8863	6577	12,525	8863	6577	12,525	2,32	0,70
Centallo	44	4	4,9	5845	4275	14,405	9407	8264	13,542	1,73	0,71
St. Alb. stura	45	2	1,1	2064	2813	14,305	4008	5636	13,810	2,76	0,70
Magliano Alpi	46	2	1,2	1974	3263	14,195	3629	5895	13,214	1,56	0,72
Carru	47	4	4,7	3954	2601	16,675	6453	6938	15,237	3,17	0,79
Dogliani	48	3	244,6	6972	5890	14,755	7029	6436	15,392	2,34	0,73
Bossolasco	49	6	2,1	672	1435	16,245	2238	5482	12,376	0,62	0,70
Murazzano	50	2	2,5	880	2774	11,605	1237	4075	11,149	0,61	0,74
Sale D. Langhe	51	8	2,5	510	1093	14,116	1939	7728	12,582	0,28	0,68
Saliceto	52	5	2,6	1534	2441	16,995	3864	8920	15,055	0,37	0,70
Priero	53	3	2,2	405	2020	15,395	776	3318	13,881	1,36	0,70
Dronero	54	1		6972	5890	14,755	6972	5890	14,755	0,95	0,15
Valgrana	55	5	2,4	773	2314	9,835	2046	14571	8,817	0,49	0,63
Caraglio	56	1		5703	4153	12,745	5703	4153	12,745	1,38	0,72
Cervasca	57	3	1,7	3664	1828	13,425	7963	5223	13,576	2,47	0,68
Cuneo	58	1		55568	11987	19,144	55568	11987	19,144	4,10	0,72
Beinette	59	4	1,7	2656	1741	12,795	7436	6602	13,585	2,48	0,69
Mondovì	60	1		21910	8726	16,945	21910	8726	16,945	2,79	0,71
Rocca Ciglie	61	2	1,1	218	733	10,033	415	1330	9,421	0,14	0,58
Niella Tanaro	62	1		990	1557	14,605	990	1557	14,605	2,77	0,78
Ceva	63	2	7,1	5574	4296	17,845	6361	5734	17,339	38,04	0,83
Demonte	64	11	6,9	2136	12728	13,745	5250	58574	12,553	0,78	0,81
Borgo S.Dal.	65	1		10930	2225	16,905	10930	2225	16,905	1,69	0,75
Boves	66	1		8830	5105	11,745	8830	5105	11,745	0,82	0,64
Peveragno	67	1		4876	6836	12,515	4876	6836	12,515	1,00	0,69
Chiusa di P.	68	1		3389	9405	11,895	3389	9405	11,895	0,61	0,80
Vil. Mondovì	69	2	2,4	4748	2839	12,915	6717	11324	12,420	2,67	0,74
Frabosa Sot.	70	3	1,1	1192	3763	10,965	3333	10308	11,248	1,32	1,26
Vicoforte	71	2	11,1	2859	2545	15,785	3116	3167	15,541	0,56	0,75
S. M. Mondovì	72	3	5,9	2165	1825	13,435	2893	4447	12,969	5,52	0,70
Mombasiglio	73	3	2,6	628	1715	12,985	1120	3727	13,004	0,30	0,68
Bagnasco	74	3	3,3	1043	3110	13,685	1668	5030	14,153	2,07	0,76
Montaldo di M.	75	3	1,1	651	2374	10,675	1819	8870	11,904	0,95	1,43
Viola	76	2	1,6	496	2106	11,255	798	2971	11,546	1,57	1,15
Garessio	77	2	4,7	3986	13122	13,725	4839	15828	13,446	4,31	0,76
Roccavione	78	4	3,9	2781	1964	12,405	4921	35741	12,296	4,47	0,84
Robilante	79	1		2249	2492	12,615	2249	2492	12,615	75,05	0,76
Limone P.	80	2	1,1	1589	7123	18,945	3062	13316	15,534	2,50	1,85
Ormea	81	1		2281	12419	13,365	2281	12419	13,365	2,32	0,73
Caprauna	82	2	1,4	171	1104	10,812	289	1862	10,338	0,34	0,61
Briga Alta	83	1		81	5351	11,116	81	5351	11,116	0,52	1,20
Dev. st.				8022	3115	2,438	7768	9451	2,334	9,32	0,19
Media				5142	3991	14,585	6576	8317	14,195	3,71	0,79
Dev. st./media				1,56	0,78	0,17	1,18	1,14	0,16	2,51	0,24

Tabella 4.6. Dati socio-economici della provincia di Torino

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macro area	Sup in ha Macro area	Red pc 87 Macro area	kw ind pc Macro area	kw dom pc Macro area
Locana	1	8	5,5	1981	13274	13,695	4504	56624	11,181	1,36	0,86
Vico Canavese	2	12	2,3	932	3277	12,545	5361	14264	11,919	0,45	0,86
Quincinetto	3	2	1,3	1150	1779	13,365	2025	2825	13,451	0,65	4,19
Settimo Vittone	4	5	3,2	1685	2323	12,795	3775	4816	12,289	11,07	0,88
Pont Canavese	5	3	11,9	3881	1943	11,205	4534	4983	10,742	0,66	0,80
Castellamonte	6	3	23,7	8981	3850	13,875	9740	7204	13,566	1,51	0,87
Lessolo	7	2	2,3	1957	794	12,025	2790	1226	12,309	0,58	0,84
Borg. di Ivrea	8	2	1,0	3662	1334	14,045	7215	2083	15,074	3,57	0,84
Curgne	9	1		10221	1938	13,645	10221	1938	13,645	1,70	0,87
Borgiallo	10	3	1,7	454	699	12,776	973	1737	11,752	0,57	0,74
Banchette	11	12	4,5	3775	217	16,515	13007	5288	14,927	1,88	0,85
Ivrea	12	1		24546	3019	16,235	24546	3019	16,235	3,04	0,91
Chiaverano	13	4	1,4	2225	1198	13,735	6974	3385	14,244	0,84	0,86
Prascorsano	14	3	2,0	637	482	11,025	1266	1997	10,712	2,51	0,71
Valperga	15	3	7,7	3403	1327	12,415	4292	1950	12,210	4,62	0,77
Strambino	16	9	4,3	6041	2275	14,375	17352	9154	14,213	2,22	0,85
Albiano di Ivrea	17	7	2,3	1689	1173	12,375	6020	6340	12,647	0,42	0,83
Azeglio	18	3	1,3	1186	988	14,985	3075	2605	13,805	2,33	0,87
Mezzenile	19	9	1,9	913	2898	10,015	4736	33217	11,208	1,20	1,22
Lanzo T.	20	4	5,2	5217	1037	13,86	8256	7022	13,332	3,92	0,91
Cafasse	21	3	1,2	3543	998	13,695	9462	6427	12,863	2,24	0,92
Forno C.	22	4	3,4	4075	1673	12,925	7652	4253	12,528	6,42	0,81
Rocca C.	23	2	1,1	1463	1420	11,555	2856	2700	12,096	1,90	0,87
Favria	24	5	3,3	4215	1485	13,215	9382	4209	13,365	7,28	0,86
Rivarolo C.	25	1		11723	3232	13,425	11723	3232	13,425	3,57	0,84
Bosconero	26	2	1,1	2804	1109	14,035	5272	1906	13,263	3,31	0,84
S. Giusto C.	27	6	2,8	2846	965	12,735	7981	5072	12,836	1,78	0,87
Caluso	28	7	5,0	7375	3953	14,165	16157	11568	13,804	1,55	0,76
Viu	29	3	4,4	1275	8449	8,815	1851	22807	8,421	0,58	1,11
Vallo T.	30	2	1,1	715	624	12,274	1381	2868	11,831	0,37	0,83
Mathi	31	2	4,8	4090	712	13,935	4935	1145	13,360	5,46	0,80
Nole	32	2	6,5	6491	1130	12,915	7483	1525	12,715	1,54	0,77
S. Carlo C.	33	2	2,6	3361	2096	13,235	4634	2821	12,763	4,08	0,83
S. Fran.al Campo	34	2	2,5	3849	1504	12,365	5385	2568	12,901	3,70	0,81
Cirie	35	1		18129	1779	13,885	18129	1779	13,885	4,63	0,78

S. Maurizio C.	36	3	2,5	6595	1751	13,235	11938	3811	15,694	3,18	0,90
S. Benigno C.	37	2	3,6	5160	2219	14,115	6595	3487	14,289	4,78	0,82
Montanaro	38	2	2,4	5227	2081	11,795	7367	3650	12,254	1,09	0,78
Chivasso	39	1		24453	5131	13,095	24453	5131	13,095	0,96	0,68
Verolengo	40	3	2,2	4417	2923	13,505	8346	4982	13,286	2,86	0,76
Susa	41	5	12,2	6709	1126	13,715	8902	9338	13,094	1,43	0,92
Bussoleno	42	8	6,0	6616	3738	12,375	14290	14170	11,741	1,36	0,77
Condove	43	3	2,6	4259	7133	11,205	7496	9371	11,395	3,20	0,76
Almese	44	3	2,8	5235	1791	15,325	8956	5031	14,196	1,20	0,87
Val della Torre	45	3	1,8	3018	3674	14,195	6392	5757	14,770	1,53	0,87
S.Sebast. da Po	46	3	1,2	1631	1664	13,645	4396	4835	14,349	1,15	0,87
Lauriano	47	2	1,7	1314	1417	12,431	2070	2167	12,652	2,60	0,88
Cavagnolo	48	4	2,1	2280	1237	13,945	5530	6761	13,181	7,43	0,86
Chiomonte	49	4	2,0	1016	2666	13,895	2557	12328	13,525	1,06	0,88
S. Ant. da Susa	50	4	2,1	3889	996	13,625	9564	9917	12,429	1,15	0,90
S. Ambr. di Torino	51	2	6,9	3997	859	13,305	4574	1766	13,059	2,20	0,84
Avigliana	52	1		10030	2326	15,885	10030	2326	15,885	2,30	0,80
Buttigliera alta	53	5	2,6	6605	825	19,375	16923	5221	17,721	2,20	0,82
Sciolze	54	3	2,0	1235	1133	16,035	2474	2843	15,435	0,51	1,00
Bardonecchia	55	8	3,9	3200	13231	17,465	8903	51848	15,616	5,04	2,25
Fenestrelle	56	3	2,1	677	4904	13,225	1327	17664	12,716	1,65	1,91
Perosa Argentina	57	4	2,4	3932	2631	13,085	8915	12926	12,362	3,77	0,88
Giaveno	58	1		12679	7197	13,605	12679	7197	13,605	0,98	0,85
Cumiana	59	1		6192	6080	14,465	6192	6080	14,465	1,97	0,83
None	60	1		7641	2466	14,945	7641	2466	14,945	3,57	0,81
Carignano	61	7	4,1	8498	5018	15,055	20955	13468	15,207	2,48	0,55
Pino T.	62	6	3,2	8419	2190	25,335	21753	6980	21,007	1,57	1,02
Andezeno	63	5	2,4	1693	748	13,635	4570	3757	12,904	4,90	0,84
Chieri	64	1		31123	5430	15,365	31123	5430	15,365	1,71	0,88
Santena	65	1		10267	1621	14,365	10267	1621	14,365	4,92	0,76
Poirino	66	4	4,8	8787	7570	13,405	14242	14594	13,413	4,38	0,80
Perrero	67	4	5,1	907	6347	10,325	1437	19023	9,964	0,69	1,06
Luserna S. G.	68	15	4,8	8057	1773	12,615	31562	36756	12,475	1,52	0,82
S. Sec. di Pinerolo	69	2	3,1	3270	1262	14,935	4323	2321	14,051	1,17	0,77
Frossasco	70	3	1,5	2591	2020	14,845	6041	4112	16,764	5,53	0,92
Pinerolo	71	1		35112	5028	14,445	35112	5028	14,445	3,19	0,74
Buriasco	72	2	1,1	1309	1468	13,115	2452	2881	12,630	4,66	0,72
Cavour	73	11	2,2	5218	4913	11,655	29036	24973	13,219	3,56	0,80
Carmagnola	74	1		24662	9638	14,025	24662	9638	14,025	8,70	0,78
Torino	75	33	54,3	961916	13017	18,477	1529179	74804	17,063	2,30	0,55
Dev. standard				109845	2885	2,156	174478	12745	1,803	2,05	0,44
Media				18804	3016	13,757	29736	9107	13,496	2,72	0,92
Dev. st./media				5,84	0,96	0,16	5,87	1,40	0,13	0,75	0,48

Tabella 4.7. Dati socio-economici della provincia di Novara

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 Capoluogo	Sup in ha Capoluogo	Reddito pc Capoluogo	Pop res 91 Macroarea	Sup in ha Macroarea	Red pc 87 Macroarea	kw ind pc Macroarea	kw dom pc Macroarea
S. Maurizio Op.	1	5	2,8	2814	832	14715	6861	3760	15,404	3,38	0,89
Armeno	2	1		2166	3158	12415	2166	3158	12,415	0,63	0,74
Bebbiuno	3	2	1,3	1299	824	18975	2266	1501	18,027	2,70	1,14
Lesa	4	4	2,2	2295	1248	22985	5382	2613	20,394	1,09	1,25
Gozzano	5	7	3,3	5998	1254	15715	16875	5802	15,227	4,35	0,75
Oleggio Caste	6	2	1,0	1398	584	17505	2794	1120	15,861	4,59	0,68
Arona	7	1		15525	1490	20225	15525	1490	20,225	1,20	0,75
Grignasco	8	2	2,5	4724	1462	15945	6648	2697	15,754	3,56	0,70
Maggiora	9	3	1,5	1572	1067	14115	3699	2839	14,084	2,69	0,73
Borgomanero	10	1		19155	3236	16855	19155	3236	16,855	2,38	0,69
Gattico	11	3	2,6	3081	1614	13715	5448	4087	14,317	3,01	0,74
Borgo Ticino	12	3	2,0	3433	1327	15345	6789	2466	16,824	1,75	0,82
Castelletto T.	13	1		7946	1461	17275	7946	1461	17,275	1,21	0,90
Romagnano S.	14	1		4334	1807	15505	4334	1807	15,505	24,90	0,75
Fontaneto Ago.	15	3	1,4	2475	2119	12665	6059	3668	13,113	2,15	0,71
Suno	16	4	2,9	2728	2132	13825	5530	4617	13,063	3,05	0,71
Varallo Pombi	17	3	3,4	4107	1358	15175	6488	3078	14,567	2,58	0,77
Marano Ticino	18	2	1,7	1328	784	14925	2104	1543	14,530	10,59	0,73
Ghemme	19	3	4,5	3815	2057	14945	5518	4183	14,515	2,03	0,80
Momo	20	3	3,1	2878	2368	14415	4735	5313	14,394	5,85	0,72
Oleggio	21	1		11317	3780	14125	11317	3780	14,125	1,52	0,69
Carpignano S.	22	3	4,1	2487	1476	13825	3708	3156	13,521	1,42	0,77
Fara Nov.	23	2	1,9	2082	935	15475	3199	3409	15,300	1,34	0,90
Casaleggio N.	24	2	2,9	766	1050	16375	1029	1638	16,694	1,41	0,92
Caltignaga	25	8	2,3	2209	2232	14085	8906	13688	15,616	4,52	0,77
Bellinzago N.	26	1		8085	3936	12645	8085	3936	12,645	0,92	0,64
Cameri	27	1		9832	3965	14475	9832	3965	14,475	6,25	0,69
Galliate	28	1		13346	2954	14775	13346	2954	14,775	2,12	0,72
Novara	29	1		102473	10302	19196	102473	10302	19,196	2,42	0,77
Romentino	30	1		4401	1774	13595	4401	1774	13,595	2,54	0,68
Trecate	31	1		14838	3842	14775	14838	3842	14,775	10,11	0,71
Caslaino	32	3	1,8	1502	3960	15575	3172	7463	15,274	2,10	0,85
Vespolate	33	6	2,2	2103	1784	12895	6779	8225	14,096	1,99	0,98
Cerano	34	2	9,7	7064	3210	14545	7796	4502	14,793	4,25	0,75
Dev. stand.							16710	2597	1,91	4,32	0,13
Media							9859	3914	15,33	3,72	0,79
Dev. st./media							1,69	0,66	0,12	1,16	0,16

Tabella 4.8. Dati socio-economici della provincia di Verbano-Cusio-Ossola

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 capoluogo	Sup in ha capoluogo	Reddito pc capoluogo	Pop res 91 macroarea	Sup in ha macroarea	Red pc 87 macroarea	kw ind pc macroarea	kw dom pc macroarea
Pallanzero	1	4	2,3	1612	6169	14015	3711	34999	16018	6,09	9,43
Orta S. Giulio	2	7	3,8	4606	3972	13985	11879	39650	13350	5,42	3,34
Re	3	7	1,9	1495	4324	15875	6340	21218	16905	3,74	3,35
Pella	4	1		18853	3693	15045	18853	3693	15045	15,05	0,20
Maggiora	5	4	2,1	603	9999	14705	1477	14197	12805	6,00	9,61
Villette	6	3	5,7	7323	1802	14265	9901	5134	13789	10,55	0,52
Nibbiola	7	5	16,1	5099	5120	17815	6369	11984	16229	14,26	1,88
Montecrestese	8	5	1,6	885	5766	11345	3039	25223	14116	3,30	8,30
Stresa	9	3	1,6	2811	4173	12075	6387	6463	12308	5,31	1,01
Sillavengo	10	4	2,2	3306	2587	13865	7890	10116	13260	5,81	1,28
Mantello Vitt.	11	8	2,8	1868	163	18545	6600	11378	14827	5,25	1,72
Pugno	12	5	4,0	2445	1395	17385	4916	6612	17065	8,65	1,34
Nebbiuno	13	2	2,7	1221	1446	19815	1677	3323	18627	14,43	1,98
Veruno	14	4	5,4	1348	4894	8605	2091	6909	9101	5,55	3,30
Novara	15	1		3035	1208	13245	3035	1208	13245	13,25	0,40
Prato Sesia	16	1		7862	1467	14015	7862	1467	14015	14,02	0,19
Meina	17	1		4406	1725	17805	4406	1725	17805	17,81	0,39
Vignanella	18	1		30525	3762	16135	30525	3762	16135	16,14	0,12
Trarego Viggi	19	2	1,4	475	1605	12884	803	2556	12896	7,62	3,18
Seppiana	20	1		15355	3080	15955	15355	3080	15955	15,96	0,20
Vanzone e S. C.	21	2	9,1	4636	3323	21395	5145	4163	21360	19,28	0,81
Soriso	22	5	2,2	1183	805	16175	3317	5126	14245	5,77	1,55
Pombia	23	2	1,9	836	1494	26105	1273	2328	22504	17,14	1,83
Dev. standard				7012	2185	3550	6670	10433	2893	5,12	2,79
Media				5295	3216	15698	7080	9840	15287	10,28	2,43
Dev. st./media				1,32	0,68	0,23	0,94	1,06	0,19	0,50	1,15

Tabella 4.9. Dati socio-economici della provincia di Vercelli

Comune capoluogo	Macro area n.	Numero aderenti	Tipo macro	Pop res 91 capoluogo	Sup in ha capoluogo	Reddito pc capoluogo	Pop res 91 Macroarea	Sup in ha Macroarea	Red pc 87 Marea	kw ind pc Macroarea	kw dom pc Macroarea
Alagna Valsesia	1	9	2,55	432	7280	19,564	1788	28674	13,130	1,05	1,42
Cravagliana	2	5	1,83	312	3452	7,594	995	11670	7,486	0,68	0,78
Scopello	3	6	2,25	452	1862	14,756	1457	14106	12,267	1,64	1,86
Varallo	4	3	40,52	7861	8871	12,885	8249	11603	12,797	1,26	0,79
Postua	5	2	1,74	559	1665	12,255	881	2346	13,176	11,52	0,84
Borgosesia	6	1		14564	4058	15,564	14564	4058	15,565	2,97	0,77
Quarona	7	4	3,49	4035	1600	12,855	7499	6210	12,955	2,60	0,78
Serravalle Sesia	8	1		5041	2039	13,615	5041	2039	13,615	3,28	0,79
Gattinara	9	3	5,26	8700	3352	14,135	12005	6836	14,758	2,73	0,63
Rovasenda	10	2	1,19	1056	2926	15,435	1946	4826	14,301	3,52	0,82
Buronzo	11	2	3,82	1021	2498	18,715	1288	4164	17,851	3,69	0,91
Arborio	12	5	2,08	1014	2320	17,465	2965	7116	15,003	4,33	0,85
Formigliana	13	2	1,08	625	1705	17,944	1206	4251	18,060	8,26	0,90
Santhià	14	2	9,38	9308	5332	15,265	10300	8343	15,284	3,75	0,82
Borgo Vercelli	15	8	3,68	2150	1941	15,375	6240	10435	15,172	2,62	0,90
Cigliano	16	3	2,25	4652	2535	14,675	8783	8486	14,184	1,26	0,82
Tronzano V.	17	4	4,27	3524	4495	13,885	5998	6972	13,794	0,90	0,80
S. Germano V.	18	3	5,40	1917	3068	13,575	2627	5674	14,005	4,88	0,81
Vercelli	19	1		48597	7990	19,027	48597	7990	19,027	2,10	00,8
Saluggia	20	1		4063	3158	16,355	4063	3158	16,355	5,64	0,85
Livorno Ferraris	21	2	2,08	4497	5811	15,065	6658	9991	15,351	7,07	0,91
Desana	22	5	2,15	1052	1653	14,325	3012	8464	15,066	1,89	0,79
Asigliano V.	23	4	2,56	1419	2634	14,715	3081	6525	14,399	2,02	0,84
Stroppiana V.	24	5	1,26	1176	1813	14,935	4898	8266	13,677	3,89	0,77
Crescentino	25	3	8,27	6989	4828	14,145	8675	8131	13,964	2,64	0,75
Trino	26	2	6,21	8205	7060	14,795	9527	8451	14,567	10,36	0,84
Dev. standard				9313	2105	2,38	9085	5043	2,12	2,75	0,28
Media				5508	3690	14,96	7013	8030	14,45	3,71	0,85
Dev. st/media				1,69	0,57	0,16	1,30	0,63	0,15	0,74	0,33

4.3. I benefici

Aspetti generali

L'esperienza internazionale in tema di riorganizzazione comunale mostra che non sempre le politiche di consolidamento territoriale delle amministrazioni comunali hanno ottenuto risultati commisurati alle aspettative, o per il rigetto del provvedimento da parte delle comunità locali (Francia), o per effetti indesiderati di burocratizzazione e di appesantimento amministrativo (Belgio e Svezia) Da questo punto di vista la flessibilità dei modelli organizzativi previsti dalla L. 142/90 consente di offrire una cornice adeguata per la riorganizzazione dei nostri Comuni.

È evidente però che sono necessari forti incentivi economici affinché le amministrazioni comunali piemontesi utilizzino proficuamente tali strumenti, ben sapendo che le soluzioni ottimali di riorganizzazione potranno variare tra situazioni diverse. Infatti il procedimento di aggregazione illustrato nel paragrafo 4.1 ha portato alla formazione di 304 macroaree, riguardanti 1.137 Comuni (i restanti 72 Comuni superano i 10.000 abitanti o fanno parte dell'area metropolitana torinese), ma tali aggregazioni riflettono differenze già rilevate per l'universo dei comuni con meno di 3 mila abitanti.

Tabella 4.10. Le 304 macroaree secondo le caratteristiche del centro principale

	Carattere prevalente		
Dimensione del centro	Rurale	Urbano	Totale
	centri isolati	*turismo/satelliti*	
< a 3.000 abitanti	53 montane 52 collinare	32 montane a forte vocazione turistica 45 non montane	182
	centri agricoli	*attività varie*	
3-5.000 abitanti	8 montane agricole	44 montane con industria e turismo	
	6 non mont. agricole	34 centri non montani	92
5-10.000 abitanti	2 non mont. agricole	29 centri non montani	30
	121	183	304

In 182 macroaree (tab. 4.10) il centro principale non raggiunge i 3000 abitanti; di essi 85 si trovano in ambito montano e 97 in collina ed in pianu-

ra. Dimensione dei centri e carattere prevalentemente urbano o rurale permettono di individuare le macroaree più *isolate e frammentate* e relativamente omogenee: sono 105 in tutto, comprendono circa 500 Comuni situati nelle vallate montane, nel Monferrato, nelle Langhe, nell'alessandrino. Come si vede, si tratta di buona parte dei Comuni caratterizzati da condizioni di marginalità socio-economica, (cfr. il cap. 2), per i quali gli interventi di riorganizzazione vanno considerati prioritari. Per le altre 77 macroaree con un centro piccolo il carattere urbano è dovuto alla spiccata *vocazione turistica* oppure per la *vicinanza con comuni urbani* di grande dimensione.

Le altre 122 macroaree (pianura cuneese, basso vercellese e novarese) sono invece caratterizzate dalla *presenza di un centro maggiore* con proprie attività produttive, perlopiù industriali e artigianali, e in qualche caso agricole, oppure dalla vicinanza con un centro urbano e da rilevanti valenze di residenzialità (collina torinese, area metropolitana). Per 30 di queste macroaree il centro principale ha più di 5.000 abitanti, e riveste talvolta una discreta *importanza economica* (ad esempio le macroaree di S. Damiano d'Asti, di Racconigi, di Carignano). È evidente che le soluzioni di riorganizzazione ottimali per questi ultimi gruppi di comuni possono divergere notevolmente da quelle adeguate ai gruppi di comuni più isolati e frammentati.

La riorganizzazione possibile

Le soluzioni alla frammentazione vanno valutate in relazione all'offerta dei servizi comunali, con riferimento all'efficacia complessiva del governo locale nelle diverse aree individuate in precedenza. Da questo punto di vista è utile svolgere una valutazione delle forme principali di riorganizzazione: la fusione tra Comuni stessi, e la cooperazione intercomunale, promossa dai Comuni stessi ma anche da Province e Regione, da esercitarsi attraverso consorzi, aziende consortili, convenzioni.

Nel caso di piccoli Comuni le attività ed i servizi svolti possono essere ricondotti a tre categorie principali: servizi a rete, alcuni servizi sociali a carattere obbligatorio (costruzione, manutenzione e gestione delle sedi scolastiche dell'obbligo; assistenza e trasporto scolastico; assistenza a famiglie con portatori di handicap), servizi istituzionali ed amministrativi. Negli schemi che seguono, (tab. 4.11), si indica la presenza o meno (si/no) di alcuni elementi qualificanti i diversi gruppi di servizi; il punto interrogativo indica l'impossibilità di fornire una risposta relativamente certa.

Tabella 4.11. La riorganizzazione nei servizi tradizionali

Servizi a rete	Sitituazione attuale	Fusione	Cooperazione
addetti generici	SI	SI	SI
addetti specializzati	NO	SI	SI
integrazione tra reti	NO	SI	SI
programmaz. investimenti	NO	SI	SI
Servizi sociali			
addetti generici	SI	SI	SI
addetti specializzati	NO	SI	?
gestione servizi assistenziali	NO	SI	?
iniziat. c.culturale	NO	SI	?
iniziat. sport-t.libero	NO	SI	SI
Servizi istituzionali ed amministrativi			
segreteria: a tempo parziale	SI	NO	NO
a tempo pieno	NO	SI	SI
addetti generici	SI	SI	SI
addetti specializzati	NO	SI	?
polizia amministrativa	NO	SI	SI
gestione del patrimonio	NO	SI	SI

La forma più incisiva di riorganizzazione, la fusione, viene considerata più efficace della cooperazione per quei servizi ad alta intensità di lavoro e specialistici, come quelli socioassistenziali[1], le iniziative per la cultura ed il tempo libero. I servizi a rete possono trarre benefici simili sia dalla fusione che dalla cooperazione, e sono anche quelli per i quali più frequentemente si osservano forme di collaborazione tra Comuni. In sintesi si ritiene che le soluzioni contrattuali (cooperazione) risultino più facili ogniqualvolta ci si trovi di fronte alla necessità di fornire in comune servizi il cui oggetto e modalità di prestazione siano agevolmente definibili come quelli reali.

Vi sono infine altre funzioni più direttamente collegate alle politiche di promozione dello sviluppo locale, che risultano scarsamente esercitati per le carenze dimensionali ed organizzative che abbiamo in precedenza segnalato. Gli scenari sull'evoluzione delle aree marginali ed a bassa densità abitativa (cap. 3), hanno messo in luce la rilevanza di queste politiche al fine di invertire la spirale di declino di queste zone.

[1] Le funzioni assistenziali, recentemente trasferite dalle Province ai Comuni, richiederanno comunque forme di gestione particolari nel caso dei piccoli Comuni. Secondo esperti di settore una équipe minima di operatori richiede un bacino ottimale di popolazione di almeno 25-30 mila abitanti. Pertanto è probabile che nemmeno le fusioni di Comuni, e o le Comunità Montane, abbiano tale dimensione ottima, e sia così necessario il ricorso a strumenti diversi quale le convenzioni tra Comuni con operatori privati o l'associazionismo specializzato tra Comuni e tra Comunità Montane.

Tabella 4.12. La riorganizzazione e gli interventi per lo sviluppo

Interventi per lo sviluppo	Situazione attuale	Fusione	Cooperazione
turismo	NO	SI	?
residenzialità	NO	SI	?
riqualific. territorio	NO	SI	?
attiv. econom. locali	NO	SI	?
program. sovracom. investim.	NO	SI	?

La cooperazione appare una soluzione di dubbia efficacia in questo campo, per la forte concertazione degli interventi che sarebbe richiesta tra le amministrazioni, più facile da raggiungere attraverso un numero più ridotto di enti (si pensi solo al maggior successo di alcune politiche di sviluppo attuate dalle Comunità montane) che dovrebbe facilitare l'interazione tra i livelli di governo, sia di tipo orizzontale che sopratutto verticale (tab. 4.13), sia il rapporto con i cittadini.

Tabella 4.13. La riorganizzazione e le relazioni intergovernative

relazioni intergovern.	Situazione attuale	Fusione	Cooperazione
coordinam./integraz. con attività Usl	difficile	agevolato	?
coordinam./integraz. con iniziative amm.ni Provinciali nei vari campi	difficile	agevolato	?
realizzazione sportelli pluriservizio delle PP.AA.	difficile	agevolato	?

Viceversa la scelta di incrementare le forme di cooperazione intercomunale, di natura sopratutto settoriale, siano esse promosse dai Comuni, o incentivate da Regione e Province, aumenterebbe i numeri della frammentazione, con un eccesso di dispersione istituzionale assai difficile da governare. Di conseguenza sarebbero necessari forti interventi di integrazione e di coordinamento di tipo settoriale da parte delle Province e della Regione (ad esempio per acquedotti, per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, per le iniziative per la promozione turistica, ecc.) con rilevanti costi di transazione.

Simulazioni degli effetti finanziari

Il capitolo si conclude con una valutazione sugli effetti che avrebbero procedimenti di riorganizzazione comunale, ottenuta attraverso simulazioni sul bilancio dei Comuni. In particolare si sono valutate le economie di

spesa ottenibili da possibili unioni/fusioni di Comuni, mettendole a confronto rispetto ad altre soluzioni organizzative.

Si è compiuta una simulazione a legislazione invariata, sui costi derivanti da una gestione unificata dei servizi generali ed amministrativi dei piccoli Comuni dell'astigiano attraverso le fusioni.

Si sono utilizzati dati desunti dai certificati dei bilanci consuntivi dei Comuni astigiani. È stato possibile:

a) individuare gruppi di Comuni su cui simulare la gestione unificata dei servizi;
b) evidenziare i dati di spesa relativi alle funzioni di amministrazione generale dell'ente e alcuni dati su presenza e gestione dei servizi relativi, per ogni singolo Comune;
c) consolidare tali dati per ogni aggregazione proposta, ed operare alcune modifiche di spesa relative ai minori costi di amministrazione generale;
d) confrontare i dati di spesa risultanti dal consolidamento con quelli effettivi.

Si sono scelti due gruppi di Comuni. Il primo gruppo riguarda 16 Comuni localizzati a nord/ovest di Asti accomunati da più esperienze consortili, con una popolazione complessiva di 6.969 abitanti ed una dimensione media di 436 abitanti. Alcuni di questi Comuni sono stati classificati relativamente "povero, piccolo, cedente, rurale". La maggior parte di questi comuni non è dotata di servizi sociali quali impianti sportivi, biblioteca, scuola materna, refezione scolastica. Questo gruppo può essere ancora suddiviso in due sottogruppi, in base agli accordi consortili esistenti. Chiameremo uno di questi sottogruppi, il gruppo dei 9 Comuni, con 3.641 abitanti, e chiameremo il raggruppamento completo il gruppo dei 9+7 Comuni.

Il secondo gruppo comprende 5 Comuni ad est di Asti, accomunati da anch'essi da esperienze di cooperazione consortile, con una popolazione complessiva di 6.500 abitanti ed un solo Comune inferiore ai 1.000 abitanti. Sono comuni relativamente più grandi e dotati di qualche servizio pubblico in più.

Si sono tenute in considerazione le spese per servizi amministrativi e generali.[1]

Tali spese sono state suddivise in: retribuzioni per personale, addetto a mansioni generali e di tipo amministrativo; spese per gli organi istituzionali, cioè le indennità agli amministratori; altre spese, che in Comuni di queste dimen-

---

[1] Nei certificati di bilancio tali spese sono date dalla somma della 1a sezione di spesa corrente (amministrazione generale) con la 3a sezione di spesa corrente (sicurezza pubblica e difesa; cioè il vigile urbano) esclusa la rubrica 6a della 1a sezione (gestione e conservazione del patrimonio). Questa esclusione dipende dalla presenza, in quella rubrica, delle retribuzioni di tecnici, esecutivi o direttivi, che altrimenti vengono inglobati nella 7a sezione di spesa (trasporti e comunicazioni) oppure dei compensi a liberi professionisti per consulenze di tipo urbanistico ed edilizio.)

sioni consistono sopratutto nelle spese per mantenere in funzione la sede comunale (affitto, riscaldamento, manutenzione ordinaria). È talvolta possibile evidenziare anche i trasferimenti ad altri Comuni, che un ente effettua per la partecipazione ai consorzi, sopratutto di segreteria.

Una gestione unificata dei servizi generali ed amministrativi nei piccoli Comuni dovrebbe aver riflesso nella quantità della spesa relativa, ma sopratutto nella sua qualità. I singoli municipi verrebbero ridimensionati perché le attività oggi svolte dai Segretari comunali sarebbero unificate. L'effetto viene valutato in una riduzione del 30% delle sole spese relative ad apertura delle sedi, gestione delle attività d'ufficio, mantenimento, riscaldamento. Probabilmente vi sarebbe anche una diminuzione nelle spese per i Segretari comunali, i quali svolgono la propria funzione "a scavalco" con altri Comuni, spesso non limitrofi. La tabella 4.14 espone i risultati di questo esercizio.

La gestione unificata dei servizi tra Comuni limitrofi comporterebbe dei benefici e delle economie di scala per il servizio di Segreteria, per la maggior continuità del servizio svolto.

Le spese complessive di amministrazione generale vedrebbero così una diminuzione variabile tra l'11 ed il 15% della spesa attualmente sostenuta. In valore assoluto ammontari tra i 100 ed i 214 milioni per i due insiemi di Comuni considerati.

Queste risorse liberate potrebbero venire più efficacemente destinate nelle competenze professionali specializzate[1] a servizio di più Comuni, oppure in investimenti in macchine ed attrezzature, a cui l'insieme di più Comuni ne garantisca l'utilizzo.

È stato possibile estendere la simulazione fatta a tutti i piccoli Comuni astigiani (tab. 4.14). Utilizzando la metodologia di aggregazione descritta precedentemente si ottengono 22 aggregazioni, con mediamente 5,3 Comuni partecipanti ed una popolazione media di 5.071 abitanti. Se gli effetti sulla spesa della riorganizzazione amministrativa sono quelli descritti, il valore medio della riduzione di spesa per servizi amministrativi, risulta di 15 milioni per i singoli Comuni aggregati e di 60 milioni per ognuna delle aggregazioni ottenute. Viene confermata quindi l'utilità degli interventi proposti.

---

[1] Un dipendente comunale nel 1989 costava tra i 30 ed 40 milioni, per livelli compresi tra il 3ª ed il 6ª, mentre un segretario comunale (tra l'8ª e l'11ª livello) sui 50-60 milioni. Pertanto i risparmi conseguiti consentono l'assunzione di una o più competenze specializzate a beneficio della fusione di Comuni.

Tabella 4.14. Attività amministrative e generali:
a) gli oneri con la gestione unificata in 3 gruppi di Comuni

	Totale 9 Comuni	Totale 16 Comuni	Totale 5 Comuni
Popolazione	3641	6.969	6.477
Spese per amministrazione e per servizi generali (milioni):			
i) personale	502,0	893,0	436,8
ii) indennità agli amministratori	63,7	115,1	37,6
sedi comunali (affitti, riscaldamento, manutenzione), materiali, servizi vari.	237,0	499,5	356,2
Totale	**802,7**	**1507,6**	**830,6**
Spesa precedente la fusione	904,2	1721,7	983,3
Risparmio	**101,6**	**214,1**	**152,7**
Valori procapite risultanti (lire)			
personale amministrativo	137,874	128,139	67,439
altaro procapite	65,078	71,677	54,999

b) effetti della aggregazione dei Comuni astigiani

	116 Comuni situazione attuale	**22 aggregazioni** con la riorganizzazione proposta
Dimensione media	962 abitanti	**5.071 abitanti** **5,3 Comuni**
Spese per amministrazione e per servizi generali:	**21,336**	**20,016**
i) spese di personale	15,597	15,597
ii) altre spese (affitti, riscaldamento, manutenzione), materiali, servizi vari.	5,739	4,419
Minor spesa complessiva		**1,320**
Minor spesa per aggregazione		**60**
Minor spesa per Comune aggregato		**15**

Fusione e cooperazione a confronto

In questa seconda simulazione finanziaria si pongono a confronto tre ipotesi di riorganizzazione delle attività di 4 Comuni della provincia di Vercelli. Si tratta di Comuni tra i quali funzionano da tempo forme di cooperazione (consorzi e convenzioni) per la gestione di parecchi servizi comunali, e che risultano interessati a sperimentare una cooperazione più completa, utilizzando lo strumento dell'unione, ai sensi della legge 142. Gli effetti finanziari delle tre ipotesi di riorganizzazione sono esposti nella tabella 4.15, che fa riferimento ai bilanci comunali del 1989, depurati dai trasferimenti tra i Comuni. In quanto segue si espongono i criteri che sono all'origine dei risultati sul bilancio consolidato ottenuto per le tre ipotesi.

I. Ipotesi di unione

Unione ai sensi art. 26 c.1, L. 142/90, per l'esercizio delle funzioni: ufficio tecnico; vigilanza; istruzione; trasporto scolastico; mensa scolastica; cimiteri; acquedotti; fognature; raccolta e smaltimento rifiuti; centri sportivi; viabilità.

Tabella 4.15. Simulazione degli effetti di ipotesi di riorganizzazione diverse sul bilancio corrente 1989 consolidato (al netto dei trasferimenti tra gli enti).

	Situazione attuale	N° addetti	Unione di alcuni servizi		Fusione
Tipo di spesa (milioni – 1989)			(quelli con*) 1°ipotesi	2°potesi	
Organi istituzionali	**35,4**		**35,4**	**35,4**	* **35,4**
Servizi generali	**577,1**		**545,1**	**534,6**	**441,6**
spese Segretario	134		134	134	* 79,0
impiegati amm.vi	163,5	5	163,3	* 131	* 98,0
ragioniere	0		0	* 35	* 35,0
manut. e funzion. uffici	118,5		118,5	* 79	* 79,0
abbon., associazioni	16,0		16,0	* 11	* 5,3
altro	81,2		81,2	81,2	* 81,2
polizia locale	64,1	2	* 32,1	64,1	* 64,1
ufficio tecnico	**39,2**		* **39,2**	**39,2**	* **39,2**
gestione patrim. (Casp.)	**24,7**		**24,7**	**24,7**	* **24,7**
Servizi per l'istruzione	**228,3**		**228,3**	**228,3**	**228,3**
scuola materna	81,5	1	* 81,5	81,5	* 81,5
istruzione elem. e media	96,8	2	* 96,8	96,8	* 96,8
assistenza scolastica	50	1	* 50	50	* 50
Servizi a rete	**386,8**	**4**	**394,275**	**386,8**	**393,8**
servizio necroscopico	21,6		* 21,6	21,6	* 21,6
servizio idrico e fontane	13,1		* 13,1	13,1	* 13,1
fogne/depuratori	32,7		* 32,7	32,7	* 32,7
parchi e giardini	12,2		* 12,2	12,2	* 12,2
viabilità (escl. personale)	248		* 220,5	248	* 220,0
personale (cantonieri)	110,1		* 83	110,1	* 83
personale (geometra)	0		* 35	0	* 35
nettezza urbana	59,2		* 59,2	59,2	* 59,2
Servizi sociali	**31,8**		**31,8**	**31,8**	**31,8**
servizi culturali e biblioteca	21,1		21,1	21,1	* 21,1
centri sportivi	4,5		* 4,5	4,5	* 4,5
assistenza e beneficienza	6,2		6,2	6,2	* 6,2
Altro	**14,9**		**14,9**	**14,9**	* **14,9**
TOTALE	**1338,2**	**15**	**1314**	**1296**	**1210**
Dipendenti da riallocare e riqualificare (qualificazione richiesta)			1 (geometra)	1 (ragioniere)	1 (geometra)
minor spesa conseguenza possibile reimpiego del risparmio di spesa			**25** dotazioni tecniche	**42** autovetture personal. computer	**128** 1 operaio strum. inform.

Per i servizi di istruzione (pulizia e custodia di sedi scolastiche), di trasporto alunni e di refezione scolastica sono già operanti forme di cooperazione tra gli enti; se ne occupano 4 dipendenti. La gestione unitaria degli stessi non dovrebbe comportare significativi risparmi; può invece permettere l'organizzazione di un miglior servizio, eventualmente con costi complessivi anche superiori.

Un discorso analogo può farsi per i centri sportivi e per la raccolta dei rifiuti urbani, che attualmente ognuno dei 4 enti offre attraverso convenzione ed appalto, rispettivamente. La gestione unitaria permetterebbe forse un ampliamento dei servizi offerti, utilizzando sempre gli strumenti della convenzione e dell'appalto a privati. Anche lo smaltimento dei rifiuti manterrebbe l'attuale forma gestionale, attraverso la partecipazione ad un consorzio pubblico.

Servizi che trarrebbero maggiori benefici dal provvedimento sono i rimanenti. La manutenzione generale di acquedotto, fognature, del cimitero, nonché stradale, che oggi si avvale o è affidata in ogni Comune ad un unico operaio, potrebbe essere uniformata e coordinata tra i 4 enti: l'azione di una unica squadra di 3 operai ed un geometra può risultare più efficace della soluzione attuale. È difficile però pensare ad una minor spesa. Per quanto riguarda l'acquedotto, non si dispone degli elementi utili per valutare l'eventuale unificazione delle reti.

Le spese per l'incarico a professionisti esterni dei compiti di ufficio tecnico sembra possano diminuire solamente nel caso in cui i professionisti dovessero svolgere i propri servizi in modo del tutto coordinato (una o due sedi di ricevimento pubblico; uno o due archivi dati inerenti pratiche di edilizia privata; ecc.). Diversamente rimarrebbero commisurate al carico di lavoro prodotto da ogni singolo ente.

Infine il servizio di polizia urbana, che attualmente viene svolto da due dipendenti. Tale consistenza di personale appare adeguata per rispondere alle esigenze di una collettività di circa 2.800 persone.

In conclusione l'unione dei servizi suddetti non consente né miglioramenti rilevanti dei servizi resi, nè risparmi sostanziali sul bilancio. La riorganizzazione riguarderebbe essenzialmente la cura e manutenzione delle opere pubbliche e dei servizi a rete, e richiede la riqualificazione di un operaio verso attività di coordinamento tecnico o la sua sostituzione con un geometra.

II. Ipotesi di unione

Unione per l'esercizio delle funzioni amministrative, contabili, di economato e per i servizi anagrafici e di stato civile.

Nel 1989 nei 4 Comuni operavano 5 addetti alle stesse, oltre ai segretari co-

munali consortili. La gestione unificata, o quantomeno coordinata ed integrata, di queste attività comporterebbe:

- riorganizzazione degli spazi adibiti ad esse nelle singole sedi comunali, e dei rispettivi orari di funzionamento ed apertura al pubblico, con una probabile riduzione del fabbisogno di apertura e funzionamento delle sedi municipali;
- riorganizzazione del personale amministrativo, con riqualificazione di un addetto a compiti di coordinamento amministrativo oppure con la sua sostituzione con un ragioniere.

È possibile stimare gli effetti sulla spesa, in:

- una riduzione del 30% delle spese di riscaldamento e funzionamento degli uffici amministrativi comunali;
- una analoga riduzione in spese per abbonamenti a riviste ed associazioni degli enti. Le spese di personale potrebbero invece crescere per la maggior retribuzione che dovrebbe avere uno dei 5 addetti amministrativi.

III. Ipotesi: fusione dei Comuni

Per l'esercizio delle funzioni amministrative, contabili, di economato e per i servizi anagrafici e di stato civile valgono le medesime considerazioni svolte con la II ipotesi, che produrrebbero effetti più marcati: una eventuale riduzione del personale amministrativo generico (1 unità); una analoga riduzione delle spese di riscaldamento e funzionamento degli uffici amministrativi comunali; una riduzione del 60% (anziché del 30%) nelle spese per abbonamenti a riviste ed associazioni dei Comuni.

Sarebbero invece dimezzate le spese per la segreteria comunale, che verrebbe affidata ad un unico segretario. Di difficile valutazione le spese per organi istituzionali, peraltro marginali. Si avrebbe forse un minor numero complessivo di sedute consiliari ma sarebbero comunque da prevedere indennità ai consultori ed ai prosindaci. Inoltre aumenterebbero responsabilità ed oneri per i membri di giunta.

Si avrebbero inoltre i medesimi effetti conseguiti con la I ipotesi, relativamente ai servizi legati all'istruzione, ed ai servizi tecnici ed a rete.

Probabilmente le attività socioculturali riceverebbero un maggior impulso.

Infine si avrebbero dei benefici non quantificabili, ma probabilmente di natura ben più rilevante di quelli già detti. Ci si riferisce al miglior rapporto e maggior capacità contrattuale con terzi, siano i livelli superiori di governo, siano imprese e fornitori delle amministrazioni comunali, siano i consulenti tecnici di cui ogni Comune si avvale. Inoltre, nonostante i probabili equilibrismi che gli amministratori della fusione dovranno compiere per mantenere il con-

temporaneo consenso dei 4 municipi fusi, un'unica amministrazione può porre in essere un governo del territorio e dei servizi comunali coordinato ed integrato: ciò potrebbe tradursi in più efficienti ed efficaci servizi, delle spese di investimenti, attività regolative sul commercio ed altre attività economiche.

Come si vede risulta l'ipotesi di riorganizzazione più forte e più efficiente sul fronte della spesa. Purtroppo non è possibile valutare gli effetti della fusione sul piano delle entrate comunali da trasferimento, statali e regionali.

Conclusioni

Il lavoro svolto consente di sviluppare alcune brevi riflessioni conclusive.

In primo luogo si è evidenziata la necessità di un intervento di sostanziale riordino amministrativo, utilizzando a pieno i nuovi strumenti offerti dalla L. 142/90. I sempre più preoccupanti fenomeni di marginalizzazione socio-economica di gran parte dei piccoli comuni, accoppiati all'inadeguatezza del livello quali/quantitativo dei servizi prestati hanno messo in luce l'esigenza di politiche di sviluppo integrate per le aree marginali, di montagna e di pianura, basate sul turismo, sull'agricoltura e sulla nuova residenzialità e sul miglioramento delle condizioni di accessibilità. Tali politiche risultano più facilmente praticabili attraverso la riduzione degli attori amministrativi.

La seconda considerazione è relativa alla metodologia seguita. Essa ci pare sufficientemente semplice e "trasparente" rispetto agli operatori interessati. Chiunque può replicarla, con costi limitati connessi alla raccolta di dati di base (i certificati di bilancio) facilmente reperibili, integrati da valutazioni dirette. La logica che sta dietro questa proposta è infatti molto chiara: come ogni altra politica anche la razionalizzazione amministrativa deve evidenziare costi e benefici per tutti gli attori interessati, al fine di valutarne a pieno la fattibilità istituzionale. Grazie ad analisi di questo tipo può poi risultare più semplice anche per la Regione quantificare il fabbisogno di incentivi diretti necessari per portare avanti l'operazione.

Infine, il successo di questa politica richiede un grosso sforzo di coordinamento dei principali attori istituzionali, in particolare Stato e Regione. Solo se il nuovo ordinamento della finanza locale non incentiverà di fatto le piccole dimensioni – come è stato sinora – e risulterà coerente con il disegno di razionalizzazione previsto dalla L. 142/90 sarà possibile portare avanti un'efficace politica regionale nei riguardi degli enti locali. Da que-

sto punto di vista il nuovo modello di finanziamento degli enti locali previsto dal D. Lv. n. 504/92, che dovrebbe entrare a regime nel 1994, sembra andare in questa direzione attraverso due meccanismi:

1) la riduzione delle classi di popolazione di riferimento per individuare i parametri dei trasferimenti statali. Il decreto legislativo le ha ridotte a cinque, accorpando quelle che comprendevano i comuni di minore dimensione nelle classi di popolazione sino a 1.999 abitanti e da 2.000 a 4.999 abitanti, con una probabile diminuzione del trasferimento standard pro-capite per i comuni di piccolissime dimensioni;
2) l'assegnazione di contributi in conto capitale finalizzati ad opere pubbliche di preminente interesse economico, attraverso un nuovo fondo nazionale degli investimenti che dovrà essere ripartito secondo priorità individuate dalla Regione. Ciò dovrebbe eliminare l'incentivo indiretto alla frammentazione che viene creato dalla distribuzione di una quota minima garantita di contributi per investimenti per singolo Comune, nella classe al di sotto dei 5.000 abitanti.

Appendice I

Comuni della provincia di Torino

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
AGLIE	1001	80	2625	14305
AIRASCA	1002	274	3252	15045
ALA DI STURA	1003	104	502	13385
ALBIANO D IVREA	1004	51	1689	12375
ALICE S.	1005	23	603	11474
ALMESE	1006	186	5235	15325
ALPETTE	1007	57	337	8836
ALPIGNANO	1008	203	16744	13605
ANDEZENO	1009	237	1693	13635
ANDRATE	1010	6	469	11266
ANGROGNA	1011	290	717	6826
ARIGNANO	1012	238	840	11545
AVIGLIANA	1013	216	10030	15885
AZEGLIO	1014	56	1186	14985
BAIRO	1015	67	768	12495
BALANGERO	1016	121	2890	13235
BALDISSERO C.	1017	59	522	14040
BALDISSERO T.	1018	221	2866	22895
BALME	1019	103	98	9591
BANCHETTE	1020	40	3775	16515
BARBANIA	1021	111	1393	12665
BARDONECCHIA	1022	211	3200	17465
BARONE C.	1023	95	563	13195
BEINASCO	1024	235	18715	15855
BIBIANA	1025	312	2570	12365
BOBBIO P.	1026	308	608	8275
BOLLENGO	1027	26	1939	13265
BORGARO T.	1028	175	10533	14085
BORGIALLO	1029	31	454	12776
BORGOFRANCO D IVREA	1030	10	3662	14045
BORGOMASINO	1031	83	819	14864
BORGONE SUSA	1032	182	2119	12055
BOSCONERO	1033	124	2804	14035
BRANDIZZO	1034	158	7005	12985
BRICHERASIO	1035	301	3919	13305
BROSSO	1036	13	502	13316
BROZOLO	1037	210	387	12865
BRUINO	1038	244	6111	17755
BRUSASCO	1039	163	1581	13435
BRUZOLO	1040	168	1323	12105
BURIASCO	1041	295	1309	13115
BUROLO	1042	20	1322	15175
BUSANO	1043	99	1258	12645
BUSSOLENO	1044	180	6616	12375
BUTTIGLIERA ALTA	1045	217	6605	19375
CAFASSE	1046	128	3543	13695
CALUSO	1047	115	7375	14165
CAMBIANO	1048	264	5769	14475
CAMPIGLIONE F.	1049	313	1173	11585
CANDIA C.	1050	96	1315	14165
CANDIOLO	1051	260	4416	15645
CANISCHIO	1052	76	291	9535
CANTALUPA	1053	258	1745	19125
CANTOIRA	1054	85	545	8144
CAPRIE	1055	184	1752	11265
CARAVINO	1056	63	1052	12455
CAREMA	1057	1	875	13565
CARIGNANO	1058	277	8498	15055
CARMAGNOLA	1059	306	24662	14025
CASALBORGONE	1060	191	1502	12965
CASCINETTE D IVREA	1061	19	1488	15455
CASELETTE	1062	187	2717	14835
CASELLE T.	1063	156	13739	13645
CASTAGNETO PO	1064	159	1263	16905
CASTAGNOLE P.	1065	289	1634	14505
CASTELLAMONTE	1066	66	8981	13875
CASTELNUOVO NIGRA	1067	33	494	8616
CASTIGLIONE T.	1068	188	4940	17495
CAVAGNOLO	1069	192	2280	13945
CAVOUR	1070	314	5218	11655
CERCENASCO	1071	296	1633	12375
CERES	1072	105	894	12665
CERESOLE REALE	1073	27	166	14734
CESANA T.	1074	252	928	15884
CHIALAMBERTO	1075	75	353	8904
CHIANOCCO	1076	167	1481	11105
CHIAVERANO	1077	15	2225	13735
CHIERI	1078	250	31123	15365
CHIESANUOVA	1079	45	208	9985
CHIOMONTE	1080	193	1016	13895
CHIUSA S. MICHELE	1081	201	1485	12095
CHIVASSO	1082	149	24453	13095
CICONIO	1083	102	346	12275
CINTANO	1084	46	265	12303
CINZANO	1085	209	308	14325
CIRIE	1086	139	18129	13885
CLAVIERE	1087	265	198	25743
COASSOLO T.	1088	107	1307	11875
COAZZE	1089	214	2543	11425
COLLEGNO	1090	205	47192	13785
COLLERETTO CASTELNUOVO	1091	32	311	11440
COLLERETTO GIACOSA	1092	49	572	13554
CONDOVE	1093	183	4259	11205
CORIO	1094	108	3029	11535
COSSANO C.	1095	73	528	10566
CUCEGLIO	1096	81	843	13365
CUMIANA	1097	242	6192	14465
CUORGNE	1098	58	10221	13645
DRUENTO	1099	173	7565	14585
EXILLES	1100	213	259	10526
FAVRIA	1101	100	4215	13215
FELETTO	1102	112	2468	12385
FENESTRELLE	1103	229	677	13225
FIANO	1104	146	2432	22385
FIORANO C.	1105	24	833	12975
FOGLIZZO	1106	125	2140	13375
FORNO C.	1107	86	4075	12925
FRASSINETTO	1108	30	316	7084
FRONT	1109	123	1536	14245
FROSSASCO	1110	272	2591	14845
GARZIGLIANA	1111	302	519	10005
GASSINO T.	1112	189	8472	14565

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
GERMAGNANO	1113	127	1304	14405
GIAGLIONE	1114	178	665	12375
GIAVENO	1115	230	12679	13605
GIVOLETTO	1116	171	1985	16175
GRAVERE	1117	194	617	15415
GROSCAVALLO	1118	74	260	8055
GROSSO	1119	130	845	10575
GRUGLIASCO	1120	220	40575	12945
INGRIA	1121	21	82	6095
INVERSO PINASCA	1122	269	653	11374
ISOLABELLA	1123	281	278	12555
ISSIGLIO	1124	34	425	11884
IVREA	1125	25	24546	16235
LA CASSA	1126	154	1058	13595
LA LOGGIA	1127	262	6303	15475
LANZO T.	1128	120	5217	13860
LAURIANO	1129	161	1314	12431
LEINI	1130	157	12160	15105
LEMIE	1131	134	270	6725
LESSOLO	1132	18	1957	12025
LEVONE	1133	110	445	10335
LOCANA	1134	42	1981	13695
LOMBARDORE	1135	141	1435	14915
LOMBRIASCO	1136	305	937	13114
LORANZE	1137	37	1062	12955
LUGNACCO	1138	36	288	14245
LUSERNA S.GIOVANNI	1139	300	8057	12615
LUSERNETTA	1140	311	491	10435
LUSIGLIE	1141	113	494	11874
MACELLO	1142	294	1143	12075
MAGLIONE	1143	84	494	13944
MARENTINO	1144	224	975	13075
MASSELLO	1145	254	88	8605
MATHI	1146	129	4090	13935
MATTIE	1147	196	655	9134
MAZZE	1148	116	3780	14075
MEANA DI SUSA	1149	195	839	9976
MERCENASCO	1150	82	1184	14105
MEUGLIANO	1151	17	123	10156
MEZZENILE	1152	118	913	10015
MOMBELLO DI TORINO	1153	239	344	12036
MOMPANTERO	1154	166	613	10905
MONASTERO DI LANZO	1155	106	428	8085
MONCALIERI	1156	248	58433	16975
MONCENISIO	1157	152	42	6907
MONTALDO T.	1158	223	493	14484
MONTALENGHE	1159	93	828	14295
MONTALTO DORA	1160	14	3553	16135
MONTANARO	1161	143	5227	11795
MONTEU DA PO	1162	162	756	13036
MORIONDO T.	1163	240	718	12955
NICHELINO	1164	247	44068	13285
NOASCA	1165	28	277	8570
NOLE	1166	138	6491	12915
NOMAGLIO	1167	5	360	9646
NONE	1168	275	7641	14945

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
NOVALESA	1169	153	554	10274
OGLIANICO	1170	90	1208	12705
ORBASSANO	1171	246	20468	14955
ORIO C.	1172	94	787	14215
OSASCO	1173	293	884	12555
OSASIO	1174	298	593	13416
OULX	1175	225	2243	12915
OZEGNA	1176	91	1157	12205
PALAZZO C.	1177	41	801	12885
PANCALIERI	1178	304	1796	13755
PARELLA	1179	55	480	15055
PAVAROLO	1180	222	836	16725
PAVONE C.	1181	50	4062	13375
PECCO	1182	35	254	11633
PECETTO T.	1183	249	3370	21785
PEROSA ARGENTINA	1184	255	3932	13085
PEROSA CANAVESE	1185	62	473	15915
PERRERO	1186	268	907	10325
PERTUSIO	1187	88	643	10835
PESSINETTO	1188	119	666	13815
PIANEZZA	1189	204	11423	15525
PINASCA	1190	257	2836	11695
PINEROLO	1191	287	35112	14445
PINO T.	1192	236	8419	25335
PIOBESI T.	1193	276	2838	15885
PIOSSASCO	1194	245	15542	17305
PISCINA	1195	273	2934	14445
PIVERONE	1196	52	1088	13195
POIRINO	1197	280	8787	13405
POMARETTO	1198	256	1128	13235
PONT C.	1199	44	3881	11205
PORTE	1200	285	933	13135
PRAGELATO	1201	227	422	12916
PRALI	1202	282	350	10104
PRALORMO	1203	307	1615	13775
PRAMOLLO	1204	283	285	8605
PRAROSTINO	1205	291	1053	11305
PRASCORSANO	1206	77	637	11025
PRATIGLIONE	1207	87	617	11015
QUAGLIUZZO	1208	54	320	12926
QUASSOLO	1209	9	406	13536
QUINCINETTO	1210	2	1150	13365
REANO	1211	232	1339	17375
RIBORDONE	1212	29	118	4406
RIVALBA	1213	190	931	15005
RIVALTA T.	1214	234	15958	16425
RIVA DI CHIERI	1215	251	3562	13335
RIVARA	1216	98	2515	12645
RIVAROLO C.	1217	101	11723	13425
RIVAROSSA	1218	132	1211	16115
RIVOLI	1219	219	51884	14325
ROBASSOMERO	1220	155	2911	15675
ROCCA C.	1221	109	1463	11555
ROLETTO	1222	271	1705	17265
ROMANO C.	1223	70	3011	15445
RONCO C.	1224	11	480	6674

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
RONDISSONE	1225	144	1737	12515
RORA	1226	310	261	7534
RORETO CHISONE	1227	241	1019	10465
ROSTA	1228	218	3640	19255
RUBIANA	1229	169	1570	12105
RUEGLIO	1230	22	791	10705
SALASSA	1231	79	1490	12695
SALBERTRAND	1232	212	441	12234
SALERANO C.	1233	38	547	13675
SALZA DI PINEROLO	1234	267	92	7174
SAMONE	1235	39	1493	16255
S. BENIGNO C.	1236	142	5160	14115
S. CARLO C.	1237	131	3361	13235
S. COLOMBANO BELMONTE	1238	65	338	11135
S. DIDERO	1239	181	352	13374
S. FRANCESCO AL CAMPO	1240	140	3849	12365
SANGANO	1241	243	3201	17465
S. GERMANO CHISONE	1242	284	1710	12745
S. GILLIO	1243	172	2316	16055
S. GIORGIO C.	1244	92	2295	13375
S. GIORIO DI SUSA	1245	197	905	9775
S. GIUSTO C.	1246	114	2846	12735
S. MARTINO C.	1247	61	763	12775
S. MAURIZIO C.	1248	147	6595	13235
S. MAURO T.	1249	207	16786	16435
S. PIETRO VAL LEMINA	1250	286	1306	17285
S. PONSO	1251	89	246	12974
S. RAFFAELE CIMENA	1252	177	2366	15675
S. SEBASTIANO DA PO	1253	160	1631	13645
S. SECONDO DI PINEROLO	1254	292	3270	14935
S. AMBROGIO DI TORINO	1255	202	3997	13305
S. ANTONINO DI SUSA	1256	199	3889	13625
SANTENA	1257	279	10267	14365
SAUZE DI CESANA	1258	266	153	22438
SAUZE D OULX	1259	226	943	13475
SCALENGHE	1260	288	2744	12515
SCARMAGNO	1261	69	776	13875
SCIOLZE	1262	208	1235	16035
SESTRIERE	1263	253	797	16065
SETTIMO ROTTARO	1264	64	543	11086
SETTIMO T.	1265	176	45409	13075
SETTIMO VITTONE	1266	3	1685	12795
SPARONE	1267	43	1224	10485
STRAMBINELLO	1268	53	239	15975
STRAMBINO	1269	71	6041	14375
SUSA	1270	179	6709	13715
TAVAGNASCO	1271	4	855	12375
TORINO	1272	206	961916	18477
TORRAZZA P.	1273	150	2192	13455
TORRE C.	1274	60	604	14724
TORRE PELLICE	1275	299	4603	12625
TRANA	1276	231	3061	17135
TRAUSELLA	1277	16	141	8654
TRAVERSELLA	1278	8	460	7195
TRAVES	1279	126	505	12036
TROFARELLO	1280	263	8907	14385
USSEAUX	1281	228	228	10833
USSEGLIO	1282	133	306	8275
VAIE	1283	200	1123	11875
VAL DELLA TORRE	1284	170	3018	14195
VALGIOIE	1285	215	577	11355
VALLO T.	1286	136	715	12274
VALPERGA	1287	78	3403	12415
VALPRATO SOANA	1288	7	176	7687
VARISELLA	1289	145	666	11355
VAUDA C.	1290	122	1273	11515
VENAUS	1291	165	984	12075
VENARIA	1292	174	30442	12355
VEROLENGO	1293	151	4417	13505
VERRUA SAVOIA	1294	164	1282	11605
VESTIGNE	1295	72	895	12815
VIALFRE	1296	68	214	11053
VICO CANAVESE	1297	12	932	12545
VIDRACCO	1298	47	417	13806
VIGONE	1299	303	5083	14335
VILLAFRANCA P.	1300	315	4677	13185
VILLANOVA C.	1301	137	992	11405
VILLARBASSE	1302	233	2705	18675
VILLAR DORA	1303	185	2151	12975
VILLAREGGIA	1304	117	993	13145
VILLAR FOCCHIARDO	1305	198	2009	11695
VILLAR PELLICE	1306	309	1206	9315
VILLAR PEROSA	1307	270	4243	13035
VILLASTELLONE	1308	278	4659	16525
VINOVO	1309	261	13328	18165
VIRLE P.	1310	297	919	13865
VISCHE	1311	97	1344	11205
VISTRORIO	1312	48	425	15274
VIU	1313	135	1275	8815
VOLPIANO	1314	148	12557	13595
VOLVERA	1315	259	6892	14505

Comuni della provincia di Vercelli

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
AILOCHE	2001	34	328	10994
ALAGNA VALSESIA	2002	4	432	19564
ALBANO V.	2003	128	339	11855
ALICE CASTELLO	2004	134	2474	13665
ANDORNO MICCA	2005	60	3681	16425
ARBORIO	2006	115	1014	17465
ASIGLIANO V.	2007	155	1419	14715
BALMUCCIA	2008	16	116	9832
BALOCCO	2009	120	267	14546
BENNA	2010	103	1108	14815
BIANZE	2011	149	2161	15945
BIELLA	2012	73	48277	21235
BIOGLIO	2013	64	1084	13625
BOCCIOLETO	2014	12	338	10336
BORGO D ALE	2015	141	2679	13375
BORGOSESIA	2016	28	14564	15565
BORGO VERCELLI	2017	140	2150	15375
BORRIANA	2018	100	914	13875
BREIA	2019	25	199	7835
BRUSNENGO	2020	80	2048	15475
BURONZO	2021	113	1021	18715
CALLABIANA	2022	46	170	12598
CAMANDONA	2023	47	441	15834
CAMBURZANO	2024	93	1223	13765
CAMPERTOGNO	2025	14	232	10214
CAMPIGLIA CERVO	2026	37	198	14346
CANDELO	2027	97	7636	14465
CAPRILE	2028	33	220	12546
CARCOFORO	2029	1	84	10451
CARESANA	2030	163	1156	12175
CARESANABLOT	2031	139	768	18965
CARISIO	2032	126	992	15465
CASANOVA ELVO	2033	130	243	15266
CASAPINTA	2034	68	461	17205
S. GIACOMO V.	2035	114	435	15895
CASTELLETTO CERVO	2036	105	755	15615
CAVAGLIA	2037	129	3609	14675
CELLIO	2038	26	848	11925
CERRETO CASTELLO	2039	88	568	16265
CERRIONE	2040	110	2628	13985
CERVATTO	2041	7	51	8020
CIGLIANO	2042	147	4652	14675
CIVIASCO	2043	19	237	9375
COGGIOLA	2044	32	2552	15235
COLLOBIANO	2045	131	133	12943
COSSATO	2046	89	15329	16155
COSTANZANA	2047	160	910	13175
CRAVAGLIANA	2048	8	312	7594
CRESCENTINO	2049	164	6986	14145
CREVACUORE	2050	41	1935	15215
CROSA	2051	67	343	13955
CROVA	2052	143	470	12915
CURINO	2053	55	505	10154
DESANA	2054	154	1052	14325
DONATO	2055	91	730	12925
DORZANO	2056	125	387	17445
FOBELLO	2057	2	305	7565
FONTANETTO PO	2058	165	1189	12575
FORMIGLIANA	2059	127	625	17944
GAGLIANICO	2060	96	3944	17095
GATTINARA	2061	82	8700	14135
GHISLARENGO	2062	107	792	13285
GIFFLENGA	2063	112	106	17731
GRAGLIA	2064	83	1615	13295
GREGGIO	2065	122	385	13816
GUARDABOSONE	2066	35	322	14775
LAMPORO	2067	158	500	14735
LENTA	2068	90	890	12955
LESSONA	2069	78	2301	14645
LIGNANA	2070	151	479	15755
LIVORNO FERRARIS	2071	148	4497	15065
LOZZOLO	2072	70	810	12685
MAGNANO	2073	116	381	11094
MASSAZZA	2074	111	610	15846
MASSERANO	2075	79	2287	13295
MEZZANA MORTIGL	2076	53	747	15694
MIAGLIANO	2077	59	624	14874
MOLLIA	2078	11	113	15108
MONCRIVELLO	2079	146	1452	14105
MONGRANDO	2080	99	4023	14525
MOSSO SANTA MARIA	2081	50	1749	15875
MOTTA DEI CONTI	2082	169	895	15015
MOTTALCIATA	2083	104	1313	14795
MUZZANO	2084	84	653	14394
NETRO	2085	92	987	11695
OCCHIEPPO INFERIORE	2086	94	4194	13695
OCCHIEPPO SUPERIORE	2087	85	2812	15395
OLCENENGO	2088	137	567	13104
OLDENICO	2089	132	268	16796
PALAZZOLO V.	2090	166	1322	13155
PERTENGO	2091	161	367	15754
PETTINENGO	2092	62	1702	15175
PEZZANA	2093	156	1086	12555
PIATTO	2094	76	507	14136
PIEDICAVALLO	2095	30	188	12036
PILA	2096	22	114	11997
PIODE	2097	21	182	13027
PISTOLESA	2098	49	164	14052
POLLONE	2099	72	2135	17295
PONDERANO	2100	95	3698	15175
PORTULA	2101	31	1654	15175
POSTUA	2102	27	559	12255
PRALUNGO	2103	57	2730	13795
PRAROLO	2104	152	585	14155
PRAY	2105	40	2681	15795
QUAREGNA	2106	77	1295	16505
QUARONA	2107	24	4035	12855
QUINTO V.	2108	138	491	14126
QUITTENGO	2109	38	253	15195
RASSA	2110	20	81	7583
RIMA S. GIUSEPPE	2111	5	85	15030
RIMASCO	2112	6	179	8683

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
RIMELLA	2113	3	194	6855
RIVA VALDOBBIA	2114	10	238	12637
RIVE	2115	168	385	14834
ROASIO	2116	81	2495	17605
RONCO B.	2117	74	1514	15765
RONSECCO	2118	153	673	17215
ROPPOLO	2119	124	783	14565
ROSAZZA	2120	36	118	13369
ROSSA	2121	13	203	9683
ROVASENDA	2122	106	1056	15435
SABBIA	2123	9	133	7767
SAGLIANO MICCA	2124	44	1805	16285
SALA B.	2125	98	615	11604
SALASCO	2126	144	240	19576
SALI V.	2127	150	173	17865
SALUGGIA	2128	157	4063	16355
SALUSSOLA	2129	119	2106	14955
SANDIGLIANO	2130	101	2662	16555
S. GERMANO V.	2131	136	1917	13575
S. PAOLO CERVO	2132	43	182	16603
SANTHIA	2133	135	9308	15265
SCOPA	2134	15	396	11315
SCOPELLO	2135	23	452	14756
SELVE MARCONE	2136	61	113	15592
SERRAVALLE SESIA	2137	42	5041	13615
SOPRANA	2138	54	940	15214
SORDEVOLO	2139	71	1297	16095
SOSTEGNO	2140	56	772	12785
STRONA	2141	52	1217	16815
STROPPIANA	2142	162	1176	14935
TAVIGLIANO	2143	45	789	14265
TERNENGO	2144	75	320	13917
TOLLEGNO	2145	58	2927	15415
TORRAZZO	2146	108	194	12223
TRICERRO	2147	159	635	12735
TRINO	2148	167	8205	14795
TRIVERO	2149	39	7327	18475
TRONZANO V.	2150	142	3524	13885
VALDENGO	2151	87	2434	16435
VALDUGGIA	2152	29	2417	13905
VALLANZENGO	2153	66	262	12686
VALLE MOSSO	2154	51	4353	17075
VALLE S. NICOLAO	2155	65	1206	14875
VARALLO	2156	18	7861	12885
VEGLIO	2157	48	706	14915
VERCELLI	2158	145	48597	19027
VERRONE	2159	102	1143	15685
VIGLIANO B.	2160	86	8297	16125
VILLA DEL BOSCO	2161	69	405	12396
VILLANOVA B.	2162	117	209	10765
VILLARBOIT	2163	121	581	18185
VILLATA	2164	133	1620	14045
VIVERONE	2165	123	1341	17325
VOCCA	2166	17	151	13586
ZIMONE	2167	118	404	13136
ZUBIENA	2168	109	1129	12805
ZUMAGLIA	2169	63	989	13775

Comuni della provincia di Novara

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
AGRATE CONTUR	3001	115	1014	17415
AMENO	3002	87	891	17875
ANTRONA SCHIE	3003	21	603	14705
ANZOLA OSSOLA	3004	46	441	12825
ARIZZANO	3005	57	1868	18545
ARMENO	3006	77	2166	12415
AROLA	3007	80	289	9784
ARONA	3008	97	15525	20225
AURANO	3009	40	133	10005
BACENO	3010	2	977	15565
BANNIO ANZINO	3011	45	622	12225
BARENGO	3012	131	937	14655
BAVENO	3013	65	4406	17805
BEE	3014	56	675	15496
BELGIRATE	3015	74	509	21046
BELLINZAGO N.	3016	136	8085	12645
BEURA CARDEZZ	3017	24	1351	12385
BIANDRATE	3018	147	1185	19035
BOCA	3019	107	1117	13695
BOGNANCO	3020	11	370	8455
BOGOGNO	3021	114	1122	11615
BOLZANO N.	3022	93	950	14905
BORGOLAVEZZAR	3023	165	1863	13815
BORGOMANERO	3024	102	19155	16855
BORGO TICINO	3025	110	3433	15345
BRIGA N.	3026	100	2603	15165
BRIONA	3027	135	1117	14975
BROVELLO CARP	3028	73	437	15615
CALASCA CASTI	3029	34	885	11345
CALTIGNAGA	3030	139	2209	14085
CAMBIASCA	3031	54	1523	14715
CAMERI	3032	140	9832	14475
CANNERO RIVIE	3033	33	1221	19815
CANNOBIO	3034	28	5099	17815
CAPREZZO	3035	52	163	11486
CARPIGNANO SE	3036	133	2487	13825
CASALBELTRAME	3037	151	673	14804
CASALE COR.CE	3038	63	3035	13245
CASALEGGIO NO	3039	143	766	16375
CASALINO	3040	158	1502	15575
CASALVOLONE	3041	154	797	14376
CASTELLAZZO N	3042	138	272	14586
CASTELLETTO T	3043	105	7946	17275
CAVAGLIETTO	3044	127	407	12354
CAVAGLIO AGOG	3045	126	1273	12935
CAVAGLIO SPOC	3046	27	320	9626
CAVALLIRIO	3047	112	1010	14465
CEPPO MORELLI	3048	43	410	12455
CERANO	3049	157	7064	14545
CESARA	3050	75	578	12455
COLAZZA	3051	88	407	16684
COMIGNAGO	3052	104	765	14584
COSSOGNO	3053	50	596	11035
CRAVEGGIA	3054	10	762	15074
CRESSA	3055	120	1445	14735
CREVOLADOSSOL	3056	7	4606	13985
CRODO	3057	6	1612	14015
CUREGGIO	3058	113	2139	12535
CURSOLO ORASS	3059	20	167	9923
DIVIGNANO	3060	116	1093	12285
DOMODOSSOLA	3061	18	18853	15045
DORMELLETTO	3062	101	2591	19445
DRUOGNO	3063	13	980	17015
FALMENTA	3064	26	317	11284
FARA NOVARESE	3065	134	2082	15475
FONTANETO AGO	3066	119	2475	12665
FORMAZZA	3067	1	461	22834
GALLIATE	3068	144	13346	14775
GARBAGNA N.	3069	155	848	15495
GARGALLO	3070	99	1555	14935
GATTICO	3071	103	3081	13715
GERMAGNO	3072	62	198	9614
GHEMME	3073	125	3815	14945
GHIFFA	3074	58	2445	17385
GIGNESE	3075	72	836	26105
GOZZANO	3076	92	5998	15715
GRANOZZO C MO	3077	159	1063	15025
GRAVELLONA TO	3078	64	7862	14015
GRIGNASCO	3079	106	4724	15945
GURRO	3080	25	466	9035
INTRAGNA	3081	39	122	9343
INVORIO	3082	94	3490	14315
LANDIONA	3083	141	633	13816
LESA	3084	79	2295	22985
LOREGLIA	3085	61	353	9785
MACUGNAGA	3086	42	618	21605
MADONNA DEL S	3087	84	416	12235
MAGGIORA	3088	108	1572	14115
MALESCO	3089	15	1495	15875
MANDELLO VITT	3090	142	263	17625
MARANO TICINO	3091	123	1328	14925
MASERA	3092	12	1257	13425
MASSINO VISCO	3093	78	967	16754
MASSIOLA	3094	59	192	10796
MEINA	3095	90	2089	19275
MERGOZZO	3096	48	1990	14825
MEZZOMERICO	3097	124	776	13855
MIASINO	3098	82	931	14525
MIAZZINA	3099	51	367	11936
MOMO	3100	132	2878	14415
MONTECRESTESE	3101	8	1233	11825
MONTESCHENO	3102	22	460	10946
NEBBIUNO	3103	83	1299	18975
NIBBIOLA	3104	160	641	13564
NONIO	3105	71	851	15275
NOVARA	3106	152	102473	19196
OGGEBBIO	3107	41	925	18545
OLEGGIO	3108	129	11317	14125
OLEGGIO CASTE	3109	96	1398	17505
OMEGNA	3110	69	15355	15955
ORNAVASSO	3111	47	3306	13865
ORTA SAN GIUL	3112	81	1008	16245

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
PALLANZENO	3113	31	1227	12495
PARUZZARO	3114	95	1396	14215
PELLA	3115	85	1183	16175
PETTENASCO	3116	76	1217	15165
PIEDIMULERA	3117	35	1740	13025
PIEVE VERGONT	3118	36	2811	12075
PISANO	3119	89	591	16845
POGNO	3120	91	1513	14945
POMBIA	3121	122	1288	14565
PRATO SESIA	3122	111	1924	15285
PREMENO	3123	53	738	16854
PREMIA	3124	3	661	16816
PREMOSELLO CH	3125	38	2153	10975
QUARNA SOPRA	3126	68	328	12914
QUARNA SOTTO	3127	67	475	12884
RE	3128	17	863	13675
RECETTO	3129	145	852	13815
ROMAGNANO SES	3130	118	4334	15505
ROMENTINO	3131	149	4401	13595
S.BERNARDINOv	3132	49	1039	11975
S.MAURIZIO OP	3133	86	2814	14715
S. NAZZARO SE	3134	150	701	15426
S. PIETRO MOS	3135	148	1674	16875
S. MARIA MAGG	3136	14	1256	21165
SEPPIANA	3137	30	222	11213
SILLAVENGO	3138	137	588	11915
SIZZANO	3139	130	1431	13355

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
SORISO	3140	98	766	17315
SOZZAGO	3141	156	732	17185
STRESA	3142	70	4636	21395
SUNO	3143	121	2728	13825
TERDOBBIATE	3144	161	486	17085
TOCENO	3145	9	751	17685
TORNACO	3146	163	838	14995
TRAREGO VIGGI	3147	32	456	15445
TRASQUERA	3148	4	370	12385
TRECATE	3149	153	14838	14775
TRONTANO	3150	19	1653	12985
VALSTRONA	3151	60	1348	8605
VANZONE c S.C	3152	44	504	13485
VAPRIO D AGOG	3153	128	920	14064
VARALLO POMBI	3154	117	4107	15175
VARZO	3155	5	2390	14035
VERBANIA	3156	66	30525	16135
VERUNO	3157	109	1353	13365
VESPOLATE	3158	162	2103	12895
VICOLUNGO	3159	146	815	16135
VIGANELLA	3160	29	192	13135
VIGNONE	3161	55	922	15615
VILLADOSSOLA	3162	23	7323	14265
VILLETTE	3163	16	233	15537
VINZAGLIO	3164	164	607	14965
VOGOGNA	3165	37	1836	11985

Comuni della provincia di Cuneo

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
ACCEGLIO	4001	143	237	9767
AISONE	4002	212	309	13025
ALBA	4003	47	29150	21865
ALBARETTO DELLA TORRE	4004	97	272	15495
ALTO	4005	249	118	9652
ARGENTERA	4006	163	98	28324
ARGUELLO	4007	98	191	14183
BAGNASCO	4008	241	1043	13685
BAGNOLO P.	4009	12	5118	12035
BALDISSERO D ALBA	4010	17	1044	15285
BARBARESCO	4011	48	650	14054
BARGE	4012	22	6998	14545
BAROLO	4013	77	669	18245
BASTIA MONDOVI	4014	173	604	11484
BATTIFOLLO	4015	228	272	14026
BEINETTE	4016	203	2656	12795
BELLINO	4017	86	234	7005
BELVEDERE LANGHE	4018	157	356	11566
BENE VAGIENNA	4019	119	3171	14135
BENEVELLO	4020	82	419	14166
BERGOLO	4021	126	73	14153
BERNEZZO	4022	183	2554	12585
BONVICINO	4023	158	127	11323
BORGOMALE	4024	83	343	13206
BORGO S. DALMAZZO	4025	216	10930	16905
BOSIA	4026	100	224	12315
BOSSOLASCO	4027	138	672	16245
BOVES	4028	218	8830	11745
BRA	4029	43	27189	18165
BRIAGLIA	4030	188	257	12825
BRIGA ALTA	4031	250	81	11116
BRONDELLO	4032	90	330	11136
BROSSASCO	4033	105	1177	11185
BUSCA	4034	129	8863	12525
CAMERANA	4035	195	771	12785
CAMO	4036	52	235	10445
CANALE	4037	9	4966	15885
CANOSIO	4038	145	106	11961
CAPRAUNA	4039	248	171	10812
CARAGLIO	4040	169	5703	12745
CARAMAGNA P.	4041	6	2406	14315
CARDE	4042	23	1068	15045
CARRU	4043	155	3954	16675
CARTIGNANO	4044	149	177	10384
CASALGRASSO	4045	1	1411	18445
CASTAGNITO	4046	33	1519	15105
CASTELDELFINO	4047	87	294	9134
CASTELLAR	4048	72	240	16945
CASTELLETTO STURA	4049	170	1072	12655
CASTELLETTO UZZONE	4050	162	395	11366
CASTELLINALDO	4051	20	787	13714
CASTELLINO TANARO	4052	176	343	10964
CASTELMAGNO	4053	164	160	7095
CASTELNUOVO DI CEVA	4054	231	143	10714
CASTIGLIONE FALLETTO	4055	78	515	14974
CASTIGLIONE TINELLA	4056	35	948	13975
CASTINO	4057	84	549	13225
CAVALLERLEONE	4058	27	570	14265
CAVALLERMAGGIORE	4059	42	4542	17115
CELLE DI MACRA	4060	147	147	6024
CENTALLO	4061	131	5845	14405
CERESOLE ALBA	4062	2	1940	16005
CERRETTO LANGHE	4063	123	383	13675
CERVASCA	4064	184	3664	13425
CERVERE	4065	75	1681	13295
CEVA	4066	208	5574	17845
CHERASCO	4067	62	6508	15815
CHIUSA DI PESIO	4068	220	3389	11895
CIGLIE	4069	174	197	8744
CISSONE	4070	121	136	9805
CLAVESANA	4071	156	939	13245
CORNELIANO D ALBA	4072	30	1802	14055
CORTEMILIA	4073	114	2589	15475
COSSANO BELBO	4074	68	1145	13225
COSTIGLIOLE SALUZZO	4075	108	3095	13415
CRAVANZANA	4076	113	441	16644
CRISSOLO	4077	36	249	6606
CUNEO	4078	185	55568	19144
DEMONTE	4079	213	2136	13745
DIANO D ALBA	4080	66	2734	16545
DOGLIANI	4081	136	4666	16185
DRONERO	4082	151	6972	14755
ELVA	4083	102	152	4157
ENTRACQUE	4084	242	881	12815
ENVIE	4085	39	1794	13405
FARIGLIANO	4086	135	1734	13865
FAULE	4087	4	389	17545
FEISOGLIO	4088	124	459	13174
FOSSANO	4089	118	23358	16945
FRABOSA SOPRANA	4090	235	1034	12135
FRABOSA SOTTANA	4091	223	1192	10965
FRASSINO	4092	103	387	8345
GAIOLA	4093	215	387	13425
GAMBASCA	4094	69	310	11796
GARESSIO	4095	246	3986	13725
GENOLA	4096	92	2110	16005
GORZEGNO	4097	140	441	10845
GOTTASECCA	4098	182	200	14453
GOVONE	4099	11	1961	15565
GRINZANE CAVOUR	4100	65	1600	16215
GUARENE	4101	32	2546	16945
IGLIANO	4102	178	97	13064
ISASCA	4103	89	115	9787
LAGNASCO	4104	74	1340	15735
LA MORRA	4105	76	2413	16525
LEQUIO BERRIA	4106	99	586	11516
LEQUIO TANARO	4107	120	629	13714
LESEGNO	4108	190	787	13755
LEVICE	4109	141	344	12456
LIMONE P.	4110	245	1589	18945
LISIO	4111	240	302	12024
MACRA	4112	128	85	6548

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
MAGLIANO ALFIERI	4113	21	1555	15875
MAGLIANO ALPI	4114	154	1974	14195
MANGO	4115	51	1347	13785
MANTA	4116	73	3203	16585
MARENE	4117	61	2519	15825
MARGARITA	4118	186	1225	14555
MARMORA	4119	146	140	9832
MARSAGLIA	4120	177	357	10026
MARTINIANA PO	4121	70	725	11615
MELLE	4122	104	454	8754
MOIOLA	4123	214	320	12054
MOMBARCARO	4124	180	370	11975
MOMBASIGLIO	4125	207	628	12985
MONASTERO DI VASCO	4126	224	1107	10725
MONASTEROLO CASOTTO	4127	238	149	9246
MONASTEROLO DI SAVIGLIANO	4128	41	1141	16685
MONCHIERO	4129	111	474	14946
MONDOVI	4130	187	21910	16945
MONESIGLIO	4131	181	857	15145
MONFORTE D ALBA	4132	95	1959	13625
MONTA	4133	3	4169	14385
MONTALDO DI MONDOVI	4134	225	651	10675
MONTALDO ROERO	4135	18	860	13885
MONTANERA	4136	153	669	11145
MONTELUPO ALBESE	4137	80	428	12855
MONTEMALE DI CUNEO	4138	167	238	7194
MONTEROSSO GRANA	4139	166	531	8245
MONTEU ROERO	4140	7	1565	15115
MONTEZEMOLO	4141	210	228	13177
MONTICELLO D ALBA	4142	45	1760	16515
MORETTA	4143	13	4020	16165
MOROZZO	4144	171	1860	13845
MURAZZANO	4145	159	880	11605
MURELLO	4146	14	946	14535
NARZOLE	4147	93	3057	15585
NEIVE	4148	34	2757	15455
NEVIGLIE	4149	50	428	9555
NIELLA BELBO	4150	139	455	9216
NIELLA TANARO	4151	189	990	14605
NOVELLO	4152	94	879	14236
NUCETTO	4153	229	461	15714
ONCINO	4154	55	129	4417
ORMEA	4155	247	2281	13365
OSTANA	4156	37	119	6363
PAESANA	4157	38	3182	13605
PAGNO	4158	71	506	13255
PAMPARATO	4159	237	541	15235
PAROLDO	4160	192	249	11806
PERLETTO	4161	101	342	12566
PERLO	4162	230	164	12746
PEVERAGNO	4163	219	4876	12515
PEZZOLO VALLE UZZONE	4164	142	403	11064
PIANFEI	4165	204	1695	13835
PIASCO	4166	107	2641	13605
PIETRAPORZIO	4167	197	127	12958
PIOBESI D ALBA	4168	31	913	17724

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
PIOZZO	4169	134	956	13615
POCAPAGLIA	4170	44	2295	12785
POLONGHERA	4171	5	1266	17515
PONTECHIANALE	4172	54	198	14103
PRADLEVES	4173	165	344	9335
PRAZZO	4174	144	282	9456
PRIERO	4175	209	405	15395
PRIOCCA	4176	10	1784	13785
PRIOLA	4177	244	853	12145
PRUNETTO	4178	161	502	12696
RACCONIGI	4179	15	9915	16525
REVELLO	4180	58	4045	15395
RIFREDDO	4181	57	975	12165
RITTANA	4182	200	163	9253
ROASCHIA	4183	233	209	7716
ROASCIO	4184	191	98	11711
ROBILANTE	4185	234	2249	12615
ROBURENT	4186	236	627	10305
ROCCABRUNA	4187	150	1308	11205
ROCCA CIGLIE	4188	175	218	10033
ROCCA DE BALDI	4189	172	1655	12045
ROCCAFORTE MONDOVI	4190	222	1969	11225
ROCCASPARVERA	4191	201	589	11134
ROCCAVIONE	4192	217	2781	12405
ROCCHETTA BELBO	4193	85	203	13145
RODDI	4194	64	1098	16685
RODDINO	4195	112	381	15214
RODELLO	4196	81	811	16525
ROSSANA	4197	116	979	10235
RUFFIA	4198	26	278	16566
SALE DELLE LANGHE	4199	194	510	14116
SALE SAN GIOVANNI	4200	193	190	13996
SALICETO	4201	196	1534	16995
SALMOUR	4202	110	581	10945
SALUZZO	4203	59	15829	18895
SAMBUCO	4204	198	109	7872
SAMPEYRE	4205	88	1354	9065
S. BENEDETTO BELBO	4206	160	202	12886
S. DAMIANO MACRA	4207	148	552	9774
SANFRE'	4208	28	2148	16205
SANFRONT	4209	56	2661	12355
S. MICHELE MONDOVI	4210	206	2165	13435
SANT ALBANO STURA	4211	132	2064	14305
SANTA VITTORIA D ALBA	4212	46	2402	18065
SANTO STEFANO BELBO	4213	53	4138	15945
SANTO STEFANO ROERO	4214	8	1160	14195
SAVIGLIANO	4215	60	18949	18515
SCAGNELLO	4216	227	220	11796
SCARNAFIGI	4217	40	1770	15775
SERRALUNGA D ALBA	4218	79	479	15665
SERRAVALLE LANGHE	4219	122	318	13915
SINIO	4220	96	483	12575
SOMANO	4221	137	426	10396
SOMMARIVA DEL BOSCO	4222	16	5845	17705
SOMMARIVA PERNO	4223	29	2279	16415
STROPPO	4224	127	124	8326

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
TARANTASCA	4225	130	1821	12175
TORRE BORMIDA	4226	125	243	15425
TORRE MONDOVI	4227	226	579	12185
TORRE S. GIORGIO	4228	24	658	14515
TORRESINA	4229	179	82	12104
TREISO	4230	49	709	15325
TREZZO TINELLA	4231	67	363	8706
TRINITA	4232	133	1944	13285
VALDIERI	4233	232	1050	12485
VALGRANA	4234	168	773	9835
VALLORIATE	4235	199	206	7413
VALMALA	4236	115	70	8115
VENASCA	4237	106	1539	12355
VERDUNO	4238	63	430	14975
VERNANTE	4239	243	1473	11855
VERZUOLO	4240	91	5996	15485
VEZZA D ALBA	4241	19	2008	13805
VICOFORTE	4242	205	2859	15785
VIGNOLO	4243	202	1745	15345
VILLAFALLETTO	4244	117	2978	13795
VILLANOVA MONDOVI	4245	221	4748	12915
VILLANOVA SOLARO	4246	25	808	15055
VILLAR S. COSTANZO	4247	152	1207	10375
VINADIO	4248	211	806	10665
VIOLA	4249	239	496	11255
VOTTIGNASCO	4250	109	561	13085

Comuni della provincia di Asti

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
AGLIANO	5001	89	1719	13405
ALBUGNANO	5002	4	417	15204
ANTIGNANO	5003	75	992	15045
ARAMENGO	5004	5	521	14125
ASTI	5005	61	72384	18229
AZZANO	5006	65	327	16703
BALDICHIERI	5007	60	995	15805
BELVEGLIO	5008	79	337	11664
BERZANO S.P.	5009	3	354	15074
BRUNO	5010	92	394	15225
BUBBIO	5011	111	938	13345
BUTTIGLIERA	5012	20	1949	14815
CALAMANDRANA	5013	101	1459	14935
CALLIANO	5014	38	1392	12375
CALOSSO	5015	94	1355	14685
CAMERANO CAS.	5016	33	445	13185
CANELLI	5017	100	10425	16695
CANTARANA	5018	59	732	14995
CAPRIGLIO	5019	21	230	13653
CASORZO	5020	29	697	15585
CASSINASCO	5021	106	604	12065
CASTAGNOLE LAN.	5022	93	3476	14955
CASTAGNOLE MON.	5023	45	1226	13215
CASTEL BOGLIONE	5024	102	701	11155
CASTELL'ALFERO	5025	37	2580	16005
CASTELLERO	5026	56	281	14994
CASTELLETTO M.	5027	104	165	12454
CAST. ANNONE	5028	66	1725	16305
CASTELN. BELBO	5029	87	871	14115
CASTELN.CALCEA	5030	90	793	11535
CASTELN.D.BOSCO	5031	14	2797	15295
CASTEL ROCCHERO	5032	109	464	14905
CELLARENGO	5033	62	508	14085
CELLE ENOMONDO	5034	68	499	12465
CERRETO	5035	11	273	16405
CERRO TANARO	5036	67	584	13875
CESSOLE	5037	114	486	11296
CHIUSANO	5038	34	255	16005
CINAGLIO	5039	43	433	12254
CISTERNA	5040	73	1206	13785
COAZZOLO	5041	99	282	13105
COCCONATO	5042	6	1548	16665
COLCAVAGNO	5043	16	147	12317
CORSIONE	5044	26	185	10916
CORTANDONE	5045	50	253	15385
CORTANZE	5046	23	295	12416
CORTAZZONE	5047	42	537	14504
CORTIGLIONE	5048	80	560	16405
COSSOMBRATO	5049	35	423	14394
COSTIGLIOLE	5050	88	5932	14315
CUNICO	5051	15	470	12465
DUSINO S.MI.	5052	54	814	15345
FERRERE	5053	63	1307	14355
FONTANILE	5054	103	563	13224
FRINCO	5055	36	634	14154
GRANA	5056	39	675	13675
GRAZZANO BAD.	5057	19	705	16455
INCISA SCAPACCINO	5058	86	2049	14845
ISOLA D'ASTI	5059	76	2060	14355
LOAZZOLO	5060	110	396	12074
MARANZANA	5061	98	335	13435
MARETTO	5062	49	345	15144
MOASCA	5063	95	398	14324
MOMBALDONE	5064	119	291	13206
MOMBARUZZO	5065	97	1226	14155
MOMBERCELLI	5066	83	2198	14405
MONALE	5067	51	843	16705
MONASTERO BOR.	5068	115	1008	13695
MONCALVO	5069	18	3523	16290
MONCUCCO T.	5070	8	749	16155
MONGARDINO	5071	70	891	14885
MONTABONE	5072	108	382	11344
MONTAFIA	5073	30	855	14646
MONTALDO SCA.	5074	78	604	13815
MONTECHIARO	5075	24	1394	15435
MONTEGROSSO	5076	82	2099	12575
MONTEMAGNO	5077	40	1178	16885
MONTIGLIO	5078	13	1429	14515
MORANSENGO	5079	2	208	14215
NIZZA M.	5080	91	10029	14925
OLMO GENTILE	5081	118	140	12338
PASSERANO MA.	5082	10	440	14866
PENANGO	5083	28	492	15045
PIEA	5084	22	505	11065
PINO D'ASTI	5085	9	189	13884
PIOVA MASSAIA	5086	12	649	16786
PORTACOMARO	5087	53	1848	14305
QUARANTI	5088	105	211	13656
REFRANCORE	5089	57	1546	14655
REVIGLIASCO	5090	69	816	13785
ROATTO	5091	48	323	13436
ROBELLA	5092	7	560	15205
ROCCA ARAZZO	5093	71	915	16215
ROCCAVERANO	5094	117	644	12725
ROCCHETTA PAL.	5095	107	434	12125
ROCCHETTA TAN.	5096	72	1497	13605
SAN DAMIANO	5097	74	7265	14865
S. GIORGIO SC.	5098	116	166	11627
S. MARTINO AL.	5099	81	705	14445
S. MARZANO OL.	5100	96	934	14125
SAN PAOLO SOL.	5101	47	855	16435
SCANDELUZZA	5102	17	250	14684
SCURZOLENGO	5103	44	569	12715
SEROLE	5104	120	189	10806
SESSAME	5105	112	303	10684
SETTIME	5106	52	518	13300
SOGLIO	5107	32	150	14452
TIGLIOLE	5108	64	1489	15355
TONCO	5109	27	919	13505
TONENGO	5110	1	185	11976
VAGLIO SERRA	5111	85	273	15194
VALFENERA	5112	58	1992	14315
VESIME	5113	113	779	14755
VIALE D'ASTI	5114	31	258	10945
VIARIGI	5115	41	1103	15845
VIGLIANO	5116	77	792	13936
VILLAFRANCA	5117	55	2869	16905
VILLANOVA	5118	46	4391	16995
VILLA S. SEC.	5119	25	408	13645
VINCHIO	5120	84	725	13436

Comuni della provincia di Alessandria

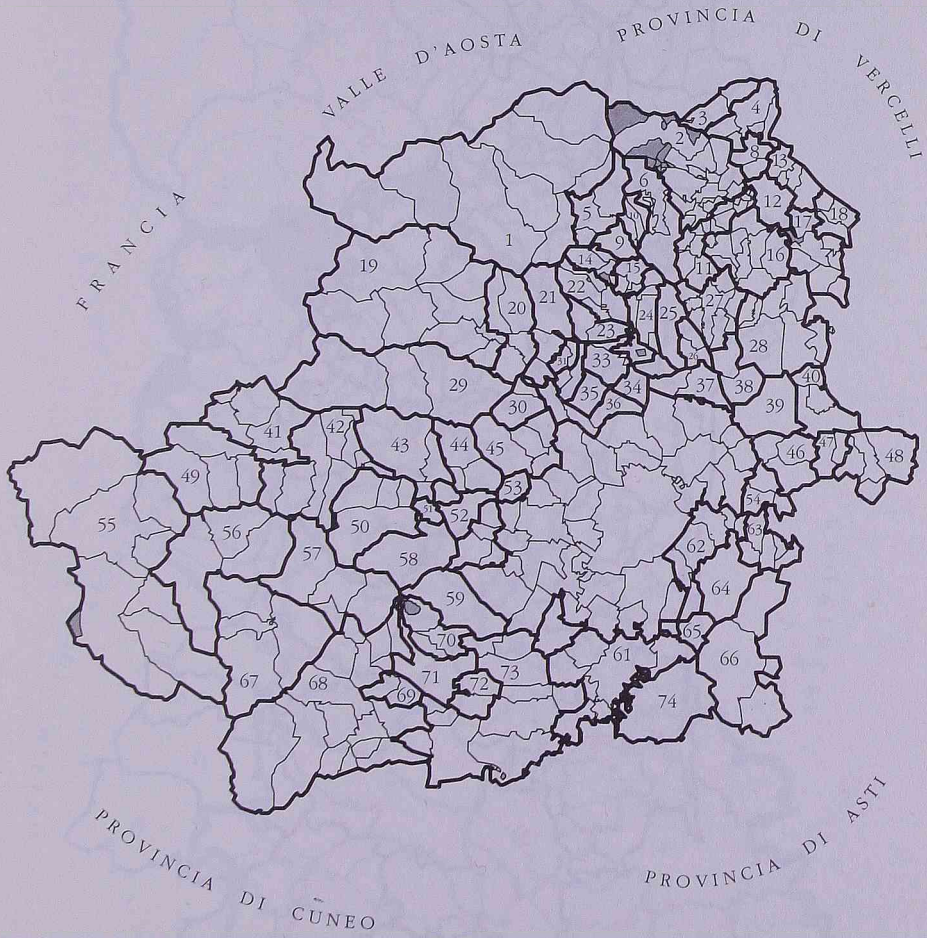
Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
ACQUI TERME	6001	153	20277	17695
ALBERA LIGURE	6002	150	405	11615
ALESSANDRIA	6003	70	90475	18083
ALFIANO NATTA	6004	33	806	14785
ALICE BEL COLLE	6005	127	852	13485
ALLUVIONI CAMBIO	6006	56	1040	14795
ALTAVILLA M.	6007	50	515	14605
ALZANO SCRIVIA	6008	49	374	14236
ARQUATA SCRIVIA	6009	147	6113	13455
AVOLASCA	6010	101	329	10624
BALZOLA	6011	1	1582	13895
BASALUZZO	6012	112	1881	13805
BASSIGNANA	6013	55	1709	17205
BELFORTE M.	6014	182	396	14816
BERGAMASCO	6015	87	806	14455
BERZANO DI TORTONA	6016	80	143	10024
BISTAGNO	6017	151	1736	12735
BORGHETTO DI BORBERA	6018	133	1789	14055
BORGORATTO ALESSANDRINO	6019	89	618	15486
BORGO S. MARTINO	6020	22	1379	15845
BOSCO MARENGO	6021	97	2301	14705
BOSIO	6022	173	1216	12365
BOZZOLE	6023	38	327	17564
BRIGNANO FRASCATA	6024	103	565	11315
CABELLA L.	6025	160	757	11385
CAMAGNA	6026	45	591	13475
CAMINO	6027	5	845	14235
CANTALUPO L.	6028	134	582	13695
CAPRIATA D ORBA	6029	129	1823	13825
CARBONARA SCRIVIA	6030	85	1066	14865
CARENTINO	6031	88	317	14374
CAREZZANO	6032	108	491	15345
CARPENETO	6033	141	957	11825
CARREGA L.	6034	186	148	7157
CARROSIO	6035	174	473	11614
CARTOSIO	6036	177	817	11806
CASAL CERMELLI	6037	90	1127	13915
CASALEGGIO BOIRO	6038	171	339	11996
CASALE M.	6039	13	38145	16815
CASALNOCETO	6040	74	882	15965
CASASCO	6041	102	171	12195
CASSANO SPINOLA	6042	122	2045	14145
CASSINE	6043	117	3130	14375
CASSINELLE	6044	180	798	11764
CASTELLANIA	6045	109	105	13802
CASTELLAR GUIDOBONO	6046	73	379	12824
CASTELLAZZO BORMIDA	6047	83	4233	13905
CASTELLETTO D ERRO	6048	162	167	10033
CASTELLETTO D ORBA	6049	144	1848	13185
CASTELLETTO MERLI	6050	26	486	15706
CASTELLETTO MONFERR	6051	58	1287	18930
CASTELNUOVO BORMIDA	6052	118	702	14515
CASTELNUOVO SCRIVIA	6053	61	5720	14035
CASTELSPINA	6054	105	371	12904
CAVATORE	6055	164	320	11065
CELLA MONTE	6056	32	514	16154
CERESETO	6057	28	426	13765
CERRETO GRUE	6058	92	360	12845
CERRINA	6059	9	1612	14089
CONIOLO	6060	7	398	15796
CONZANO	6061	46	868	16085
COSTA VESCOVATO	6062	100	363	11185
CREMOLINO	6063	167	823	14065
CUCCARO M.	6064	51	404	12916
DENICE	6065	175	242	11654
DERNICE	6066	124	291	11715
FABBRICA CURONE	6067	126	951	11535
FELIZZANO	6068	68	2505	15735
FRACONALTO	6069	184	292	10815
FRANCAVILLA BISIO	6070	130	414	13215
FRASCARO	6071	96	413	15015
FRASSINELLO M.	6072	40	614	14205
FRASSINETO PO	6073	14	1358	16715
FRESONARA	6074	106	691	13185
FRUGAROLO	6075	84	1865	15775
FUBINE	6076	57	1701	16315
GABIANO	6077	4	1361	14455
GAMALERO	6078	104	792	15946
GARBAGNA	6079	115	660	11854
GAVAZZANA	6080	113	126	12947
GAVI	6081	146	4558	13875
GIAROLE	6082	36	723	15924
GREMIASCO	6083	110	402	14005
GROGNARDO	6084	165	328	15134
GRONDONA	6085	148	511	15235
GUAZZORA	6086	48	352	16244
ISOLA SANT ANTONIO	6087	42	791	17365
LERMA	6088	170	737	12730
LU	6089	52	1289	14235
MALVICINO	6090	188	115	13447
MASIO	6091	77	1551	14665
MELAZZO	6092	163	1100	14505
MERANA	6093	189	194	13094
MIRABELLO M.	6094	41	1348	15265
MOLARE	6095	181	2036	13005
MOLINO DEI TORTI	6096	43	805	15035
MOMBELLO M.	6097	10	1148	13865
MOMPERONE	6098	95	267	13877
MONCESTINO	6099	3	229	16593
MONGIARDINO L.	6100	185	237	10725
MONLEALE	6101	81	679	15175
MONTACUTO	6102	125	392	10326
MONTALDEO	6103	157	364	11745
MONTALDO BORMIDA	6104	140	663	12235
MONTECASTELLO	6105	63	352	14975
MONTECHIARO D ACQUI	6106	176	585	12796
MONTEGIOCO	6107	93	276	17146
MONTEMARZINO	6108	94	368	16564
MORANO SUL PO	6109	6	1555	16825
MORBELLO	6110	179	488	11386
MORNESE	6111	172	726	11525
MORSASCO	6112	155	686	14845

Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
MURISENGO	6113	21	1671	15555
NOVI L.	6114	121	29788	15845
OCCIMIANO	6115	35	1409	14285
ODALENGO GRANDE	6116	15	523	12205
ODALENGO PICCOLO	6117	25	280	15415
OLIVOLA	6118	39	152	11236
ORSARA BORMIDA	6119	139	418	11346
OTTIGLIO	6120	34	723	13265
OVADA	6121	168	12208	15205
OVIGLIO	6122	78	1282	14275
OZZANO M.	6123	18	1591	14825
PADERNA	6124	99	267	15544
PARETO	6125	190	704	12110
PARODI L.	6126	158	745	13134
PASTURANA	6127	120	882	14215
PECETTO DI VALENZA	6128	54	1249	18735
PIETRA MARAZZI	6129	66	741	18725
PIOVERA	6130	64	718	16305
POMARO M.	6131	37	416	15225
PONTECURONE	6132	65	4228	13755
PONTESTURA	6133	12	1633	16015
PONTI	6134	161	727	12325
PONZANO M.	6135	27	433	14604
PONZONE	6136	178	1116	12055
POZZOL GROPPO	6137	82	419	16376
POZZOLO FORMIGARO	6138	107	4706	14645
PRASCO	6139	166	493	13934
PREDOSA	6140	119	2104	13905
QUARGNENTO	6141	62	1281	12825
QUATTORDIO	6142	67	1922	18965
RICALDONE	6143	128	677	12805
RIVALTA BORMIDA	6144	136	1449	13615
RIVARONE	6145	59	347	16086
ROCCAFORTE L.	6146	159	167	12474
ROCCA GRIMALDA	6147	142	1250	14115
ROCCHETTA L.	6148	149	265	15814
ROSIGNANO M.	6149	30	1594	15625
SALA M.	6150	29	501	16525
SALE	6151	60	4367	14725

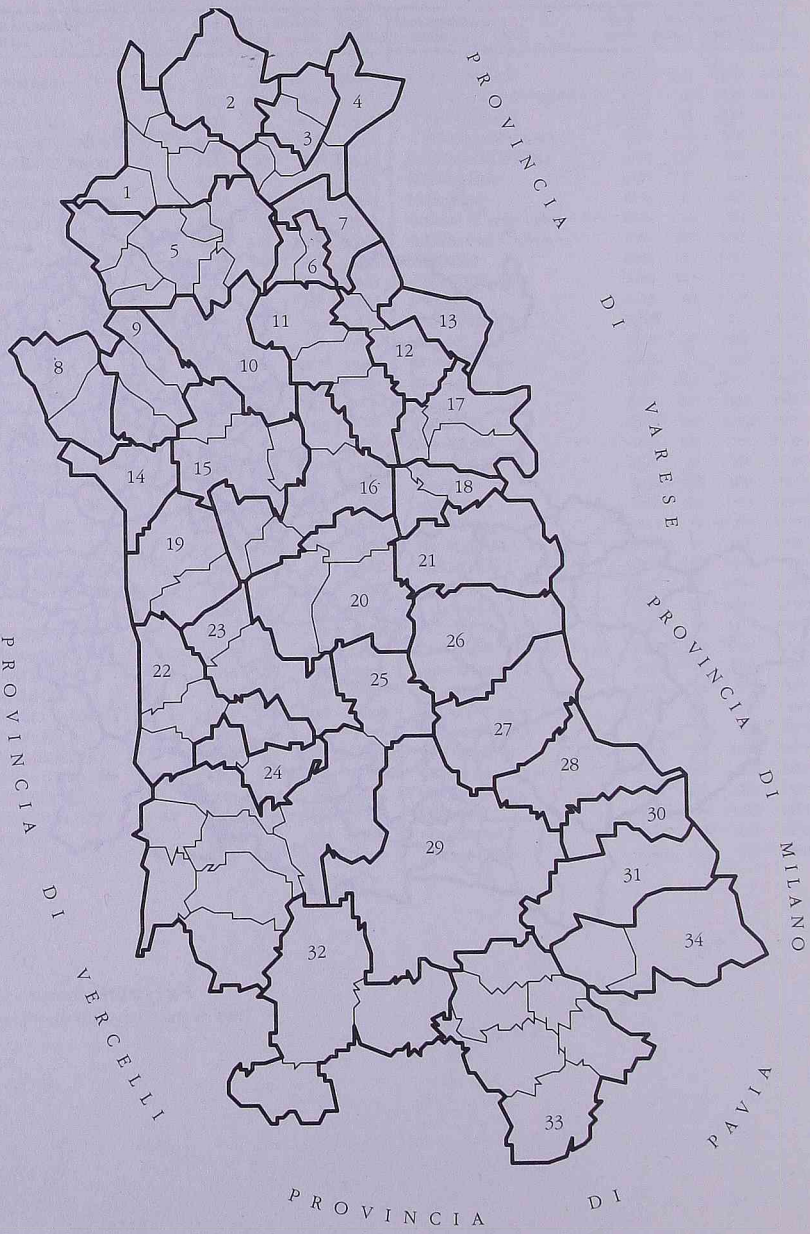
Denominazione comune	Cod. alfab.	Cod. geogr.	Popolaz. resid.	Redd. procapite
S. CRISTOFORO	6152	145	569	14885
S. GIORGIO MONFERRATO	6153	19	1321	16405
S. SALVATORE M.	6154	53	4749	15105
S. SEBASTIANO CURONE	6155	116	576	15355
SANT AGATA FOSSILI	6156	114	338	15085
SARDIGLIANO	6157	123	460	12205
SAREZZANO	6158	79	1085	14405
SERRALUNGA DI CREA	6159	16	644	15635
SERRAVALLE SCRIVIA	6160	137	6243	14565
SEZZADIO	6161	111	1443	12855
SILVANO D ORBA	6162	143	1775	13555
SOLERO	6163	69	1718	14215
SOLONGHELLO	6164	11	253	15285
SPIGNO M.	6165	187	1400	13585
SPINETO SCRIVIA	6166	91	349	15195
STAZZANO	6167	132	1992	13615
STREVI	6168	135	1832	14485
TAGLIOLO M.	6169	169	1392	14655
TASSAROLO	6170	131	556	14096
TERRUGGIA	6171	31	766	15695
TERZO	6172	152	858	15565
TICINETO	6173	23	1353	16985
TORTONA	6174	71	27273	16615
TREVILLE	6175	17	295	12665
TRISOBBIO	6176	156	646	13994
VALENZA	6177	47	20992	19305
VALMACCA	6178	20	1153	17345
VIGNALE M.	6179	44	1173	16865
VIGNOLE BORBERA	6180	138	1991	13115
VIGUZZOLO	6181	72	3003	14845
VILLADEATI	6182	24	572	13416
VILLALVERNIA	6183	98	911	14696
VILLAMIROGLIO	6184	8	330	10926
VILLANOVA M.	6185	2	1697	14715
VILLAROMAGNANO	6186	86	692	12716
VISONE	6187	154	1201	14575
VOLPEDO	6188	76	1215	15155
VOLPEGLINO	6189	75	161	12773
VOLTAGGIO	6190	183	815	13005

Popolazione al 1991
Reddito in milioni di lire al 1987

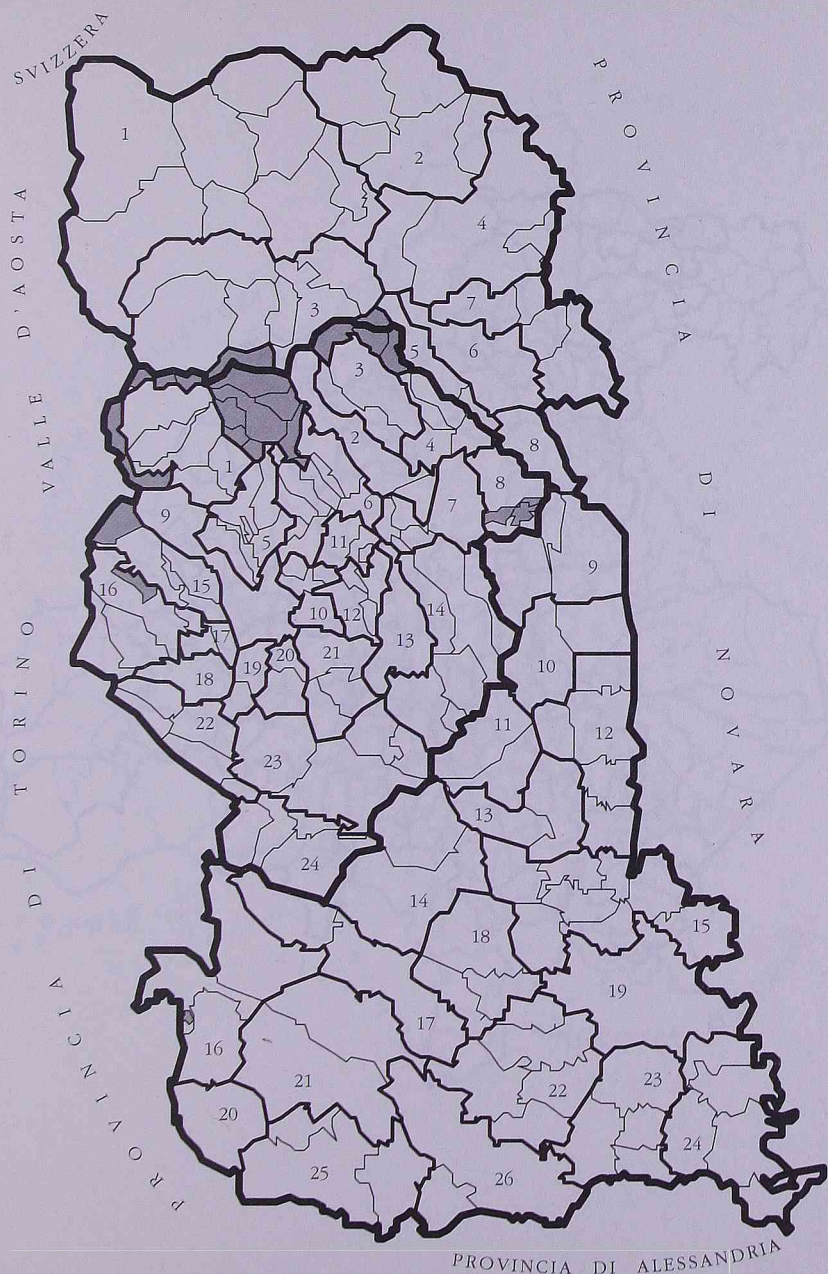
Aree macro-comunali della Provincia di Torino



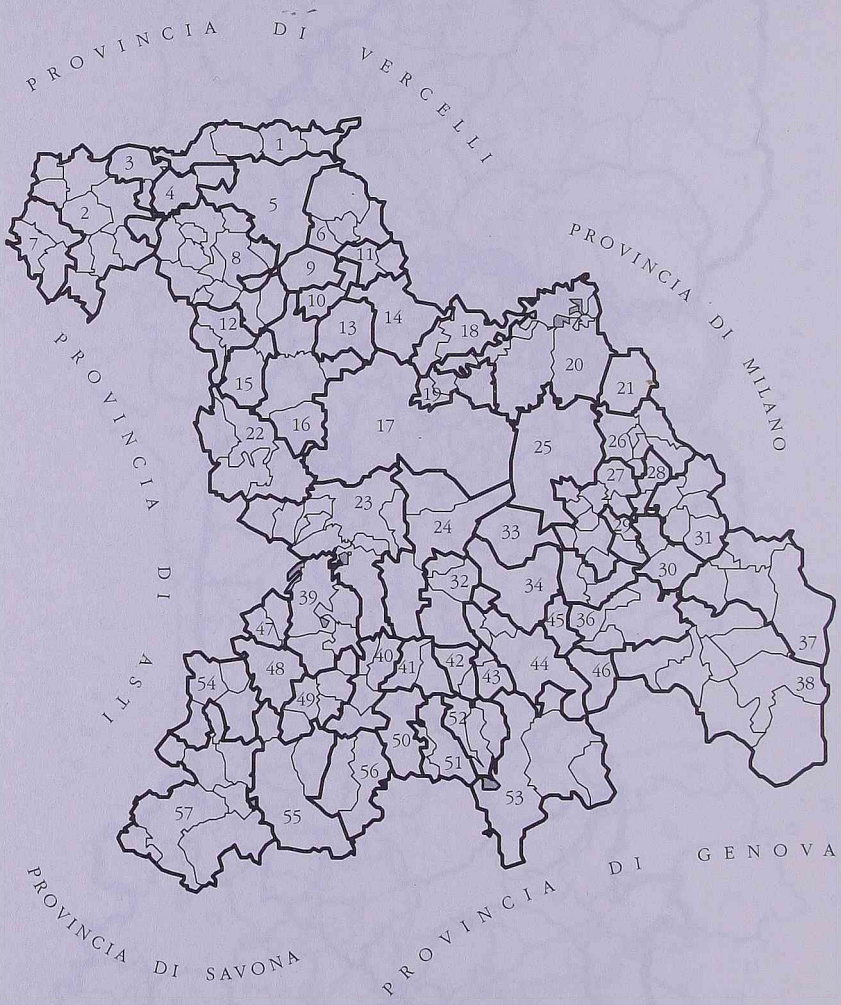
Aree macro-comunali della Provincia di Novara



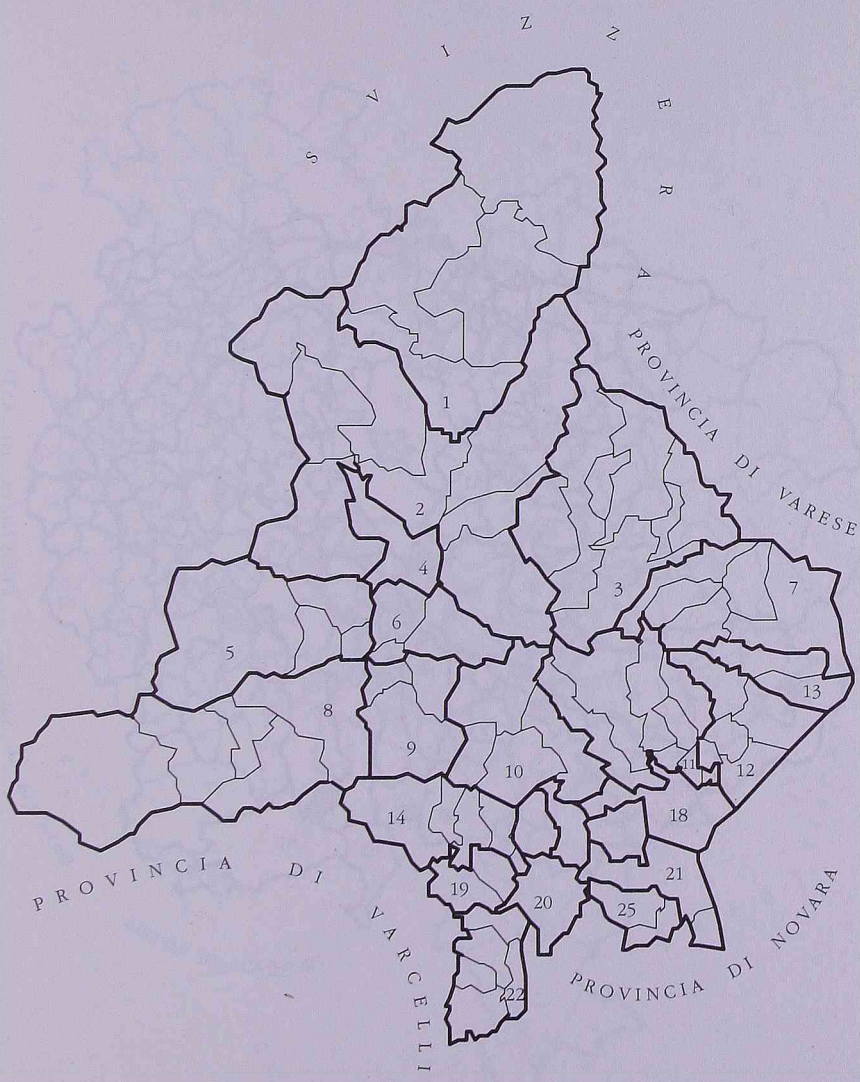
Aree macro-comunali della Provincia di Biella



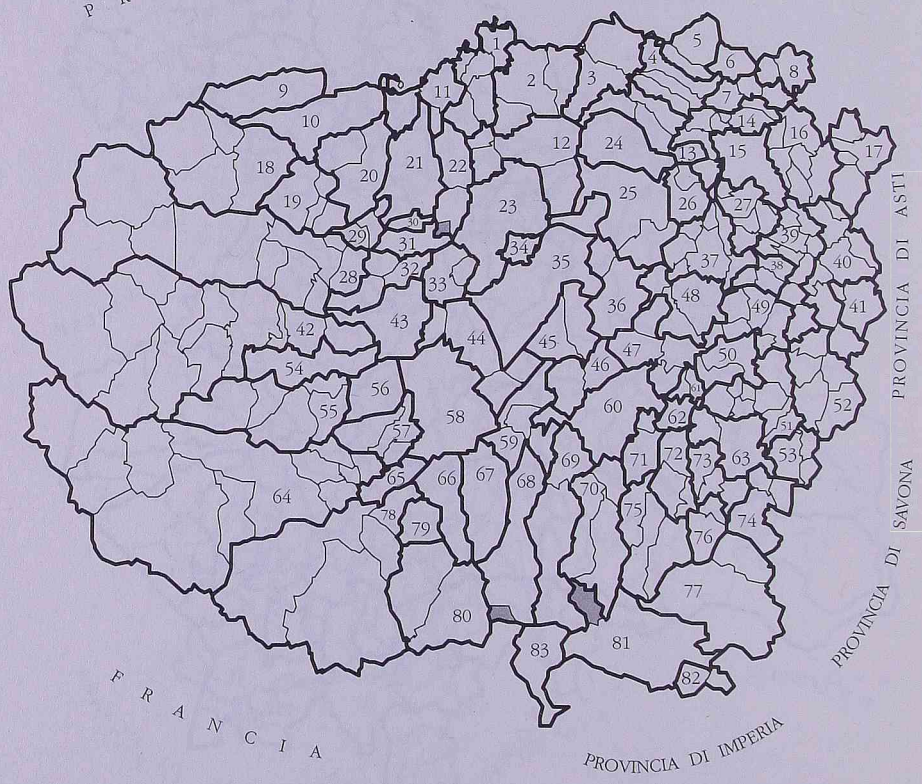
Aree macro-comunali della Provincia di Alessandria



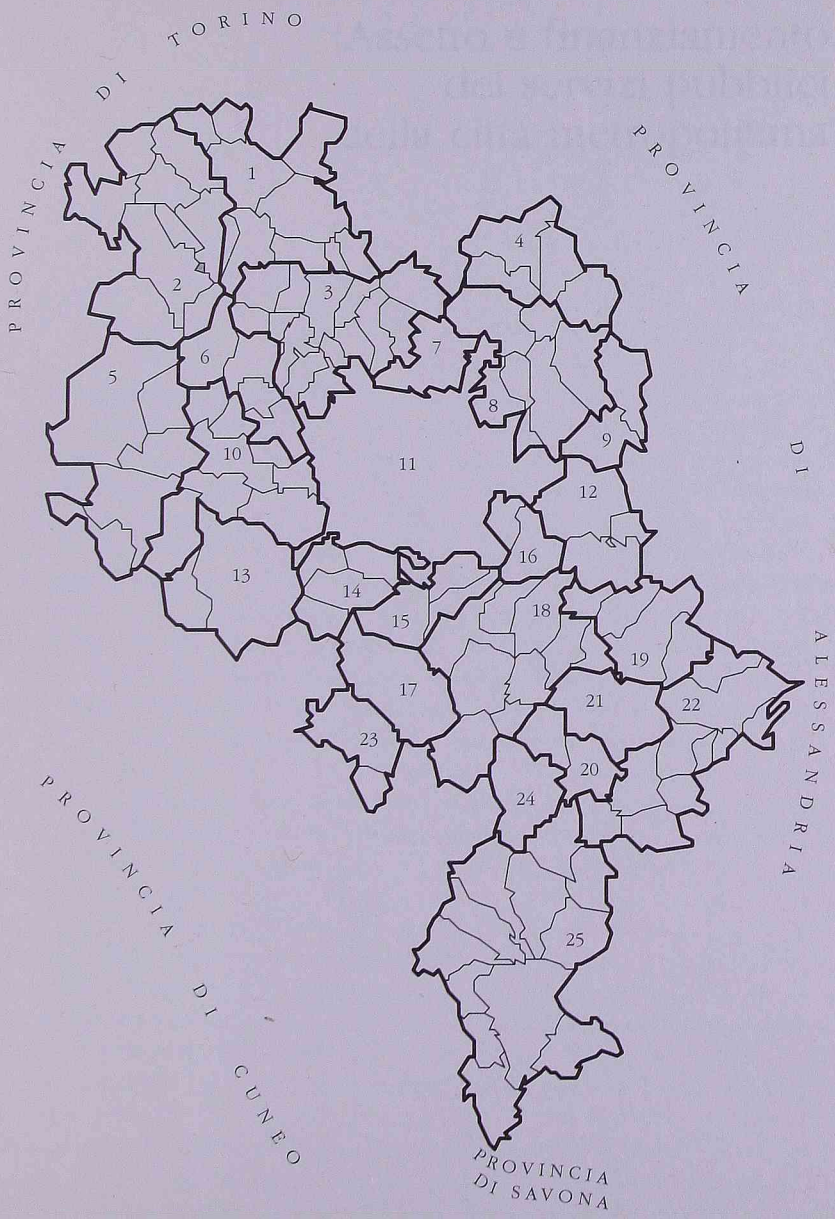
Aree macro-comunali della Provincia di Verbano-Cusio-Ossola



Aree macro-comunali della Provincia di Cuneo



Aree macro-comunali della Provincia di Asti



PARTE SECONDA

Assetto e finanziamento dei servizi pubblici della città metropolitana

Introduzione

Dopo una prima serie di studi finalizzati ad offrire un inquadramento teorico e concettuale al fenomeno metropolitano in Piemonte (Ires, 1991a; Ires, 1991b; Ires, 1991c), l'Ires ha proseguito la sua riflessione concentrandosi sul problema dell'individuazione delle funzioni, dei servizi e delle risorse che dovranno essere attribuite alla Città metropolitana, prevista dal capo VI della L. 142/90. L'ampiezza del tema in questione ha imposto una limitazione dell'indagine da un punto di vista disciplinare e settoriale. Essa si è infatti concentrata sull'analisi economica dei servizi pubblici locali, in particolare sui servizi a rete. La letteratura economica ha infatti offerto numerosi contributi in materia. I principali derivano dalla teoria del federalismo fiscale, che ha individuato i criteri che stanno alla base per l'allocazione delle funzioni tra i diversi livelli di governo ed i conseguenti modelli di finanziamento. Vi è poi un secondo filone promettente di analisi, al quale è dedicato uno specifico contributo (par. 2.3), riconducibile alla moderna teoria economica della regolamentazione e delle forme di mercato, che può offrire numerosi stimoli per la riorganizzazione dei servizi pubblici locali.

Il lavoro è articolato in tre parti.

Nella prima, al fine di offrire un quadro di riferimento generale, si richiamano alcune esperienze di "tipizzazione" delle attività degli enti locali utili per l'applicazione dei principali criteri suggeriti dalla letteratura economica per l'individuazione delle funzioni amministrative da attribuire agli enti locali nelle aree metropolitane. Come vedremo, proprio la tipologia dei servizi a rete risulta un criterio particolarmente rilevante per la ripartizione delle funzioni.

Nella seconda parte, si affronta la tematica dei servizi a rete, a partire da una loro precisa definizione economica. Si tratta di una categoria di servizi storicamente affidati all'operatore pubblico locale, quasi sempre per ragio-

ni di monopolio naturale, e per la gestione dei quali si è sviluppato un ruolo specifico e prevalente delle aziende municipalizzate. Tali servizi sono però da tempo al centro di una serie di profondi mutamenti, tanto che qualcuno ha efficacemente parlato di "servizi pubblici instabili" (Merusi, 1990). Da un lato le innovazioni istituzionali in corso (dagli artt. 22 e sgg. della L. 142/90, al Ddl 750 sull'ordinamento dei servizi pubblici locali, alla L. 498/92 ed al decreto delegato n. 504/92) aprono nuove possibilità organizzative, più adeguate alla caratterizzazione industriale dei servizi pubblici locali; dall'altro – e su questo ci soffermeremo – i "mercati" dei servizi pubblici locali si sono modificati nel tempo, aprendo nuovi spazi di rapporti tra il pubblico ed il privato (Cammelli, 1992). Ciò comporta prospettive di tipo completamente nuovo per le politiche dei servizi, così come si può evincere dai processi di privatizzazione avvenuti nei principali paesi europei. La rilevanza di questi aspetti ci ha spinto a dedicare un apposito paragrafo ai più recenti contributi teorici dell'analisi economica delle reti, e delle loro implicazioni per la regolamentazione delle industrie di pubblica utilità. Viene poi presentata la ricostruzione dell'assetto dei principali servizi pubblici a rete nell'area metropolitana torinese, individuata dal Ddl n. 151/91 della Giunta Regionale (Fig. 1) e comprendente 33 Comuni, incluso Torino, sulla base di informazioni di tipo finanziario e produttivo tratte dai documenti certificativi degli enti locali, di dati forniti dalle aziende speciali, e dei risultati di un'apposita rilevazione sul campo. A partire da questa ricostruzione e tenendo conto dei principi esposti nella prima parte si presentano poi anche alcune ipotesi sulla possibile articolazione di funzioni tra città metropolitana e comuni in base all'art. 19 della L. 142/90. Il ragionamento svolto risulta valido sia che si ipotizzi la Città metropolitana come nuovo ente (così come previsto dalla L. 142/90), sia che la si configuri come forma associativa tra enti locali seguendo il cosiddetto modello funzionale.

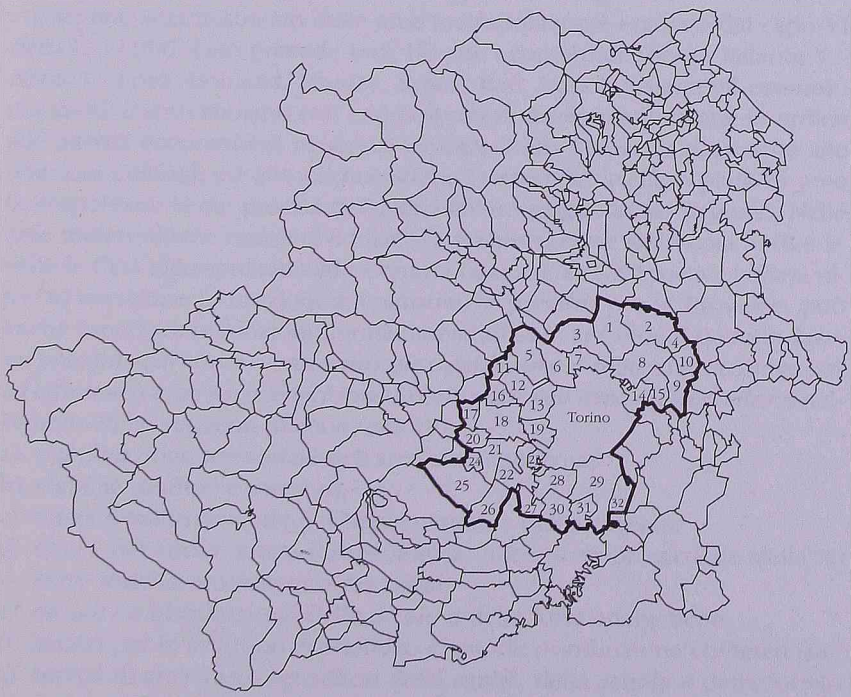
La delimitazione territoriale proposta viene quindi considerata come variabile di contesto, anche se, leggendo il lavoro, si potrà notare come l'analisi svolta ne risulta condizionata solo parzialmente (in particolare nella parte dedicata alla ripartizione delle funzioni).

La terza parte del lavoro è dedicata ad un tema spesso tralasciato nel dibattito corrente, quello delle risorse finanziarie. Si è cercato di ricostruire un quadro di massima dei possibili effetti finanziari del trasferimento di funzioni dai Comuni alla Città metropolitana previsto dall'art. 19 della L. 142/90; ugualmente si è delineato uno scenario prospettico per l'assetto finanziario a regime sulla base della legislazione più recente.

Il lavoro si conclude con alcune riflessioni generali su quello che può comportare la riforma metropolitana per l'organizzazione dei servizi pubblici locali.

Figura 1. L'area metropolitana torinese

1 Leinì
2 Volpiano
3 Caselle Torinese
4 Brandizzo
5 Druento
6 Venaria
7 Borgaro Torinese
8 Settimo Torinese
9 Gassino Torinese
10 S.Raffaele Cimena
11 S.Gillio
12 Pianezza
13 Collegno
14 S.Mauro Torinese
15 Castiglione torinese
16 Alpignano
17 Rosta
18 Rivoli
19 Grugliasco
20 Villarbassse
21 Rivalta di Torino
22 Orbassano
23 Beinasco
24 Bruino
25 Piossasco
26 Volvera
27 Candiolo
28 Nichelino
29 Moncalieri
30 Vinovo
31 La Loggia
32 Trofarello



Capitolo I

Quali criteri per allocare le funzioni?

1.1. *Criteri per l'allocazione delle funzioni: alcune esperienze significative di analisi*

Il regime amministrativo delle aree metropolitane è regolato dal capo VI della L. 142/90. Esso prevede (art. 17) che i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli insieme ai comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali ed alle caratteristiche territoriali, facciano parte di aree metropolitane la cui precisa delimitazione e rimandata alla Regione. Nelle aree metropolitane così individuate, l'amministrazione si articola in due livelli: la Città metropolitana ed i Comuni (art. 18). La Città metropolitana oltre ad esercitare le funzioni amministrative previste per le Province, può anche esercitare le funzioni normalmente affidate ai Comuni quando *hanno precipuo carattere sovracomunale o debbono per ragioni di economicità ed efficienza essere svolte in forma coordinata nell'area metropolitana* nell'ambito delle seguenti materie (art. 19):

a) pianificazione territoriale dell'area metropolitana;
b) viabilità, traffico e trasporti;
c) tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente;
d) difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti;
e) raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche;
f) servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale;
g) servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

Il dettato della legge risente indubbiamente degli insegnamenti economici

per l'individuazione dell'ottima dimensione degli enti locali, quando si parla di ragioni di *economicità* ed *efficienza* e di *carattere sovracomunale* delle funzioni comunali, come criteri per l'allocazione di funzioni dai comuni ad un livello superiore di governo come l'area metropolitana. È bene però chiarire sin d'ora l'ambiguità intrinseca del termine *funzioni*. Ci sia dunque consentito un rapido sconfinamento – nonostante le nostre limitate competenze – nella disciplina del diritto, perché ciò renderà più facile il successivo ragionamento economico.

Da tempo i più attenti studiosi dell'ordinamento degli enti locali, a partire da M.S. Giannini, hanno messo in luce come per individuare le funzioni da assegnare agli enti locali sia necessario procedere ad indagini approfondite e ricognitive dell'attuale distribuzione dei compiti del governo locale, che consentano di presentare proposte di riforma organiche. È stato infatti giustamente sottolineato come l'elencazione di funzioni prevista per le Province ed i Comuni nella L. 142/90 sia in realtà priva di significato in quanto l'assetto reale della ripartizione delle funzioni, in termini di compiti e poteri dei vari livelli di governo, è ricostruibile solo attraverso l'analisi della legislazione settoriale statale e regionale nelle varie materie, e presenta una notevole varietà nei criteri di attribuzione di ognuna di esse. L'art. 9 della L. 142/90, che individua le funzioni dei Comuni, è esemplare a proposito: si parla genericamente di funzioni amministrative nei settori organici dei servizi sociali, dell'assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico in una maniera così generica che qualcuno ha parlato di "formule enfatiche" e di "magniloquenza".

In questo quadro è mancato nella preparazione della riforma in Italia, anche per quanto concerne le aree metropolitane (Urbani, 1988), un lavoro di ricostruzione preliminare e di tipizzazione delle attività svolte come quello, ormai classico, svolto dalla Commissione Redcliffe-Maud (Royal Commission on local Government in England, 1969) in preparazione della riforma del governo locale inglese del 1972, che modificò in misura rilevante l'assetto del potere locale di quel paese. L'unico lavoro italiano, di analisi organica delle funzioni finalizzato ad una "tipizzazione" delle attività amministrative locali, risulta infatti – a nostra conoscenza – quello dall'Istituto di studi sulle Regioni del Cnr (Aa.Vv., 1988). È bene richiamare brevemente queste due esperienze.

a) Le tipologie individuate dalla Commissione Redcliffe-Maud

La Commissione Redcliffe-Maud (Royal Commission, cit.) distinse i servizi pubblici locali in due tipologie principali: i servizi concernenti l'ambiente fisico ("environmental services"), e personali ("personal services"). Tali

tipologie possono essere riferite al caso italiano (Regione Lombardia-Isap, 1977). Il primo tipo concerne servizi reali, legati cioè in qualche misura al territorio, all'"attrezzatura" di una determinata area territoriale, ed il cui svolgimento comporta in genere l'apprestamento di determinate infrastrutture. Si possono includere al loro interno le funzioni connesse al governo del territorio (pianificazione territoriale), alla viabilità ed ai trasporti, alla tutela, valorizzazione e gestione delle risorse idriche, allo smaltimento dei rifiuti e disinquinamento, ed alla raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche. Questi servizi possono essere ulteriormente distinti in servizi puntuali (ad esempio, gli impianti di smaltimento) ed a rete (ad esempio, le fognature), e comunque sono legati ad una dimensione di area vasta. Si tratta in generale di attività che – ad eccezione, ovviamente, di quelle connesse alla regolamentazione ed alla programmazione – utilizzano processi tecnologici avanzati, e comunque richiedono la disponibilità di personale tecnico specializzato.

I servizi personali sono usufruiti dai cittadini come singoli o come gruppi relativamente determinati o determinabili, e la cui prestazione di norma richiede, oltre all'esistenza di determinate infrastrutture, il compimento di attività specificamente dirette all'erogazione del servizio da parte di operatori più o meno specializzati. Le competenze richieste ai dipendenti risentono degli aspetti "relazionali" richiesti alle prestazioni lavorative. Esempi di questi servizi sono l'assistenza sociale, la sanità, l'assistenza scolastica, i servizi culturali e del tempo libero, ecc.

Si è poi sostenuto che esiste un altro insieme di attività, che comportano, a volte, la mera erogazione di trasferimenti finanziari e non la prestazione di servizi finali, legate ai compiti che gli enti locali svolgono in merito all'incentivazione diretta delle attività produttive (artigianato, agricoltura, turismo e industria alberghiera), o alla loro regolamentazione, e che presenta una sua specificità.

È ovvio che queste tipologie di servizi presentano numerosi aspetti di interrelazione e complementarietà: non si può pensare all'edilizia residenziale pubblica senza infrastrutture primarie (acquedotti e fognature, ecc.); le scuole per essere raggiunte devono essere accessibili attraverso il sistema viario e dei trasporti, e così via.

Vi sono però delle differenze significative. Per quanto concerne i servizi personali, essi presentano rilevanti componenti politiche nella gestione del servizio. Si pensi solo alle numerose modalità ed ai differenti standard qualitativi con i quali essi possono essere forniti: fornitura e produzione diretta da parte dell'ente pubblico, delega totale o parziale a istituzioni private operanti o non operanti nel mercato, ecc. Ugualmente la produzione di servizi pubblici personali è legata essenzialmente al fattore lavoro, basata com'è su un rapporto

diretto tra gli operatori e l'utenza, presentando grosse difficoltà nell'incremento della produttività. Non è un caso che i primi effetti dei tagli nella spesa degli enti locali siano venuti ad incidere su queste voci (anche se è difficile non ammettere la possibilità di qualche aumento della produttività del lavoro).

I servizi territoriali sono caratterizzati dalla prevalenza di componenti tecniche, legate a fattori di tipo tecnologico nella gestione, e da un'utenza più larga rispetto a quelli personali; questi servizi possono infatti essere maggiormente caratterizzati dalla presenza di economie di scala nella produzione, che richiedono una relativamente ampia dimensione di popolazione servita per raggiungere i livelli minimi dei costi di produzione.

b) La metodologia di indagine dell'Istituto studi sulle Regioni del Cnr per l'individuazione delle funzioni del governo locale

Il lavoro dell'Istituto studi sulle Regioni (Aa.Vv., cit.) trasse origine dall'esigenza di completare la riforma dell'ordinamento regionale dopo la promulgazione del Dpr 616/77. Risultava infatti urgente ricostruire l'assetto delle funzioni degli enti locali per tutte le materie in cui la legislazione settoriale individuava per essi ritagli più o meno ampi di competenze. Ciò avrebbe consentito una redistribuzione più razionale delle funzioni. Il lavoro si pose però un altro obiettivo, quello della verifica dell'effettività nello svolgimento di tali funzioni. È noto che numerosi enti locali, in particolare i Comuni, nonostante si vedano potenzialmente attribuiti numerosi compiti amministrativi non sono poi in grado effettivamente di svolgerli per vincoli di tipo dimensionale-organizzativo e finanziari.

Il metodo di classificazione seguito è partito da una individuazione di 36 materie di competenza locale (tav. 1.1), parzialmente diverso dagli elenchi previsti dall'art. 117 della Costituzione e dal Dpr n. 616/77, all'interno del-

Tavola 1.1. Elenco materie indagine Isr

Programmazione	Igiene del suolo
Agricoltura	Edilizia residenziale pubblica
Industria	Ricostruzione
Commercio	Espropriazione
Fiere	Trasporti
Artigianato	Viabilità e circolazione
Attività estrattive	Demanio e patrimonio degli enti locali
Turismo e industrie alberghiere	Assistenza sanitaria
Lavoro	Assistenza sociale
Formazione professionale	Previdenza sociale
Energia	Istruzione
Urbanistica	Beni e attività culturali
Beni ambientali	Sport
Protezione della natura	Protezione civile
Tutela dell'ambiente dall'inquinamento	Polizia
Risorse idriche	Servizi civili, demografici e statistici
Difesa del suolo e territori montani	Giustizia
Lavori pubblici	Tributi

Tavola 1.2. Codifica delle attività per tipi

01 Disciplina generale:
- fissazione di criteri, standards, procedure;
- tipi di intervento finanziario;
- istituzione e determinazione ammontare tributi.

02 Programmazione:
- obiettivi e priorità;
- zonizzazioni.

03 Coordinamento:
- di soggetti e di compiti;
- assistenza tecnica e finanziaria a favore di altri livelli di governo;
- approvazione di atti;
- riorganizzazione di enti o uffici;
- concessione di contributi ad enti pubblici;
- intese;
- promozione consorzi e relativa delimitazione territoriale;
- delimitazione ambiti territoriali;
- istruttoria e proposta per altri livelli di governo.

04 Disciplina puntuale:
- amministrazione autoritativa (autorizzazioni, concessioni, licenze, permessi);
- convenzioni;
- classificazioni;
- riconoscimento di titoli;
- approvazione progetti;
- decisione ricorsi amministrativi;
- individuazione beni pubblici;
- delimitazione aree;
- istituzione centri;
- espropriazioni.

05 Gestione:
- realizzazione, acquisto, manutenzione e gestione di opere;
- erogazione di servizi;
- tenuta di albi;
- erogazione di contributi;
- accertamento e riscossione di tributi;
- assistenza tecnica a favore di privati.

06 Vigilanza e sanzioni:
- sugli organi;
- sulle attività;
- accertamenti;
- poteri sostitutivi.

07 Attività conoscitive:
- indagini, studi, ricerche, statistiche.

le quali sono state enucleate 250 funzioni[1] per arrivare ad un'ulteriore sottodistinzione di queste in 5.000 attività elementari riconducibili a 7 tipi prevalenti (tav. 1.2). Tali attività sono poi distinte per soggetti competenti, quali: amministrazione statale, regionale, provinciale, comunale, gli enti settoriali, ecc. Il metodo è stato poi sperimentato in quattro regioni "campione", Abruzzo, Lombardia, Sicilia e Toscana. Un'esperienza di questo tipo, maga-

[1] Le funzioni vengono definite come "complesso di attività globalmente rilevante rispetto ad un oggetto e/o ad uno scopo, attribuita ad uno o più soggetti pubblici o privati", superando in questo modo la distinzione giuridica tra pubblica funzione e pubblico servizio. Resta comunque, nel dibattito corrente, una certa confusione di termini tra il concetto di funzione e quello di servizio, spesso trattati come sinonimi. Su questi aspetti si veda anche il paragrafo successivo ed un recente lavoro dell'Irer (Irer, 1991a).

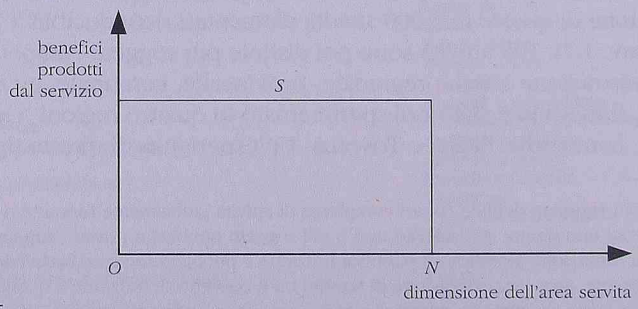
ri con qualche semplificazione, potrebbe essere utilizzata, per il ridisegno complessivo della legislazione regionale[1].

1.2. Criteri per l'allocazione delle funzioni: gli insegnamenti economici

La letteratura economica distingue i servizi pubblici locali in due grandi categorie: i servizi a rete e quelli puntuali (Brosio, 1986). Si tratta di una distinzione più chiara analiticamente rispetto alle precedenti, utile anche ai fini dell'allocazione delle funzioni. Nella prima categoria rientrano i servizi che danno luogo a benefici uguali per tutti coloro che si trovano all'interno di una determinata area: un acquedotto che serva tutti i cittadini ne può essere un esempio. All'interno di questa categoria si può operare un'ulteriore sottodistinzione, in quanto vi sono dei servizi i cui benefici diminuiscono all'aumentare della distanza dal luogo di produzione: gli abitanti di una casa vicina ad una stazione di polizia sono più protetti di quelli di una lontana. Nella seconda categoria, invece, troviamo i servizi i cui benefici possono essere consumati solo sul luogo di produzione. Facili esempi sono rappresentati da ospedali e scuole. Questa categoria si caratterizza per il fatto che gli utenti del servizio sono obbligati alla mobilità, per cui si configurano problemi di accessibilità (ad esempio, in tempo di spostamento) e di mobilità. Nella figura 1.1 sono rappresentati dei servizi a rete "puri": entro la dimensione delimitata dal punto N tutti i consumatori sono egualmente serviti. Nella figura 1.2 sono rappresentati gli altri tipi di beni, se interpretiamo il valore del beneficio come beneficio netto, ovvero beneficio ottenuto nel luogo di produzione meno il costo originato dallo spostamento dalla residenza del consumatore. Le curve S_1 e S_2 rappresentano spostamenti dovuti a possibili aumenti della popolazione che danno luogo a fenomeni di congestione.

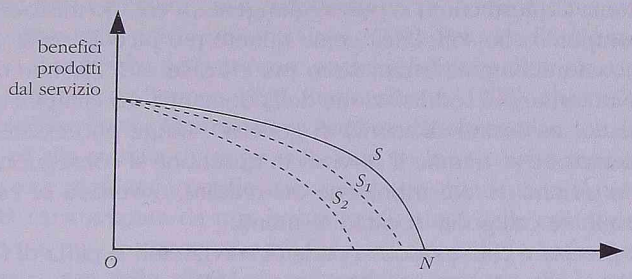
La teoria economica del federalismo fiscale individua due criteri principa-

Figura 1.1. Servizi a rete



[1] Si veda a proposito il lavoro dell'ISAP sulle funzioni degli enti locali lombardi in ISAP, 1993.

Figura 1.2. Servizi a punto



li per l'allocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. Il primo si basa sui costi e benefici esterni connessi all'erogazione di determinati servizi. Il secondo si basa sull'esigenza di conseguire il massimo delle economie di scala nella produzione dei servizi.

Secondo il primo criterio la dimensione amministrativa relativa ad un determinato servizio dovrebbe essere sufficientemente ampia da far sì che i benefici derivanti dall'espletamento di tale servizio, così come i costi ad esso connessi ricadano pressoché esclusivamente all'interno di una giurisdizione. L'ambito territoriale entro cui ricadono i benefici è quindi la caratteristica principale dei beni e servizi pubblici forniti localmente, che può servire a dimensionarne anche l'ambito amministrativo. Quando invece i benefici marginali privati, riferiti cioè ad una sola comunità locale, sono diversi da quelli sociali, riferiti cioè ad un complesso di comunità locali sulle quali si hanno degli effetti esterni ci troviamo in una situazione non ottimale. Ciò consente la cosiddetta internalizzazione dei benefici esterni con una diminuzione dei costi unitari di produzione.

Il secondo criterio riguarda le economie di scala, ovvero la tendenza in determinate condizioni e per certi servizi alla diminuzione dei costi unitari con l'aumento della produzione. Data una certa qualità del prodotto la minimizzazione dei costi di produzione viene raggiunta solo se si raggiunge una certa scala di produzione. Nel caso dei servizi puntuali (non a rete) questo criterio dovrebbe essere corretto da un criterio di "accessibilità", ovverosia dalla garanzia per l'utente dei servizi medesimi di potervi accedere entro tempi ragionevoli (ad esempio, scuole ed ospedali). Sulla base di questo criterio non necessariamente la dimensione amministrativa dell'ente competente deve coincidere con quella del livello ottimale di produzione. Fornitura e produzione del servizio possono infatti non essere realizzate da uno stesso ente, cosicché diversi enti possono comprare il servizio da un unico produttore efficiente (ad esempio, un'azienda speciale consortile o che lavora

"per conto", o un'impresa privata concessionaria che lavora per più enti).

In aggiunta a questi criteri si può aggiungere un criterio misto tra il politico e l'economico che sottolinea come quanto più piccola sia la dimensione della comunità amministrata tanto più efficace sarà l'azione del governo locale in termini di soddisfazione della domanda dei cittadini e di partecipazione dei medesimi all'attività di governo. Infine può essere rilevante la considerazione se tramite il servizio in questione si conseguono rilevanti effetti in termini di redistribuzione del reddito, ovverosia se esso favorisce determinate categorie di cittadini/utenti.

È bene precisare che quando si parla di servizi non si parla di funzioni, e che ad uno stesso servizio possono corrispondere più funzioni e viceversa. Per la gestione di un determinato servizio (all'interno di una materia) possono quindi essere identificate varie funzioni, riconducibili a tre prevalenti (Irer, 1991a):

a) iniziativa, comprensiva delle attività conoscitive di base, programmazione, disciplina normativa e regolamentare;
b) gestione effettiva;
c) vigilanza, controllo, sanzioni.

L'articolazione di queste funzioni tra vari soggetti può assumere diverse configurazioni (tutte in un unico ente, oppure attribuite a livelli diversi di governo), così come si vedrà nell'ultima parte di questo lavoro.

Questi criteri risultano però validi per tutti i livelli di governo, non solo per quelli definibili come "metropolitani", per cui la specialità metropolitana, per quanto concerne la teoria economica, può desumersi solo dalla particolare complessità che assume la gestione dei servizi pubblici in aree generalmente caratterizzate da alta densità abitativa, da una domanda significativamente elevata, e da condizioni ambientali di produzione notevolmente differenziate rispetto ad altre aree meno densamente abitate (si pensi ai trasporti ed al disinquinamento), tali comunque da aumentare mediamente i costi unitari di produzione.

Vi è però un altro approccio di analisi promettente che qui si può solo accennare. È noto che la teoria economica individua tre funzioni prevalenti dell'operatore pubblico, quella di allocazione delle risorse per la produzione di beni e servizi pubblici, di redistribuzione del reddito e di stabilizzazione economica e di sviluppo. La teoria tradizionale assegnava ai livelli di governo locale solo la prima (produzione di beni e servizi pubblici locali), mentre rinviava le altre due ai governi centrali, o, parzialmente, specie negli ordinamenti federali a quelli statali/regionali. Gradualmente si è però sviluppata una corrente di pensiero che sostiene la possibilità di assegnare anche ai governi locali funzioni di questo tipo. Le funzioni redistributive in effetti sono sempre presenti, anche in assenza di livelli elevati di autonomia tributaria co-

me in Italia, dato che di numerosi servizi pubblici non beneficiano indifferentemente tutti i cittadini delle collettività locali, come è stato evidenziato empiricamente nella nostra regione (Ires, 1990). Per i livelli di governo metropolitano si potrebbe però pensare anche a funzioni di promozione dello sviluppo economico (Bennet, 1990; Zimmermann, 1990), che nelle "metropoli" potrebbero essere identificate in tutte quelle attività funzionali alla permanenza ed alla crescita di rango della città tra le metropoli mondiali. Dato che le più recenti riflessioni delle scienze urbane individuano le metropoli in quelle città caratterizzate da una presenza rilevante delle cosiddette attività quaternarie, si può sostenere che tali funzioni dovrebbero essere strumentali alla permanenza delle attività già esistenti e soprattutto alla localizzazione di nuove attività di quel tipo. Da un punto di vista economico le esternalità positive di tali attività non manifestano però limiti spaziali a livello locale/regionale, avendo una dimensione perlomeno nazionale, per cui risulterà necessario per ragioni di efficienza un intervento statale. Del resto ciò è coerente con la dottrina giuridica che individua le competenze dei livelli di governo sulla base della dimensione spaziale degli interessi delle collettività (anzi sarebbe interessante collegare meglio i due concetti di "esternalità" e "dimensione degli interessi"). Se ci collochiamo in questa ottica la qualità dei servizi pubblici urbani tradizionali (verde pubblico, cultura, igiene urbana, ecc.), diventa un fattore di localizzazione di "attività pregiate".

Sulla base di quanto detto sinora è possibile offrire qualche indicazione sull'assegnazione di funzioni alla città metropolitana sulla base di quanto previsto dall'art. 19 della L. 142/90.

Nello schema della tabella 1.1 sono identificati i criteri suggeriti dalla teoria del federalismo fiscale, e viene assegnato un ordine di rilevanza a ciascuno di essi. Nella seconda parte di questo lavoro si farà ampiamente ricorso a questa griglia concettuale per ipotizzare una ripartizione di funzioni.

Tabella 1.1. Criteri per l'assegnazione delle funzioni

Servizi	Economie scala	Effetti esterni	Partecipazione necessaria	Effetti distributivi
a) Pianificazione territoriale	***	***	*	no
b) Viabilità, traffico, trasporti	***	***	*	*
c) I beni culturali e ambientali;	*	**	*	**
d) Difesa del suolo, risorse idriche, smalt. dei rifiuti	***	***	*	no
e) Racc. distrib. acque fonti energ.	***	**	*	no
f) Svil. econ. e grande distrib.	**	***	*	*
g) Servizi di area vasta e servizi urbani di livello metr.	*	***	*	**

*** rilevante
** medio
* basso

Capitolo II

I servizi a rete nell'area metropolitana torinese

2.1. Introduzione

Utilizzando le tipologie di servizi descritte nella prima parte, buona parte dei "servizi metropolitanizzabili" dovrebbe essere costituita da quelli a rete, legati al territorio, mentre quelli "personali", legati a infrastrutture puntuali che possono servire aree limitate dovrebbero essere attribuiti ai Comuni. Solo i servizi personali ultra specializzati, con una rilevante dimensione territoriale dell'area servita potrebbero essere affidati alla città metropolitana. Partendo da questa valutazione la ricerca si è concentrata sui principali servizi a rete nell'area metropolitana torinese: raccolta e distribuzione dell'acqua, depurazione, raccolta trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, trasporti pubblici locali, energia. Prima di presentare tale analisi vengono però richiamate alcune riflessioni della letteratura economica in merito al problema della fornitura dei servizi pubblici ed alle alternative che si possono delineare nella scelta tra produzione diretta od affidamento a soggetti privati della medesima, nonché ai problemi tariffari e delle economie di scala nei servizi a rete. Si tratta di questioni di rilievo, anche perché negli ultimi anni si è assistito ad una rimodulazione dei rapporti tra pubblico e privato che ha visto ampliare il peso del secondo nei principali paesi sviluppati. La crescita del ruolo del settore privato non ha però significato – contrariamente a quanto spesso si pensa – una "ritirata" completa del settore pubblico, quanto un cambiamento nella natura delle funzioni svolte: più indirizzo, controllo e regolamentazione e meno gestione. Le esperienze di alcuni paesi, come Gran Bretagna e Francia, proprio nei servizi a rete hanno messo in luce la possibilità di utilizzare modelli diversi per quanto concerne le politiche di concessione dei servizi, e di regolamentazione, al fine di incentivare la concorrenza per il mercato e nel mercato nella produzione di tali servizi. Si tratta comunque di esperienze che andrebbero maggiormen-

te meditate anche nel nostro paese nella definizione dei nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici previsti dagli artt. 22-23 della L. 142/90[1].

2.2. Migliorare l'efficienza dei servizi a rete

La L. 142/90 sulla riforma delle autonomie locali prevede fra l'altro, una riorganizzazione dei servizi pubblici in base al criterio dell'efficienza.

La legge si riferisce in particolare a quei servizi comunemente definiti "a rete", quali acquedotti, fognature e gasdotti, igiene urbana, depurazione delle acque, trasporti.

Si tratta di attività comunemente gestite, direttamente o tramite intermediari, dal settore pubblico e a proposito delle quali esiste una vasta letteratura economica, che cercheremo qui di riassumere, sintetizzandone gli approcci più interessanti, per confrontare in seguito i suggerimenti derivanti dall'analisi teorica con l'evidenza tratta dall'indagine empirica sui Comuni dell'area metropolitana delimitata dal Ddl n. 151 della Giunta Regionale.

Cosa suggerisce la teoria

L'economia politica si è ampiamente occupata del settore pubblico e attraverso molte delle sue branche specialistiche ha affrontato svariati aspetti economico-organizzativi che influenzano l'efficienza e l'efficacia delle prestazioni dei servizi pubblici.

I suggerimenti che la teoria propone sono pertanto molteplici e sinteticamente raggruppabili (fig. 2.1) in interventi volti al miglioramento dell'as-

Figura 2.1. La teoria economica e l'efficienza dei servizi pubblici

INTERVENTI BASATI SU...	ASSETTO ORGANIZZATIVO	– pubblico-privato nella fornitura – pubblico-privato nella produzione	Provvedimenti che mirano a sfruttare il migliore assetto organizzativo e a garantire il livello quantitativo di produzione socialmente desiderato
	ASSETTO TECNOLOGICO	– sfruttamento economie di scala – integrazione delle reti	Provvedimenti che mirano a sfruttare il migliore assetto dimensionale e tecnico
	ASSETTO ECONOMICO FINANZIARIO	– adeguamento tariffe – trasparenza contributiva	Provvedimenti che mirano a sfruttare il potere di incentivazione economica del mercato

[1] La letteratura in materia di privatizzazione, nelle varie accezioni che tale termine può acquisire (se ne contano almeno quindici) è sterminata. Per alcuni approfondimenti e bibliografia rinviamo a Irer, 1991b ed all'eccellente analisi sull'esperienza inglese di Kay, Mayer e Thompson, 1989.

setto organizzativo, della struttura economico-finanziaria o di quella tecnico-ingegneristica. Alternativamente possiamo pensare i medesimi suggerimenti come tentativi di migliorare le condizioni dell'offerta, della domanda o della tecnologia di produzione.

L'offerta e l'assetto organizzativo dei servizi pubblici

Il primo aspetto da affrontare riguarda la ragione stessa dell'esistenza dei servizi pubblici; in altre parole l'offerta di dati servizi deve essere pubblica?

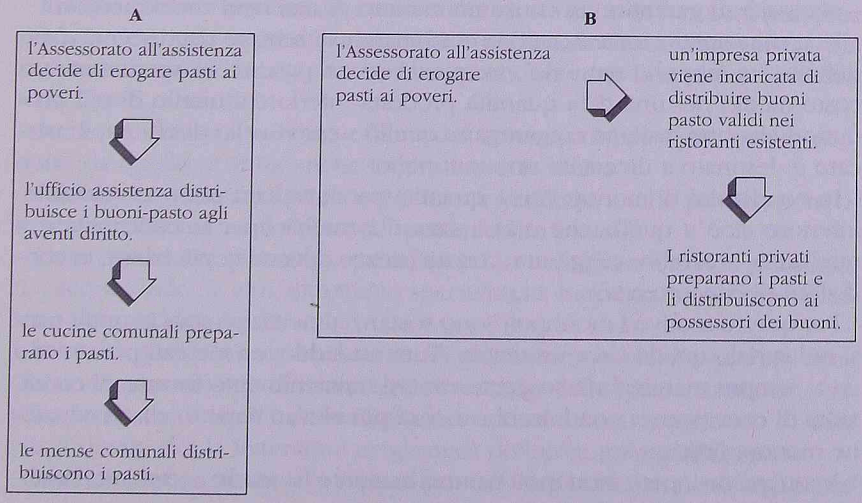
A questo proposito la teoria ha introdotto una fondamentale distinzione nell'offerta fra produzione (production) e fornitura (provision).

Con la prima si intende la partecipazione diretta da una o più fasi del processo che dalla decisione dell'intervento porta all'offerta di un determinato servizio pubblico agli utenti, senza che esista però per i soggetti produttori la possibilità di decidere quantità e prezzo.

Per fornitura si intende invece la semplice offerta di un determinato servizio, il che non implica che tutte le fasi debbano essere gestite dall'operatore pubblico, il quale si limita a decidere quantità e prezzo.

Supponiamo che la pubblica amministrazione decida di effettuare un intervento assistenziale mediante distribuzione di pasti gratuiti ai poveri. Ciò può avvenire secondo un modello che si definisce "verticalmente integrato" (fig. 2.2*a*), oppure delegando all'esterno, al settore privato, una o più delle fasi del processo di produzione del servizio (fig. 2.2*b*).

Figura 2.2. Modelli di produzione e di fornitura di un servizio pubblico



È evidente che fra il caso A, il settore pubblico provvede ad ogni fase del processo di produzione, fino all'offerta finale, e il caso B, dove si preoccupa solamente di raggiungere una certa offerta finale, si possono ipotizzare svariate situazioni intermedie.

Da una situazione di completa integrazione verticale (tutto pubblico) si può arrivare all'estremo opposto di integrazione orizzontale quasi completa, ma ciò che caratterizza l'offerta in questione come servizio pubblico è che quantità e prezzo sono determinati da una decisione politica e non dal mercato.

Spesso il dibattito concernente i servizi pubblici indica la privatizzazione come una delle possibili soluzioni all'inefficienza ma raramente distingue fra produzione e fornitura, senza indicare dunque quale delle due si intenda trasferire al mercato.

La teoria economica ha sviluppato riflessioni ormai consolidate sul soggetto (pubblico o privato) al quale è maggiormente opportuno che si debba attribuire l'onere della fornitura e su come questa debba essere regolata.

Il dibattito sulle ragioni, ma ancor più sulle modalità di attribuzione dei compiti di produzione è invece molto più recente e per molti versi non concluso.

Entrambi offrono tuttavia spunti di interesse in merito al tema qui trattato.

Quando e come la fornitura deve essere pubblica

I motivi che possono giustificare la fornitura pubblica di un servizio sono tre:
- esistenza di costi marginalmente decrescenti (monopolio naturale);
- esistenza di beni pubblici;
- necessità di garantire un consumo minimo di dati beni (beni meritori).

Una situazione caratterizzata da costi marginali sempre decrescenti viene definita "monopolio naturale", in quanto se un produttore sperimenta un costo medio per una data quantità prodotta inferiore a quello di più produttori che tutti insieme raggiungano quello stesso livello di offerta, il mercato è destinato a diventare un monopolio.

In condizioni di monopolio la quantità prodotta sarà però sub-ottimale, inferiore cioè a quella che massimizza il beneficio per la collettività e a quella che si sarebbe raggiunta, con un prezzo di vendita più basso, in condizioni di concorrenza.

Per questo motivo i monopoli sono sostanzialmente proibiti in tutti i paesi industrializzati da circa un secolo. Tuttavia laddove i mercati presentano costi sempre marginalmente decrescenti il mantenimento forzato di condizioni di concorrenza condurrebbe a costi più elevati rispetto alla produzione monopolistica.

In questi casi, per i monopoli naturali appunto, si rende necessario l'inter-

vento pubblico al fine di garantire il minimo dei costi, tramite il monopolio e quindi lo sfruttamento delle economie di scala, e la quantità ottimale di consumo, tramite un prezzo inferiore al costo medio (per questo motivo questo tipo di produzioni sono quindi strutturalmente in deficit). Molti servizi a rete quali trasporti, acquedotti, depurazione o igiene urbana possono avere caratteristiche di monopolio naturale. I beni pubblici, sono caratterizzati da non rivalità nel consumo (l'aggiunta di un consumatore non aumenta i costi perlomeno fino ad un certo limite) e da non escludibilità (non è possibile escludere dal consumo qualcuno, per esempio chi non paga l'eventuale prezzo del bene).

La fornitura di beni con caratteristiche simili può avvenire solo da parte dell'operatore pubblico, in quanto nessun privato avrebbe interesse a produrre un bene che può essere consumato anche da chi non lo acquista.

Tipici esempi sono attività quali Difesa o Giustizia, ma molti servizi pubblici presentano, almeno per alcuni segmenti della produzione o per alcuni aspetti dei benefici offerti, caratteristiche di bene pubblico.

Esistono infine beni definiti meritori (merit goods nella letteratura anglosassone) la cui offerta potrebbe essere interamente affidata al mercato privato, ma il cui consumo viene tuttavia considerato un obiettivo per la collettività (per esempio un livello minimo di istruzione o di sanità).

In queste condizioni prezzi e quantità di questi beni vengono decisi dal settore pubblico e non dal mercato.

Quando e come la produzione deve essere pubblica

Fin qui abbiamo esaminato i motivi che giustificano la fornitura pubblica ossia la decisione in merito a quantità e prezzo, di determinati servizi, ma non ancora quelli che riguardano la produzione, ossia la decisione in merito ai fattori produttivi.

In teoria qualsiasi servizio offerto dal settore pubblico può essere prodotto da quello privato, anche la giustizia o la difesa.

Addirittura qualsiasi tipo di integrazione verticale, anche privata, potrebbe essere sostituito dal ricorso al mercato (altri privati).

Ogni produttore potrebbe specializzarsi in un'unica e limitata produzione, acquistando da altri, altrettanto specializzati, tutto quanto occorre all'offerta del prodotto finale.

In realtà questo non avviene e molti produttori, pubblici e privati, decidono volontariamente di rinunciare ai vantaggi della specializzazione, scegliendo un certo livello di integrazione verticale, ossia scegliendo di dare vita a quella che la letteratura economica definisce un'organizzazione.

La riflessione in merito alle ragioni pro e contro la creazione di organizza-

zioni e dunque anche all'opportunità della produzione privata di servizi pubblici è relativamente recente e fa perno su due concetti:
– costi di transazione;
– asimmetria dell'informazione.

Ogni attività economica implica scambi, ognuno dei quali ha un costo.

Secondo la teoria dei costi di transazione gli operatori economici adottano la forma organizzativa che minimizza quei costi.

In tal caso è evidente che la specializzazione spinta (produrre solo un segmento) comporta vantaggi da un lato (esperienza ed efficienza, quindi costi inferiori) ma svantaggi dall'altro (un enorme numero di transazioni con i produttori dei segmenti rimanenti e quindi costi superiori). Il settore pubblico può ad esempio rivolgersi a quello privato per la produzione di alcuni servizi o di parti di essi, affrontando maggiori costi di transazione ma traendo vantaggio dalla maggiore efficienza (se esiste concorrenza) dei produttori privati.

Un altro elemento che concorre alla convenienza delle organizzazioni è legato alla teoria dell'informazione.

Le transazioni economiche avvengono in un regime di incertezza, dovuto al fatto che una delle due parti contraenti dispone di informazioni, sul bene oggetto della contrattazione e/o sulle modalità della sua produzione, che l'altra parte ignora.

Ciò da luogo a due fenomeni, indesiderati in quanto limitano il funzionamento del mercato, denominati selezione contraria e rischio morale.

Un tipico esempio del primo caso è il mercato delle auto usate. Poiché l'acquirente non ha modo di controllare la qualità del bene (non completamente almeno), tenderà a non credere alle affermazioni dei venditori di auto di buona qualità, basandosi sul valore medio delle auto presenti sul mercato.

I venditori di buone auto saranno quindi disincentivati a partecipare alle transazioni e il mercato tenderà a dequalificarsi, scacciando via via i migliori (selezione contraria), fino, in teoria, alla sua totale distruzione.

In questo caso solo un intervento pubblico oppure un'organizzazione che incorpori al proprio interno la transazione delle auto usate può garantire la sopravvivenza di quel tipo di scambio. In altri termini ogni volta che gli operatori economici hanno la facoltà per contratto di non raggiungere determinati standard di efficienza pur essendo in grado di farlo si ha il fenomeno della selezione contraria.

Il secondo caso (rischio morale) riguarda invece quelle transazioni nelle quali una delle due parti può influire sul risultato del contratto senza che l'altra possa impedirlo, traendone così un vantaggio illecito.

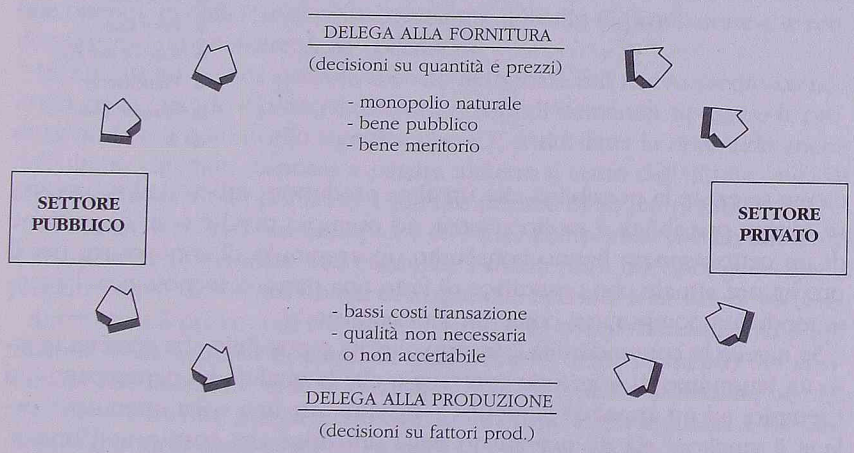
Anche in questo caso si ritiene che il fenomeno del rischio morale possa verificarsi più facilmente fra due operatori, il Principale che commissiona l'attività e l'Agente che la esegue, che non all'interno di una organizzazio-

ne particolarmente integrata, dove principale e agente non sono separati o quantomeno dipendono dal medesimo soggetto.

In definitiva quando la qualità del servizio prodotto è altamente rilevante ma facilmente occultabile da colui che produce, può rivelarsi necessaria la produzione diretta.

La figura 2.3 riassume le principali motivazioni dell'attribuzione di compiti di fornitura e di produzione ai due settori, pubblico e privato.

Figura 2.3. La scelta fra pubblico e privato

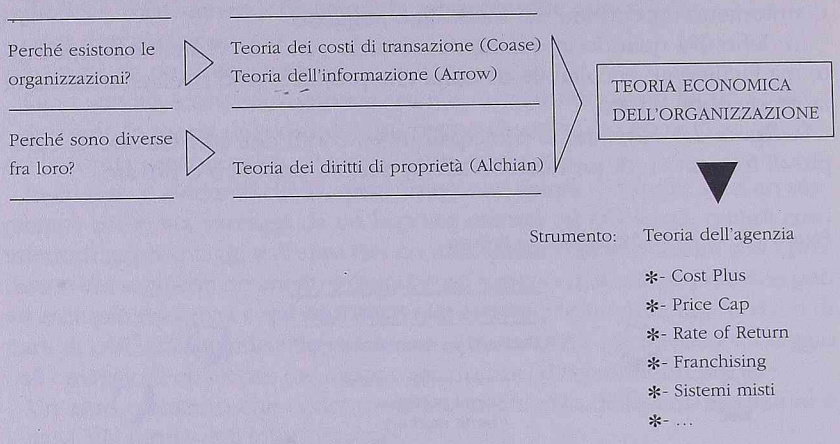


La delega al settore privato per la produzione di beni di fornitura pubblica – ossia beni che vengono prodotti in quantità e venduti ad un prezzo decisi dal settore pubblico, ma secondo una combinazione di fattori produttivi di pertinenza dell'operatore privato – non garantisce ancora il miglioramento dell'efficienza. Questa è legata infatti a diversi fattori, ma in particolare all'esistenza di situazioni concorrenziali.

Dove queste sono impossibili o indesiderabili a causa delle particolari caratteristiche del bene prodotto – è il caso tra l'altro di molti servizi a rete – la teoria economica ha analizzato le diverse forme contrattuali che possono garantire la concorrenza al momento della delega (appalto, concessione o altro) senza disincentivare i migliori a partecipare (selezione contraria) o ad assumere comportamenti opportunistici a delega avvenuta (rischio morale).

In alcuni casi infatti è possibile garantire se non la concorrenzialità del mercato perlomeno la sua contendibilità. In altre parole una determinata produzione affidata ad un monopolista privato (agente) può essere effi-

Figura 2.4. La teoria economica dell'organizzazione



ciente se esiste la possibilità che un altro produttore subentri al suo posto, se questa possibilità è molto remota, ad esempio perché anni di gestione di un certo servizio hanno consentito un accumulo di conoscenze per il produttore attuale che costituisce di fatto una barriera tecnologica, l'agente tenderà a comportarsi come un monopolista.

Se invece la contendibilità è troppo elevata è possibile che si metta in atto un fenomeno di selezione contraria e che la qualità dei partecipanti (ad esempio, ad un appalto) diminuisca, oppure che una volta ottenuta la delega il vincitore sia disincentivato nella riduzione dei costi o nell'innovazione tecnologica.

Elementi chiave nella definizione di contratti reciprocamente vantaggiosi (per il principale pubblico e per l'agente privato) sono allora la durata del contratto stesso, la proprietà degli impianti fissi, i criteri di remunerazione dell'agente.

La teoria dell'organizzazione ha studiato diversi meccanismi di regolazione del rapporto principale-agente, (Cost Plus, Tasso di rendimento, Price-cap, Franchising, sistemi misti), sui quali torneremo nel successivo par. 3.3.

Le radici costituenti della teoria dell'organizzazione e gli strumenti che essa ha creato sono riassunti nella figura 2.4.

La domanda e i prezzi dei servizi pubblici

Fin qui abbiamo esaminato le possibilità che la teoria suggerisce per il raggiungimento dell'efficienza tramite il miglioramento delle condizioni organizzative in cui avviene l'offerta.

Rivolgiamoci ora a quelle che riguardano il lato della domanda ed in particolare ai prezzi.

Due sono gli elementi su cui appuntare l'attenzione: il livello delle tariffe e la trasparenza dei sistemi di finanziamento e spesa.

Relativamente al primo dei due problemi è noto che i prezzi di vendita dei servizi pubblici sono stati e in molti casi sono tuttora inferiori rispetto a quello che si può supporre essere il loro livello ottimale ossia quello che massimizza il benessere complessivo della collettività, anche nel caso di produzioni a costi continuamente decrescenti.

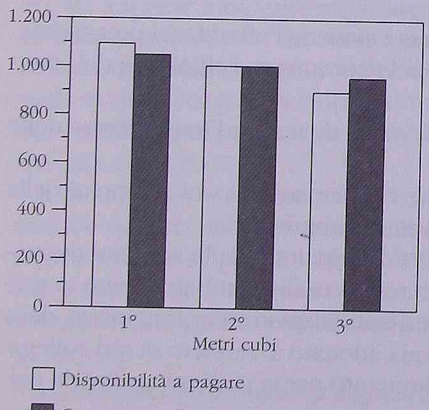
A questo proposito la teoria economica ha sottolineato come sia inevitabile operare in deficit se si vuole assicurare il livello di produzione che rende massimo il benessere della collettività.

Infatti questo accade quando il costo marginale e il ricavo medio coincidono, ossia quando il primo interessa la curva di domanda. Spingere la produzione fino a quel livello significa che si è soddisfatta la domanda anche dell'ultimo cittadino disposto a pagare almeno il costo dell'ultima unità di servizio prodotta (supponiamo 1.000 lire per mc di acqua potabile).

Abbassare il prezzo (ad esempio, a 900 lire) comporterebbe un aumento della quantità domandata, (ad esempio, 1 mc in più), ma obbligherebbe a produrre a più di 900 lire un mc di acqua che la collettività valuta 900 lire.

Aumentare il prezzo (ad esempio, a 1.100 lire) comporterebbe una diminuzione della quantità domandata (ad esempio, 1 mc in meno) ma si rinuncerebbe in questo caso a soddisfare una parte della domanda, perché ci si viene a trovare in una situazione in cui 1 mc viene valutato 1.100 lire mentre produrlo costa di meno di quella cifra (fig. 2.5).

Figura 2.5. La produzione monopolistica pubblica e privata



Quantità Prodotta	Prezzo Vendita	Ricavi Totali	Costi Totali	Profitti
1	1.100	1.100	1.050	+ 50
2	1.000	2.000	2.050	- 50
3	900	2.700	3.000	- 300

Un monopolista privato produce 1 mc con un profitto di 50 lire.

Un monopolista pubblico produce 2 mc con un deficit di 50 lire.

Alcuni servizi a rete come acquedotti, depurazione o in alcuni casi igiene urbana operano in condizioni molto prossime al pareggio di bilancio (anche se una presa in conto più realistica dei costi di ammortamento potrebbe modificare la situazione), quindi potrebbero trovarsi ad un livello di produzione sub-ottimale.

In realtà per quanto riguarda il servizio acquedotto vi sono altre considerazioni che spingono a non abbassare il prezzo, ma anzi semmai ad aumentarlo per rendere più efficace il razionale utilizzo dell'acqua.

In questo caso si deve infatti tenere presente che in un orizzonte di lungo periodo i costi di produzione dell'acqua o di smaltimento dei rifiuti potrebbero aumentare sensibilmente (fra l'altro nel caso dei rifiuti urbani non esiste relazione fra domanda e prezzo, dato che la tariffa non è incentivante).

Nei casi invece in cui (trasporti o altro) si operi in deficit di bilancio occorre chiedersi fino a che punto questo sia giustificato dalla necessità di assicurare un livello di produzione ottimale secondo quanto descritto in precedenza.

Anche la trasparenza dei sistemi di finanziamento e di spesa può operare a favore dell'efficienza dei servizi, nel senso che una maggiore conoscenza da parte del cittadino-consumatore del contributo complessivo (prezzo più prelievo fiscale) dovrà versare per ogni unità di domanda di un certo bene renderà più accettabili riforme della struttura dei prezzi pubblici.

In altre parole la conoscenza del prezzo, una volta che questo sia fissato secondo criteri economicamente efficienti, dovrebbe essere sufficiente per orientare la domanda in modo razionale, tuttavia la trasparenza fiscale può consentire di fissare i prezzi più agevolmente e con maggiore consenso.

La tecnologia dei servizi a rete

Oltre alle condizioni organizzative in cui avviene l'offerta e ai prezzi rimane un elemento di una certa rilevanza nel determinare l'efficienza dei servizi a rete: l'aspetto tecnologico.

Due sono i punti interessanti: le economie di scala e l'integrazione delle reti.

Rispetto al primo va sottolineato che talvolta solo alcuni segmenti della produzione presentano rilevanti economie dimensionali.

Per esempio nel caso degli acquedotti l'adduzione dalle sorgenti montane o dai bacini artificiali fino alle zone residenziali è probabilmente in grado di beneficiare di costi medi decrescenti (rispetto alla lunghezza della condotta principale, alla quantità d'acqua adottato al numero di reti collegate) mentre non è detto che avvenga altrettanto per la gestione ordinaria delle reti locali.

Inoltre l'economicità del servizio va pensato in un orizzonte di lungo periodo, nel quale l'obiettivo non sia solo quello di fornire ad esempio acqua potabile al minor costo, ma di garantire sicurezza quali-quantitativa delle fonti costante nel tempo.

Questo ha ovviamente importanti riflessi anche sul piano organizzativo, in quanto potrebbe risultare conveniente affidare al settore pubblico la fornitura (ed eventualmente la produzione) solo di alcuni determinati segmenti di produzione (ad esempio, adduzione dalle fonti ma non distribuzione locale oppure smaltimento finale dei rifiuti ma non raccolta locale).

Per alcuni di questi segmenti (dove non esistono rilevanti economie di scala) si potrebbe sfruttare il meccanismo della concorrenza mentre in altri (dove le economie esistono) si potrebbe ricorrere alla produzione pubblica o garantire la contendibilità del mercato e ricorrere ad un monopolista privato.

Riguardo all'integrazione delle reti in alcuni campi (ad esempio, fra acquedotto e depurazione per il riutilizzo industriale delle acque depurate) essa non appare sempre tecnicamente possibile, mentre in altri (ad esempio, fra trasporti urbani pubblici, taxi, parcheggi, semafori, somministrazione ed esazione delle sanzioni) dovrebbe essere maggiormente sfruttata.

2.3. L'analisi economica delle reti: implicazioni per la regolamentazione delle industrie di pubblica utilità[1]

Elementi di teoria dell'organizzazione produttiva nelle industrie a rete

Secondo la teoria economica il ricorso a forme di organizzazione della produzione diverse da quelle ortodosse (basate sulla concorrenza di prezzo, tra imprese indipendenti) è imposto dai rendimenti crescenti che specialmente le industrie dei servizi pubblici, caratterizzate da sistemi a rete, sperimenterebbero almeno per tratti rilevantissimi delle curve di offerta. Si parla in questi casi di monopolio "naturale", in cui solo lo Stato può garantire condizioni di produzione e distribuzione capaci di garantire insieme efficienza ed equità.

Il monopolio, in quanto naturale, appare una soluzione organizzativa superiore dal lato della produzione in termini di efficienza. Purtroppo il monopolio non è di per sé in grado di dare garanzie dal lato della fissazione dei prezzi. Non esiste infatti la libertà di entrata e di uscita che assicura che eventuali extraprofitti o inefficienze siano celermente rimosse. Né l'affida-

---

[1] La complessità della trattazione ha suggerito la predisposizione di un piccolo glossario dei principali termini tecnici utilizzati, che viene riportato alla fine di questo paragrafo.

mento della gestione del monopolio naturale allo Stato è di per sé automaticamente elemento di garanzia circa la capacità della burocrazia all'uopo preposta di evitare inefficienze e sprechi nonché comportamenti opportunistici.

La letteratura economica degli anni '80 ha fatto numerosi progressi nell'analisi delle possibilità di organizzare la produzione di attività produttive caratterizzate da rendimenti crescenti e interdipendenza tra consumatori e produttori rispettivamente al fine di contemperare i vantaggi della grande impresa capace di centralizzare l'attività dell'intera rete e insieme di contenere gli svantaggi del monopolio, per quanto affidato alla gestione pubblica.

Le industrie che producono servizi di pubblica utilità come la telefonia, l'energia elettrica, le comunicazioni ferroviarie ed aeree, gli acquedotti e i gasdotti sono caratterizzate, dal punto di vista dell'analisi economica che elegge il mercato di concorrenza perfetta come modello ideale di riferimento, da una serie di "imperfezioni" molto particolari che impongono il ricorso a soluzioni organizzative diverse a quelle del mercato perfettamente concorrenziale.

Le industrie che producono servizi di pubblica utilità presentano forti rendimenti crescenti che trovano il loro fondamento nei costi elevati della struttura reticolare che le caratterizza. A ben vedere si tratta infatti di sistemi di attività produttive fortemente specializzate e però connesse, cioè caratterizzate da elevati livelli di interdipendenza e complementarietà. In generale si possono distinguere tre funzioni produttive:

1) la generazione;
2) la trasmissione;
3) la distribuzione.

L'attività di ciascuna di esse non può prescindere dalla connessione con le altre. La convenienza a organizzare centralmente e ex-ante la connessione appare in generale molto forte e con essa l'utilità a programmare la crescita complessiva dell'insieme delle tre funzioni considerate.

In realtà l'analisi dell'organizzazione delle industrie a rete può essere allargata ad un più ampio ventaglio di servizi pubblici; in particolare hanno caratteristiche riconducibili alle industrie a rete servizi pubblici come gli acquedotti dove si possono distinguere all'interno del processo produttivo complessivo delle fasi del tutto specifiche come:

- provvista;
- trattamento;
- adduzione;
- distribuzione al consumo familiare e al consumo industriale.

Nel caso del servizio di igiene urbana la classica tripartizione tra genera-

zione, trasmissione e distribuzione può essere articolata in modo più specifico distinguendo tra:
– spazzamento;
– raccolta;
– trasporto;
– smaltimento.

La produzione dei servizi a rete, anche a causa degli elevati livelli di interdipendenza e complementarietà, è caratterizzata da rendimenti fortemente crescenti. Al crescere delle dimensioni dell'attività produttiva, e quindi, nel nostro caso, al crescere delle dimensioni della rete i costi medi manifestano una forte tendenza alla diminuzione. Numerosi fattori concorrono a rendere conto dei rendimenti crescenti. Nel caso della trasmissione è evidente che la connessione di tratte aggiuntive ad una rete preesistente avviene a costi marginali decrescenti, cioè il costo dei tratti aggiuntivi in generale è inferiore a quello delle tratte precedenti. Nel caso della distribuzione appare chiaro che la moltiplicazione dei condotti che collegano un singolo utente sarebbe diseconomica. È certamente più conveniente collegare una sola volta, con un solo condotto, ciascun utente e inviare tramite questo unico condotto, la maggior quantità possibile di servizi. Anche nel caso della generazione si rilevano economie di scala in genere di natura strettamente produttiva. Grandi centrali di produzione di energia elettrica sembrano in molti casi più efficienti di piccole centrali. Grandi contratti di acquisto di gas consentono di ottenere significative economie di scala pecuniarie, è cioè più vantaggioso comprare sui mercati internazionali grandi partite di gas anziché piccoli volumi. Nel caso del trattamento dei rifiuti sembra evidente che grandi centrali di trattamento sono più efficienti di piccoli impianti.

Alcune industrie a rete "soffrono" di un'altra grave anomalia. Questa volta dal lato della domanda. Ad esempio, le funzioni di utilità dei consumatori dei servizi telefonici sono infatti fortemente interdipendenti. Questo vuol dire che l'utilità che i singoli consumatori derivano dal consumo di ogni singola unità del servizio telefonico è fortemente influenzata dal numero complessivo di persone (altri consumatori cioè) che possono essere raggiunti attraverso il telefono e che a loro volta possono raggiungere ciascun consumatore. L'utente di una piccola rete telefonica, non interconnessa con altre reti telefoniche, in generale dovrebbe trarre minor giovamento dal suo collegamento dell'utente di una grande rete telefonica. L'interdipendenza nelle funzioni di utilità dà rilievo all'universalità del servizio. Un caso simile può essere rappresentato dalla raccolta differenziata dei rifiuti.

Più in generale la nozione di rete sollecita l'approfondimento della distinzione tra la nozione di impresa e la nozione di funzione di produzione. La teoria neoclassica dell'impresa assimila direttamente l'impresa ad una

funzione di produzione. Nel caso delle industrie a rete invece si è chiaramente in presenza di una pluralità di funzioni di produzione – che possono essere ricondotte alle diverse fasi del processo produttivo già considerate per ciascuna delle industrie prese in esame – che "coabitano" all'interno di una stessa impresa.

Le regole della "coabitazione" assumono allora una rilevanza centrale. Più precisamente si tratta di fare chiarezza circa la reale natura dei rendimenti crescenti che caratterizzano le industrie a rete. Fino a che punto si può infatti parlare di economie di scala o non piuttosto di rendimenti crescenti?

La distinzione non è rilevante solo dal punto di vista accademico. Nel caso che si tratti di economie di scala i costi medi di lungo periodo diminuiscono al crescere delle dimensioni delle imprese. Il monopolio naturale è confermato e con esso il carattere pubblico del servizio erogato dalle industrie a rete. Nel caso invece che si tratti di un caso più generico di rendimenti crescenti associati alla combinazione delle diverse funzioni di produzione all'interno delle imprese il ricorso ad un'analisi approfondita dell'organizzazione dei processi produttivi all'interno delle industrie a rete diventa preliminare a qualunque valutazione circa l'esistenza di monopolio naturale e con essa quindi la rilevanza della nozione di servizio pubblico, almeno da un punto di vista strettamente economico.

Si prospettano, almeno a livello teorico, tre casi estremi altrettanto rilevanti:

- i rendimenti crescenti sarebbero riconducibili a economie di scala a livello di attività specifica, ma non di impresa;
- i rendimenti crescenti sarebbero riconducibili a forme improprie di economie esterne;
- i rendimenti crescenti potrebbero essere ricondotti a forme particolari di economie di scopo.

I rendimenti delle imprese nel loro complesso potrebbero riflettere l'esistenza di rendimenti crescenti nelle singole funzioni produttive quando in ciascuna di esse si verifichino fenomeni di indivisibilità dei fattori produttivi e conseguentemente di sproporzionalità. L'inclinazione negativa della curva dei costi medi di lungo periodo delle imprese non conduce in questo caso al monopolio naturale dell'impresa, ma piuttosto delle singole attività produttive. Sarebbe allora ragionevole scindere le imprese di servizi pubblici identificate attualmente in ragione del loro prodotto finale in tante imprese specializzate nella fornitura di singole fasi del processo produttivo che mette capo al prodotto finale. Ciascuna impresa, monoprodotto, concorrerebbe con le altre alla realizzazione di un ciclo produttivo integrato verticalmente, ma non per questo necessariamente organizzato come una sola impresa. Cospicui vantaggi in termini di riduzione dei costi di coordi-

namento potrebbero in tal caso essere ottenuti, posto naturalmente che si ponga mano alla realizzazione di un'agenzia di coordinamento e regolamentazione che risolva il problema della definizione dei rapporti tra le singole fasi – ovvero – imprese monoprodotto. Si vede allora che allargando l'analisi ad un ambito territoriale più ampio il principale vantaggio di una tale soluzione potrebbe essere la crescita dimensionale delle singole unità produttive a dimensioni più idonee e in ogni caso, vista l'esistenza di economie di scala tecniche, più vantaggiose che comporterebbero la fusione e la concentrazione di attività parallele in comuni circostanti, fino al raggiungimento delle dimensioni minime ottime. In sintesi avremmo imprese specializzate nella trasmissione, nella generazione e nella distribuzione su scala pluricomunale, metropolitana in alcuni casi e perfino provinciale, a seconda delle specificità locali in termini di densità demografica e caratteristiche territoriali.

Nel caso delle economie esterne si può pensare che i rendimenti crescenti siano determinati da forme di complementarietà tra singole funzioni produttive. In tal caso la loro integrazione è vantaggiosa in quanto consente il coordinamento ex-ante dei flussi di attività interdipendenti. L'integrazione tuttavia non è la sola forma organizzativa possibile per ottenere delle forme di coordinamento ex-ante. Le imprese sperimentano un grande ventaglio di modelli organizzativi che vanno dalla impresa multidivisionale, alla creazione di club basati su forme di alleanza specifica. Anche in questo caso si potrebbe dunque separare le attuali imprese di servizi pubblici identificate in base al loro prodotto finale in imprese specializzate che erogano attività complementari. Un'agenzia di regolamentazione locale potrebbe salvaguardare il buon "funzionamento" della coabitazione.

Una tale soluzione aprirebbe la porta alla terza ipotesi. Per approfondirla è necessario analizzare la distinzione tra economie esterne e economie di scopo. Nel caso delle economie esterne si verificano delle complementarietà tra imprese che producono uno stesso prodotto. Nel caso delle economie di scopo si verificano delle complementarietà tra fasi produttive che mettono capo a prodotti diversi all'interno di una stessa impresa. Il problema può allora essere formulato nei seguenti termini: l'organizzazione di una holding di imprese che erogano una pluralità di servizi a rete, caratterizzati da elevati livelli di complementarietà potrebbe consentire di approfittare appieno di quelle interdipendenze tra fasi dei processi produttivi attualmente sfruttate solo nell'ambito di cicli produttivi monoprodotto (finale). In questo caso, agli antipodi dei precedenti, si potrebbe configurare dunque l'evoluzione delle attuali numerose imprese monoprodotto, ma non specializzate in quanto integrate verticalmente, che erogano in condizione di monopolio pubblico una varietà di servizi pubblici, verso un nu-

mero molto più limitato di imprese multiprodotto che erogano più servizi pubblici a rete sviluppando rilevanti economie di scopo.

In sintesi dovrebbe essere chiaro a questo punto che la natura e l'origine delle forme delle curve di offerta assume un ruolo esplicativo determinante nella scelta dei modelli di organizzazione della produzione. Recentemente l'analisi economica ha consentito di mettere a punto una definizione della categoria di rete come: "l'insieme di unità produttive parzialmente separabili con rendimenti globalmente crescenti che tuttavia devono essere attribuiti ad una funzione di costo subadditiva a causa di rilevanti esternalità, pecuniarie, tecniche e di domanda e di costi superfissi anziché a economie di scala tecniche" (Antonelli, 1992).

L'approfondimento analitico del concetto di rete ha consentito di introdurre alcune qualificazioni:

1) se è vero che un sistema a rete è un insieme di unità produttive parzialmente separabili in cui la funzione di costo è subadditiva per esternalità e fattori produttivi superfissi anziché per rendimenti crescenti connessi alla funzione di produzione, non c'è ragione di ritenere che cambiamenti della tecnologia siano all'origine di cambiamenti della forma delle curve dei costi medi, se non in quanto aumentano la separabilità delle singole unità che compongono la rete. La ricerca empirica non deve quindi assumere come oggetto di analisi la forma della curva e i suoi cambiamenti quanto e soprattutto i rapporti di interdipendenza e connessione tra elementi della rete;
2) i rendimenti globalmente crescenti delle industrie a rete sono in gran parte riconducibili alle economie di scala e densità dei singoli impianti e non della rete nel suo complesso. La rete deve essere considerata un'unità produttiva multi-plant che assomma vantaggi locali più di quanto non generi vantaggi globali;
3) una parte significativa dei vantaggi globali in termini di rendimenti crescenti, attribuibili alla rete nel suo complesso, devono essere ricondotti ad economie di scopo a livello di impresa che altro non sono che classiche economie esterne tecniche e pecuniarie a livello di industria. I vantaggi di integrazione possono allora essere ottenuti, in presenza di un'agenzia di regolamentazione, a livello di industria senza necessariamente concentrare la produzione in un'impresa.

È allora evidente che, in quanto la nozione di rete consente di rendere conto dell'inclinazione negativa della curva di offerta aggregata sostituendo (a parità di argomentazione sui costi superfissi) la categoria di esternalità a quella di economie di scala, la dicotomia tra mercato e monopolio come alternativa esclusiva di organizzazione della produzione sembra attenuarsi.

Agenzie pubbliche capaci di gestire i problemi di interconnessione e interdipendenza tra elementi della rete e quindi di assumere il ruolo di "gestori delle esternalità" fissando i prezzi di trasferimento tra elementi della rete possono rendere praticabile il mercato, come modello di organizzazione efficiente della produzione, in singoli elementi della rete.

Accanto a questi, solo laddove si riscontrino effettivi rendimenti crescenti dovuti a caratteristiche intrinseche della funzione di produzione e quindi della tecnologia, si continueranno ad imporre forme di monopolio. Tale monopolio tuttavia, in quanto parziale, potrebbe avere caratteri fortemente localizzati sia in senso territoriale che funzionale. In realtà non sembra che l'analisi economica confermi la necessità di mantenere l'attuale organizzazione della produzione delle industrie a rete integrata in imprese monopolistiche multiplant e monoprodotto. L'analisi economica, viceversa, conferma che il mercato competitivo non è in grado, se non accompagnato da agenzie di regolamentazione, di sostituirsi efficientemente al monopolio pubblico.

In sintesi, sembra ormai lecito sostenere che il vero problema dell'organizzazione del processo produttivo nelle industrie a rete non è posto dall'esistenza di economie di scala e quindi delle dimensioni delle unità produttive, ma piuttosto dalla imperfetta divisibilità dei diversi elementi territoriali e funzionali della rete. Il compito della Pubblica Amministrazione in questo contesto può essere allora quello di rendere possibili superiori livelli di mercato e competizione, proprio facilitando la *divisibilità* anziché eliminandola del tutto attraverso la creazione di strutture complesse afflitte da elevati costi di coordinamento e opportunismo come i monopoli pubblici.

I monopoli pubblici locali

La somma delle eccezioni che abbiamo sin qui rilevato pone le industrie a rete a carattere locale in una condizione molto particolare. I mercati concorrenziali non possono infatti funzionare. Appare conveniente affidare la produzione di ciascun tipo di rete e talora perfino di più industrie a rete ad una sola impresa, capace di coordinare centralmente e soprattutto ex-ante il complesso delle attività produttive e di garantire quell'universalità del servizio che tanta parte ha nella funzione di utilità dei consumatori.

Tuttavia non si può non rilevare come le caratteristiche prevalenti dell'organizzazione dell'offerta di molti servizi pubblici a livello locale appaiano oggi in Italia in singolare contrasto con i fondamenti analitici e normativi della teoria del monopolio pubblico.

La realtà empirica offre infatti l'evidenza di un'ampia gamma di industrie a rete organizzate sulla base di monopoli pubblici locali. Moltissimi comuni gestiscono in condizione di monopolio l'erogazione di tipiche industrie a rete come la produzione e distribuzione di energia elettrica, acqua e gas. Altri servizi come la gestione dei rifiuti sono parimenti organizzati sulla base di monopoli comunali. Il punto centrale è comunque la enorme varietà dimensionale dei comuni interessati e di conseguenza delle aziende comunali preposte all'erogazione di servizi a rete.

Il ricorso al monopolio pubblico ancorché locale è normalmente basato su pretese condizioni di "monopolio naturale". Il monopolio naturale a sua volta rinvia all'esistenza di rendimenti crescenti di scala. Ora l'interrogativo spontaneo che l'osservazione della presente organizzazione delle industrie a rete da monopoli pubblici naturali suggerisce è come sia possibile che esistano così tanti monopoli naturali, ovvero sembra lecito domandarsi come sia possibile che i rendimenti crescenti si manifestino con una tale varietà di dimensioni, proprio in corrispondenza delle dimensioni degli agglomerati urbani che coincidono con i comuni cui fanno capo le aziende comunali in questione.

In realtà appare evidente che proprio la nozione di monopolio naturale è in aperta contraddizione con l'esistenza dei monopoli pubblici locali. Si deve ammettere che le dimensioni di numerose aziende comunali a rete sono sottodimensionate rispetto alle dimensioni efficienti e quindi alle opportunità offerte dalle economie di scala e in generale dai rendimenti crescenti. In subordine bisogna ricorrere ad un'ipotesi leggermente diversa ovvero che i mercati comunali delle industrie a rete non sono caratterizzati da situazioni di monopolio naturale, ma piuttosto da condizioni di "non-contendibilità" a causa di costi di produzione irrecuperabili che di fatto rendono impraticabile l'uscita delle imprese da un mercato in cui vi fosse libera entrata. Le imprese preesistenti sarebbero cioè nella condizione di poter sopravvivere, anche in presenza di condizioni di inferiore efficienza a causa dei costi di lunghissimo periodo corrispondenti a capitali largamente ammortizzati e in ogni caso di nessun valore commerciale sui mercati secondari del capitale.

Se le cose stanno in questo secondo modo non siamo in presenza di monopolio naturale, ma piuttosto di monopolio ex-post. Alcune imprese sono diventate monopoliste in quanto nella struttura dei processi produttivi si possono individuare alcuni fattori produttivi superfissi ai quali va attribuito un effetto competitivo distorcente.

Queste considerazioni sono assai più rilevanti per la politica economica locale di quanto a prima vista non possano sembrare. Se infatti vale la prima ipotesi, ovvero il monopolio pubblico locale si impone a causa di strut-

ture produttive caratterizzate da forti ed evidenti rendimenti crescenti, è abbastanza evidente che occorre porre mano assai rapidamente alla presente frammentazione delle industrie a rete a livello locale e avviare un'azione di consolidamento e riorganizzazione dell'organizzazione di queste imprese a livello metropolitano, provinciale e talora anche regionale.

Nel caso che non si tratti di veri rendimenti crescenti, ma piuttosto di fenomeni di non-contendibilità, a loro volta riconducibili a imperfetta divisibilità dei fattori produttivi, la forma stessa del monopolio pubblico viene messa in questione. Sarebbe sufficiente infatti garantirsi che l'impresa cui viene affidata la gestione dell'attività a rete fosse indotta a praticare prezzi di concorrenza per rendere superflua la diretta responsabilità produttiva dell'ente pubblico. La elaborazione di adeguate forme di regolamentazione consentirebbe di ottenere infatti il raggiungimento della massima efficienza.

La regolamentazione nel Regno Unito e negli Stati Uniti: la nascita della moderna regolamentazione

L'elaborazione analitica dei problemi relativi alla regolamentazione delle industrie a rete e la loro sperimentazione amministrativa hanno compiuto per contro significativi progressi nel Regno Unito e negli Stati Uniti.

Nel Regno Unito, il Competition Act del 1980 autorizzava il Segretario di Stato all'industria ad avvalersi sistematicamente della Monopolies and Mergers Commission per procedere alla elaborazione di rapporti specifici con il compito di valutare efficienza, costi, prezzi, indicatori finanziari e non finanziari di gestione delle imprese statali. La Monopolies and Mergers Commission, riprendendo così la tradizione dei White Papers sulle industrie nazionalizzate del 1967 e 1978, in particolare aveva dato rilievo a forme sistematiche di controllo dell'efficienza delle imprese statali arrivando a suggerire in numerosi casi concreti cambiamenti nella struttura organizzativa delle imprese statali oltreché naturalmente nella condotta degli amministratori.

Le privatizzazioni degli anni '80 hanno modificato in profondità il contesto regolamentativo britannico portando alla costituzione di Uffici Regolamentativi specifici a ciascuna industria con il compito precipuo di definire prezzi e performance di riferimento. Sono così state costituite Oftel (per le telecomunicazioni), Ofgas (per il gas) e Nra (National Rivers Authority, per le acque) nel 1989.

Più precisamente nel Regno Unito si vede come la grande ondata di privatizzazioni di imprese statali che operavano nel campo della fornitura di servizi pubblici è stata preceduta dalla costituzione di agenzie di regolamentazione specifiche. Apparve infatti evidente che la privatizzazione era impraticabile senza apprestare delle capacità di controllo delle condotte sui

mercati delle imprese liberalizzate, di fissazione dei prezzi dei servizi, di stimolo al raggiungimento dell'efficienza statica e dinamica.

È parimenti evidente, nell'esperienza britannica, che la liberalizzazione della concorrenza e la connessa disintegrazione funzionale nelle telecomunicazioni e nell'energia elettrica, nei gasdotti e negli acquedotti era basata sulla definizione da parte delle agenzie di regolamentazione di prezzi certi e trasparenti delle interconnessioni e dalla garanzia di un loro corretto adeguamento nel tempo. Il caso britannico mostra così chiaramente come senza regolamentazione non sia possibile ne un monopolio pubblico efficiente, nell'inserimento di elementi di mercato nelle industrie a rete.

Negli Stati Uniti le Commissioni Regolamentative (Regulatory Commission) erano emerse già negli anni '30. Esse hanno nel complesso poteri più ampi dei corrispondenti enti britannici in particolare per quanto riguarda la definizione di standard qualitativi, programmi di investimento e valutazioni correnti delle condotte, oltre che delle performance delle imprese private che operano nelle industrie a rete.

Il tratto caratteristico dell'esperienza angloamericana nella regolamentazione delle industrie a rete e la *separazione tra funzioni produttive e funzioni di controllo*. Tipico è il caso britannico nella fase pre-privatizzazione, in cui la Monopolies and Mergers Commission valutava il comportamento dei produttori, peraltro a quell'epoca del tutto stabili. Tale separazione è del tutto evidente nel caso statunitense in cui le Commissioni Regolamentative hanno natura federale, mentre la produzione e prevalentemente affidata a imprese statali.

Il frutto principale di questa separazione è stata l'elaborazione di una tradizione analitica in cui gli enti pubblici preposti alla regolamentazione hanno un atteggiamento "sospettoso" nei confronti degli enti talora pubblici preposti alla produzione nelle industrie a rete. La concettualizzazione della moderna regolamentazione si fonda di fatto su tale "sospetto" nutrito dal convincimento che in assenza delle condizioni economiche di concorrenza perfetta gli agenti economici siano naturalmente indotti a comportamenti opportunistici e in ogni caso non sufficientemente motivati a perseguire il massimo livello di efficienza statica e dinamica.

La liberalizzazione infatti è fondata sulla combinazione di:

- monopolio nei servizi locali di base;
- concorrenza nei servizi nazionali;
- interconnessione tra servizi locali e servizi nazionali.

Con qualche approssimazione si può sostenere che nel Regno Unito e negli Stati Uniti in numerose industrie a rete come i servizi telefonici, l'energia elettrica, i gasdotti la liberalizzazione è basata su una rete di distribuzione, gestita in condizioni di monopolio, cui è attribuito il diritto e il dovere di interconnettere una pluralità di reti private e concorrenti che operano preva-

lentemente nel campo della trasmissione. In questo contesto l'agenzia di regolamentazione in quanto insieme impone l'interconnessione e ne definisce un prezzo di transito equo, rende possibile la convivenza di monopolio locale e concorrenza nazionale. Risulta allora evidente che la pressione politica che si esercita sull'agenzia di regolamentazione è fortissima in quanto la definizione del prezzo di transito ha significativi effetti:

a) sulle condizioni alle quali viene venduto il servizio agli utenti della rete pubblica;
b) sulle condizioni di costo e di profitto alle quali operano le reti private.

In questo contesto l'elaborazione di criteri e procedure di fissazione dei prezzi di transito quanto più oggettivi e assolutamente necessaria per contenere le pressioni delle parti contrapposte (i consumatori finali, i gestori dei monopoli locali, i grandi utenti, i gestori dei servizi a distanza) e dirimere le controversie. È altrettanto evidente che proprio al clima di contrasti determinato dallo scontro tra gruppi di pressione, in particolare agli interessi contrapposti dei grandi utenti e dei grandi gestori, può essere ricondotto il notevole sviluppo della teoria economica della regolamentazione.

La teoria economica della regolamentazione

Il grande numero di operatori sul mercato, insieme all'assenza di rendimenti crescenti e asimmetrie di informazione, costituisce uno dei requisiti centrali della concorrenza perfetta. Le condizioni di concorrenza perfetta garantiscono a loro volta che le relazioni tra agenti economici sul mercato conducano alla migliore allocazione possibile delle risorse.

Quando il numero di operatori diminuisce i rendimenti variano al variare delle dimensioni e delle combinazioni di output e l'informazione non è disponibile in condizioni di perfetta simmetria tra gli operatori si apre il varco all'ampia gamma di comportamenti opportunistici e/o inefficienti non repressi o controllati dal pieno funzionamento del mercato che la teoria economica analizza nell'ambito dei rapporti di agenzia.

Gli operatori, normalmente portati alla ricerca del profitto, possono essere tentati di trarre illecito vantaggio (moral hazard) dalla disponibilità di informazioni riservate (information impactedeness) ovvero non essere penalizzati pur non essendo in grado di raggiungere standard comuni di efficienza (adverse selection).

In queste condizioni si impongono forme di integrazione amministrativa che pongano rimedio (regolamentazione) all'imperfetto funzionamento del mercato, finalizzate a contenere gli effetti di adverse selection dell'informazione riservata e dell'inefficienza protratta e a reprimere comportamenti fraudolenti (moral hazard), basati su azioni occulte. Arrow (1985) infatti

distingue i problemi di agenzia in due classi particolarmente utili denominate azione occulta (hidden action) e informazione occulta (hidden information). L'azione occulta porta a comportamenti fraudolenti. L'informazione occulta genera fenomeni di selezione avversa. In casi estremi si può perfino verificare che forme, ancorché imperfette, di mercato si rendano possibili solo in quanto esistono adeguati livelli di regolamentazione.

La regolamentazione allora, anziché correggere il mercato, può concorrere a crearlo.

In assenza di regolamentazione l'agente, ovvero colui che opera per conto di una seconda parte definita come il principale, è infatti messo in condizione di scegliere senza altre costrizioni tra un grande numero di alternative note solo a lui e dunque ignote al principale. Il principale è allora esposto al rischio che l'agente scelga tra quelle possibili azioni, non quella che massimizzi il benessere del principale, ma quella che massimizzi il suo proprio benessere. Il principale (l'acquirente di un'auto usata) deve garantirsi che l'agente (il venditore) garantisca la qualità dell'auto usata messa in vendita e non si avvalga della difficoltà di accertare le sue effettive condizioni per "rifilare un bidone".

Il rapporto principale-agente diventa allora una chiave interpretativa utile per analizzare tutte le condizioni in cui la competizione in condizioni di concorrenza perfetta non solo non garantisce l'assenza di "moral hazard" da parte dell'agente, ma non si occupa di escludere dal mercato gli agenti incapaci. Non si può infatti escludere che l'agente sia la prima vittima dell'adverse selection, che cioè la complessità dell'informazione (information impactedeness) si sommi alle limitate capacità analitiche dell'agente (bounded rationality) e determini così una situazione in cui un agente sciocco ma in buona fede rifili inconsapevolmente un "bidone" al suo principale.

Laddove esista un solo possibile agente, o comunque un numero molto limitato, i problemi posti dall'opportunismo e dall'ignoranza non possono essere peraltro risolti attraverso pratiche contrattualistiche talora efficaci in altri contesti. Il ricorso a "contratti vincolanti" (contingent contracts) presuppone una possibilità di accertare la qualità dell'informazione ex-post e dunque assume che esista in primo luogo un termine di riferimento oggettivo e che, in secondo luogo, esso sia indifferente dal comportamento dell'agente in questione.

È evidente che tali condizioni non sussistono in quella particolare relazione principale-agente che si stabilisce nel rapporto di concessione di un monopolio pubblico specie se il campo di applicazione è l'intero territorio nazionale.

I meccanismi di reputazione e di "market signalling" sono parimenti inadeguati a garantire un tale principale della futura capacità di condotta ortodossa

e soprattutto efficiente dell'agente a causa del ridotto numero di potenziali agenti confrontabili e soprattutto della irreversibilità degli stati del mondo cui l'affidamento di una concessione di monopolio pubblico può mettere capo.

Quando meccanismi integrativi spontanei non sono praticabili, il rapporto di agenzia può essere risolto solo ricorrendo a forme di regolamentazione che esprimono una capacità coercitiva supplente a quella esercitata dalla competizione di concorrenza perfetta.

Appare allora sin d'ora evidente come le relazioni tra lo Stato e il concessionario del monopolio pubblico (locale e nazionale) siano comprese per intero nella problematica del rapporto di agenzia con uno Stato nelle vesti di principale, che ha motivi di "sospettare", vista l'unicità dell'agente oltre che la complessità informativa della materia, e di "dubitare" dell'integrità morale e della competenza del suo agente.

In linea generale si può allora concludere su un primo punto fermo. I rapporti di agenzia trovano piena e "naturale" soluzione solo quando il funzionamento dei mercati è riconducibile alle condizioni classiche della concorrenza perfetta. In tutte le altre situazioni subentrano problemi di possibile comportamento opportunistico e incompetente che devono essere affrontati con strumenti integrativi.

Laddove la relazione tra principale ed agente assuma i caratteri del monopolio bilaterale un solo agente per ogni principale, l'unico strumento integrativo praticabile è la regolamentazione. Appare allora evidente come il caso italiano presenti elementi incongruenti in quanto esiste un'ampia casistica di monopoli pubblici basati sullo strumento della concessione nella sostanziale assenza di una adeguata strumentazione regolamentativa. Più precisamente si deve rilevare che nel caso italiano appare assai carente il consapevole e sistematico ricorso a forme di regolamentazione che pongano a riparo lo Stato dai rischi di comportamento inefficiente e opportunistico delle varie Agenzie a vario titolo concessionarie di varie forme di monopolio pubblico.

Modelli di regolamentazione

Le forme che la regolamentazione ha assunto sono numerose e variegate, in parte per la specificità delle condizioni di mercato che sono state di volta in volta chiamate a fronteggiare, in parte per l'evoluzione metodologica che ha avuto luogo nella teoria economica della regolamentazione.

In realtà, sembra di poter parlare di un menu di regolamentazioni possibili, ciascuna delle quali presenta vantaggi e svantaggi differenti e dunque suscettibile di essere applicata efficacemente in contesti differenti. Le forme elementari di regolamentazione sono riconducibili ai modelli di:

– Prezzi Ramsey;

– Cost-plus;
– Rate of return;
– Price-cap;
– Franchise-bidding;
– Modelli misti.

I prezzi Ramsey

Il fondamento dell'intervento dello Stato nei confronti di mercati caratterizzati da monopoli legali (più o meno giustificati dall'esistenza di monopoli naturali) consisteva essenzialmente nel perseguimento di procedure di fissazione dei prezzi che generassero i cosiddetti prezzi Ramsey, ovvero di prezzi che tenessero conto dell'esistenza di segmenti di domanda con elasticità al prezzo differenziata, e regole di comportamento che garantissero il carattere universale del servizio.

Nei prezzi Ramsey, data una struttura "oggettiva" di costi che non era oggetto di verifica, cioè di analisi critica, si teneva conto essenzialmente delle caratteristiche della domanda e in particolare della presenza di segmenti di domanda fortemente differenziati in termini di elasticità della domanda al prezzo e in prospettiva dinamica al reddito. Prezzi più alti potevano allora essere fissati in presenza di elasticità minori e viceversa, così da minimizzare l'estrazione di surplus del consumatore da parte del monopolista legale. La tarificazione Ramsey a sua volta conduceva il monopolista legale a rendere sistematico il ricorso a sussidi incrociati tra categorie di consumatori e dunque, in presenza di monopoli multiprodotto, tra categorie di prodotti erogati e i segmenti di domanda a maggiore elasticità al fine di ottenere beni a prezzi inferiori anche grazie agli extraprofitti che il monopolista legale otteneva nei segmenti di domanda ad elasticità inferiore.

La pratica di fissazione di prezzi alla Ramsey si sposava poi addirittura con la necessità di "creare mercati economicamente praticabili" laddove la curva di domanda aggregata giaceva per intero al di sotto della curva di offerta. La scomposizione della curva di domanda nelle sue componenti in termini di elasticità di prezzo e dunque il ricorso alla discriminazione del prezzo consentiva infatti di creare una curva del ricavo superiore alla curva di offerta.

Il prezzo Ramsey garantiva così che le regole fondamentali dell'allocazione ottimale delle risorse valessero anche in presenza di "aberrazioni" nella curva di offerta.

Il prezzo Ramsey e dunque la tradizione di intervento pre-regolamentativo dello Stato nei confronti di monopoli legali non teneva naturalmente conto:

a) della possibilità che i costi esibiti dal monopolista legale non corrispondessero ai costi minimi irriducibili che scaturivano da scelte di ottimizzazione ortodosse. Ovvero non si contemplava la possibilità che i costi del monopolista legale fossero condizionati da scelte (anche razionali) tese a soddisfare funzioni di utilità proprie del monopolista legale anziché verificabili funzioni di profitto monetario;
b) della possibilità che i costi esibiti dal monopolista legale riflettessero la sua inconsapevole incapacità di combinare efficientemente i fattori produttivi e quindi fossero appesantiti dalle conseguenze dell'*incompetenza* del monopolista legale;
c) della necessità di perseguire, oltre che un obiettivo statico di allocazione ottimale delle risorse date, un obiettivo dinamico di tempestiva creazione e introduzione di innovazioni tecnologiche e organizzative di prodotto e di processo capaci di abbassare le curve di costo e al tempo stesso aumentare l'utilità del consumatore. A questo si aggiunge che l'imposizione del carattere pubblico del servizio e quindi l'impossibilità per il produttore di razionare quantitativamente l'offerta, almeno nell'ambito di condizioni operative praticabili, si traduceva in:
d) un incentivo alla massimizzazione dei ricavi anziché alla massimizzazione dei profitti, talora in evidente contrasto con l'obiettivo della minimizzazione dei costi;
e) fornire ulteriori elementi di ambiguità e asimmetria informativa tra Stato e produttore circa la vera natura dei costi.

Il modello Cost-plus

Il Cost-plus può essere considerata la forma più semplice di regolamentazione e consiste nel tenere sotto il controllo di un'autorità di regolamentazione la variazione dei prezzi dei beni venduti in condizioni di monopolio pubblico.

L'agenzia concessionaria del monopolio pubblico chiede la variazione della tariffa in ragione di una variazione dimostrabile dei costi sopportati. L'ente regolamentatore accerta che la variazione dei costi si sia effettivamente prodotta e ne autorizza il trasferimento sulle tariffe.

L'ente regolamentatore, per le note ragioni di asimmetria informativa, non e però in grado di accertare le motivazioni e i determinanti dell'incremento dei costi. In particolare non è in grado di accertare se essi dipendono:
– da "moral hazard", ovvero la presenza nella funzione di utilità dell'agente di obiettivi nascosti e inconfessabili che sono all'origine dell'incremento dei costi;
– da incompetenza, ovvero dall'incapacità dell'agente di svolgere efficien-

temente le funzioni produttive necessarie all'erogazione del bene oggetto della concessione.

Inoltre il modello del Cost-plus, almeno nella sua versione più elementare, espone il principale al rischio di non poter trarre alcun vantaggio dalla sopravvenienza di shock positivi. La riduzione dei costi dei fattori produttivi anziché il loro aumento, mette in evidenza la rilevanza dell'asimmetria di informazioni tra agente e principale il quale non ha titolo a chiedere una variazione negativa delle tariffe. Per questi stessi motivi il modello Cost-plus appare più efficace, in assenza di tensioni inflazionistiche, sul piano degli incentivi ad aumentare l'efficienza. Se l'agente aumenta l'efficienza con l'introduzione di innovazioni infatti egli può trattenere per se il vantaggio economico che ne deriva.

In conclusione il modello Cost-plus ha evidenti svantaggi in termini di "moral hazard" nella definizione degli incrementi di costi, ma punti di forza nella definizione implicita di incentivi volti a valorizzare gli incrementi di efficienza. La loro distribuzione al principale è peraltro problematica in quanto si traduce in un ulteriore elemento di asimmetria informativa.

Il modello Rate of return

La possibilità che "shock" positivi dal lato dell'offerta, frequenti in condizioni di rapido progresso tecnico, si trasformino in extraprofitti duraturi per l'agente e dunque inappropriabili per il principale, ha suggerito la messa a punto di un modello di regolamentazione basato sul tasso del profitto dell'agente anziché sulla tariffa o prezzo del bene prodotto e sul suo costo di produzione.

L'impresa regolamentata è sottoposta ad un attento monitoraggio contabile ed opera sotto il vincolo di un tasso di profitto massimo al di sopra del quale è costretta a praticare diminuzioni dei prezzi delle sue merci. L'impresa può fissare prezzi tali che il ricavo sia tale da coprire la somma di costi variabili e ammortamenti oltre ad una quota di profitto predeterminata calcolata sul valore dello stock di capitale.

Appare immediatamente che questo modello ha gravi limiti. Se la quota di profitto è fissata ad un livello superiore a quello vigente sui mercati monetari l'impresa ha un forte incentivo a sovracapitalizzare il processo produttivo; per contro è evidente che l'impresa non ha nessun interesse a contenere i costi variabili. Questo modello di regolamentazione è inoltre suscettibile di:

– contenere i rischi di appropriazione degli extraprofitti generati dall'attività innovativa dell'agente;

- ridurre l'incentivo ad aumentare l'efficienza;
- quindi consente all'impresa concessionaria di limitare l'assunzione di rischi ad un livello sufficiente a non allontanare le sue performance da quelle medie del sistema economico;
- esporre il principale al rischio di un comportamento opportunistico dal lato dei costi e quindi ripropone per intero il problema della difficoltà di controllare agenti che massimizzano obiettivi diversi da quelli del principale in particolare per quanto riguarda l'assunzione di personale con mansioni direttive e la sovracapitalizzazione dei processi produttivi.

Parte dei problemi suddetti vengono risolti combinando i modelli Cost-plus e il modello Rate-of-return e quindi estendendo il potere di regolamentazione ai tassi di profitto, ai costi e a loro variazioni e soprattutto alle tariffe. In questo caso la quantità di informazioni di cui il principale ha bisogno per esercitare un efficace potere di regolamentazione è tale da rendere necessaria la costituzione di una burocrazia parallela di significative dimensioni, la quale naturalmente è suscettibile di riproporre un rapporto di agenzia con il principale-Stato.

Il modello del Price-cap

Il modello Price-cap costituisce una sorta di rovesciamento metodologico della combinazione Cost-plus + Rate-of-return. Nel modello Price-cap l'incremento delle tariffe viene considerato come un fenomeno automatico al netto di un incremento atteso di produttività e efficienza. Il principale, ovvero l'ente di regolamentazione, valuta i margini di incremento potenziale dell'efficienza che il progresso tecnico o il semplice recupero dell'inefficienza pregressa sono suscettibili di costituire per l'agente e su questa base autorizza l'impresa agente ad aumentare le tariffe di un ammontare pari al generale innalzamento dei prezzi dopo aver dedotto i margini di efficienza incrementale attesa.

Il modello del Price-cap sembra avere il vantaggio di porre il principale al riparo dai rischi del:
- "moral hazard", perché l'incremento dei prezzi concesso è pari solo al generale incremento dei prezzi (e quindi dei costi produttivi) nel sistema economico;
- inefficienza generata da incompetenza perché il principale determina ex-ante l'incremento atteso di produttività. L'agente incapace di far fronte a tale incremento subirà quindi delle perdite;
- insufficiente stimolo ad aumentare l'efficienza generale giacche l'agente capace di aumentare l'efficienza al di là dell'incremento atteso dal principale può trattenere per sé i profitti così determinati.

Il principale limite del modello Price-cap consiste nella quantità di informazioni necessarie a stabilire il livello di incremento atteso della produttività.

La durata del "cap" diventa a questo punto determinante. È infatti evidente che un "cap" molto prolungato consente di ridurre i costi connessi alla definizione dell'incremento atteso di produttività, ma per contro espone il principale al rischio di perdere il controllo di quote rilevanti di extraprofitti nel caso di shock positivi dal lato dell'offerta e/o della domanda (si pensi ai fulminei tassi di diffusione del cellulare in Italia assai superiori ad ogni ragionevole previsione). La durata prolungata del "cap" peraltro tenderà a rafforzare la posizione contrattuale del principale che avrà buon gioco nello stabilire un trade-off tra l'orizzonte temporale delle decisioni di investimento dell'agente e le prospettive di incremento dell'efficienza complessiva. Nel suo complesso il modello Price-cap sembra offrire numerosi vantaggi anche, e forse soprattutto, con riferimento agli incentivi che esso consente di trasmettere all'agente al fine di ottenere incrementi di produttività superiori a quelli pattuiti. Il Price-cap appare dunque particolarmente appropriato quando l'agente abbia degli azionisti privati e il principale abbia interesse ad alienare quote di partecipazione nel capitale dell'agente.

Il modello di Franchise-bidding

All'estremo opposto rispetto alla quantità di informazioni necessarie al principale per regolamentare efficientemente l'agente si colloca il modello del Franchise-bidding. Nel modello di Franchise-bidding il principale organizza un'asta in cui si offre la gestione di impianti preesistenti e talora la concessione in esclusiva anche del diritto di realizzare l'infrastruttura, al migliore offerente.

Seguendo la classica logica dell'asta è ragionevole supporre che i concorrenti si faranno carico di accertare i margini di extraprofitto potenziale insiti nel processo produttivo posto all'asta e dunque faranno delle offerte che di fatto risulteranno capaci di stimare e quindi anticipare al margine le quasi-rendite.

Il principale cede il Franchising al migliore offerente con ciò procurandosi due rilevanti vantaggi:

- una stima accurata delle vere funzioni di costo, domanda e profitto relative alla prestazione in oggetto;
- l'estrazione di tutti i vantaggi illeciti (le quasi rendite).

Il modello del Franchise-bidding è così capace di creare un mercato ex-ante in luogo del tradizionale mercato ex-post. Da questo scaturiscono anche i limiti del modello. Si postula infatti un grande numero di partecipanti

all'asta e si assume che l'asta medesima ponga al riparo il principale dai problemi della complessità dell'informazione necessaria a stimare i margini di profitto realizzabili. Questi limiti diventano assai gravi in una prospettiva dinamica. Nel rinnovo dell'asta il gerente che si era aggiudicata l'asta precedente ha sicuri vantaggi informativi sugli altri partecipanti.

Il principale può dunque ricorrere ragionevolmente al Franchise-bidding quando non solo possa contare su un grande numero di potenziali concorrenti, ma anche su un grande numero di lotti omogenei, ma questo è per l'appunto la situazione normale nel campo dei servizi pubblici locali.

Modelli di regolamentazione qualitativa

Le considerazioni precedenti hanno sempre fatto astrazione dalle problematiche relative alla qualità del servizio erogato dall'agente. Appare del tutto ovvio che la qualità non può non essere scrupolosamente regolamentata e assai carente appare da questo punto di vista l'apparato regolamentativo vigente in Italia dove non solo la qualità dei servizi non è oggetto di regolamentazione, ma non è neppure oggetto di procedure oggettive di rilevazione.

La definizione della qualità del servizio e la sua misurazione sono compiti prioritari ed elementari di un ente di regolamentazione. Il principale ha evidenti motivi di temere processi di sostituzione tra costi e qualità, e in base a questi processi di occultamento delle carenze qualitative del servizio sia in sede di definizione che in sede di rilevazione. Queste considerazioni si traducono in un fabbisogno informativo non indifferente per il principale che deve sicuramente dotarsi di strutture indipendenti ed autonome dall'agente concessionario di definizione e rilevazione della qualità del servizio e delle sue variazioni nel tempo e nelle aree di erogazione. La tempestività nella capacita di aggiornare la qualità a fronte dell'introduzione di innovazioni di prodotto appare una parte integrante della regolamentazione qualitativa.

La capacità di diffondere tempestivamente innovazioni di prodotto appare dunque una delle irriducibili competenze dell'agente su cui il principale deve vegliare e dunque regolamentare.

Modelli di regolamentazione mista

A partire dai modelli di regolamentazione elementari elaborati nel corso di una pratica di governo delle industrie a rete, prevalentemente nel Regno Unito e negli Stati Uniti, sono stati recentemente elaborati dei modelli di regolamentazione più sofisticati che tentano di combinare i vantaggi della mo-

dellistica basata sul "Rate of return" con i vantaggi del nuovo approccio "Price-cap".

In sostanza si lavora nella direzione di spezzare la remunerazione dell'agente in due parti al fine di estendere l'incentivo dell'agente al contenimento dei costi, mentre si riconosce una quota fissa di profitti. I modelli di regolamentazione mista paiono di particolare interesse nelle industrie a rete soggette ad elevati tassi di introduzione di innovazioni tecnologiche "esogene". In queste industrie la riduzione dei costi totali, a causa di importanti riduzioni nei costi dei beni capitali e/o degli input intermedi, è resa possibile da nuove tecnologie introdotte nelle industrie fornitrici. L'industria regolamentata è così una beneficiaria prevalentemente passiva del progresso tecnico. Il principale, a fronte di riduzioni talora sensibili dei costi, ha allora interesse a trattenere presso di sé quote rilevanti dell'incremento di efficienza senza poter peraltro prevedere realisticamente tali evoluzioni.

La fissazione di una componente fissa di remunerazione del produttore come nel caso del "Rate of return" e di una componente variabile connessa allo scostamento tra efficienza attesa (ex-ante) ed efficienza effettiva (ex-post) consente di sollecitare le imprese a massimizzare il tasso di diffusione delle nuove tecnologie al tempo stesso trasferendo i benefici al principale in misura sostanziale.

In sintesi, i principali modelli di regolamentazione considerati possono essere ora confrontati in base ai loro principali punti di forza di debolezza rispetto alle quattro principali fonti di inefficienza potenziale:

- il moral hazard;
- l'incompetenza;
- l'information-load per il principale;
- l'irreversibilità.

La rilevanza relativa delle fonti di inefficienza appare a sua volta determinata in modo significativo dal contesto economico in cui la regolamentazione interviene. Dal confronto appare evidente che il modello del Price-cap è particolarmente indicato in contesti caratterizzati da rapidi cambiamenti delle caratteristiche della domanda e della tecnologia a patto che il principale si doti di una capacità di definizione credibile ed accurata del "Cap". Il ricorso al Franchise-bidding appare ragionevole quando sia possibile offrire in asta la gestione anziché la costruzione di grandi quantità di lotti omogenei ad una grande quantità di potenziali gerenti. Solo in presenza di condizioni statiche di domanda e tecnologia, in cui quindi diminuisce la rilevanza dell'incentivo a fare fronte ai potenziali incrementi di produttività, il modello Cost-plus appare ragionevolmente praticabile soprattutto se è integrato dal ricorso al modello Rate-of-return. Laddove questo non è possibile il modello misto è senz'altro preferibile.

L'attuale organizzazione della produzione nelle grandi industrie a rete caratterizzata dal ricorso a forme di monopolio pubblico, locale e nazionale, non regolamentato non appare più adeguata dal punto di vista dell'analisi economica.

La Pubblica Amministrazione, avocando a se il diritto/dovere alla produzione e distribuzione, ha ritenuto di potersi sottrarre ad ogni forma di controllo esterno sulle condizioni alle quali veniva erogato il servizio, sulla qualità del servizio, sui costi e sull'efficienza.

L'assunzione diretta delle responsabilità di controllo della gestione, talora subordinata addirittura a pretese indicazioni di carattere tecnologico e operativo sancite con atti legislativi, ha così portato alla sovrapposizione tra Stato Gestore e Stato Regolamentatore. Tale sovrapposizione appare dannosa e superata, incapace di contenere le spinte corporative all'inefficienza e di porre rimedio all'incompetenza e all'opportunismo intrinseco alle organizzazioni complesse come le grandi amministrazioni burocratiche preposte alla gestione delle reti dei servizi di pubblica utilità.

L'istituzione di agenzie di regolamentazione specifiche, capaci di valutare le condotte di ciascuna amministrazione burocratica, dei prezzi dei servizi e loro variazioni, dei criteri di acquisto di beni intermedi e remunerazione dei fattori produttivi, accertare i livelli di efficienza, le capacità di innovazione tecnologica nei processi produttivi e nei prodotti, di misurare oggettivamente la qualità del servizio erogato appare ormai improcrastinabile. Questa esigenza sembra infatti assolutamente prioritaria ad ogni valutazione circa l'opportunità di mantenere o modificare, parzialmente o radicalmente, l'attuale struttura organizzativa della produzione dei servizi di pubblica utilità.

L'urgenza di dotare la Pubblica Amministrazione di agenzie di regolamentazione appare tanto più incombente in quanto si avvertono movimenti crescenti verso processi di una modificazione frammentaria e apparentemente priva di un quadro unitario della struttura organizzativa della produzione.

Sulla base dell'esperienza degli Stati Uniti fino al 1983, con particolare riferimento nel campo delle telecomunicazioni alla Federal Communication Commission, e al Regno Unito per quanto riguarda i White Papers sulle imprese pubbliche britanniche promossi dalla Mergers and Monopolies Commission nella prima metà degli anni '80, c'è ragione di credere che l'utilità del consumatore finale ed intermedio dei servizi erogati dalle grandi industrie a rete sarebbe grandemente accresciuta, anche in presenza di monopoli pubblici, dall'azione di agenzie di regolamentazione. La costi-

Glossario dei termini tecnici della teoria economica delle reti

DIVISIBILITÀ E SEPARABILITÀ: attributi della tecnologia che specificano le condizioni di impiego dei fattori produttivi sia in termini quantitativi che qualitativi. I fattori produttivi sono perfettamente divisibili e separabili quando, data una tecnologia, possono essere utilizzati in quantità e combinazioni infinite.
ECONOMIE DI SCALA: attributo della tecnologia che specifica il rapporto tra crescita degli input impiegati in un processo produttivo e l'output. Ci sono economie di scala quando l'incremento degli input è meno che proporzionale all'incremento dell'output.
ECONOMIE DI SCOPO: attributo della tecnologia che specifica la relazione tra crescita degli input impiegati in un processo produttivo e la crescita di una varietà di output. Ci sono economie di scopo quando la produzione congiunta di più output consente di ottenere costi produttivi inferiori.
EFFICIENZA STATICA E DINAMICA: espressione tipica della letteratura Schumpeteriana. Si contrappongono le condizioni dell'efficienza statica che consentono di raggiungere l'equilibrio economico generale e quell'insieme di caratteristiche dei mercati e della tecnologia che consentono di rendere "massimo" il tasso di sviluppo di un sistema economico basato sull'introduzione di innovazioni.
ESTERNALITÀ: l'insieme di fattori esterni, attinenti la tecnologia, le funzioni di utilità dei consumatori e le funzioni di costo che influenzano il comportamento degli agenti e che sono rappresentati e comunicati solo imperfettamente dai prezzi di mercato.
FATTORI SUPERFISSI: fattori produttivi che possono essere modificati solo nel lunghissimo periodo. Tipici esempi di fattori superfissi sono i ponti e gli acquedotti romani, le cattedrali gotiche, le centrali di commutazione elettromeccaniche e i cavi telefonici sottomarini.
COSTI NON RECUPERABILI: costi connessi all'ammortamento di investi-

tuzione di agenzie di regolamentazione in presenza di monopoli pubblici potrebbe consentire di acquisire informazioni ed elaborare metodologie di valutazione al fine di valutare la convenienza a mantenere tali monopoli, ovvero a modificare l'attuale organizzazione del processo produttivo.

Accanto ad evidenti considerazioni di equità è bene ricordare che la corretta definizione dei prezzi dei servizi pubblici e quindi il raggiungimento della massima efficienza statica e dinamica investe in misura sensibile e crescente la stessa capacità di produrre ricchezza di un sistema economico.

La domanda dei servizi pubblici è stata tradizionalmente considerata domanda finale, cioè domanda espressa dalle famiglie. In realtà quote cospicue della domanda di servizi pubblici provengono ormai dal sistema delle imprese. Questi segmenti di domanda hanno bassissima elasticità al prez-

menti altamente specifici consistenti in macchinari, beni, informazioni che non possono essere utilizzati altrimenti che nell'ambito dei processi produttivi originariamente disegnati. La rilevanza dei costi superfissi dipende anche dall'esistenza di mercati efficienti di beni capitali usati.
IRREVERSIBILITÀ: caratteristica intrinseca dei processi evolutivi di natura storica. Un evento dato non può essere modificato retrospettivamente. I fenomeni fisici sono prevalentemente reversibili: l'acqua può essere convertita in vapore, ma il vapore può essere convertito in acqua. I fenomeni economici hanno prevalente carattere storico o carattere fisico? Laddove ci sono fattori produttivi superfissi, esternalità ed economie di scala, costi non recuperabili la componente di irreversibilità si accentua.
MONOPOLIO NATURALE: condizione di mercato determinata dall'esistenza di forti economie di scala che rendono conveniente accentrare la produzione di un dato bene in un solo impianto o impresa.
INFORMAZIONE RISERVATA: attributo dei processi conoscitivi degli agenti che non hanno uguali condizioni di accesso a determinate informazioni. Sono informazioni riservate quel complesso di dati e valutazioni che richiedono condizioni particolari per essere acquisite ed elaborate.
INFORMATION LOAD: attributo del processo conoscitivo degli agenti: l'"information load" definisce il carico di informazioni preliminari necessarie per acquisire ulteriori informazioni.
MORAL HAZARD: attributo del comportamento economico degli agenti che si avvalgono di asimmetrie informative: un agente che venda un bene gravemente deteriorato senza rilevarne i difetti.
ADVERSE SELECTION: attributo del funzionamento dei mercati caratterizzati da agenti con forti asimmetrie informative. I mercati, in cui gli agenti non sono in grado di valutare la qualità dei beni posti in vendita per l'accesso di "information load" richiesto e per l'elevato grado di informazioni riservate, sono talora suscettibili di premiare beni scadenti, apparentemente più a buon mercato.

zo e volumi elevati, in particolare crescenti nelle telecomunicazioni. L'inefficienza della produzione dei servizi pubblici e/o la definizione impropria dei loro prezzi non solo danneggiano il consumatore finale, ma anche e secondo molti soprattutto, danneggiano l'efficienza complessiva del sistema delle imprese costretto ad approvvigionarsi di input insostituibili a prezzi, superiori a quelli tecnicamente necessari e in ogni caso più alti di quelli praticati nei paesi concorrenti, erogati spesso con livelli qualitativi modesti e obsoleti.

Un'azione di regolamentazione, anche in presenza di monopolio pubblico, deve quindi, come compito prioritario, indirizzare e stimolare le imprese statali e pubbliche che operano nelle industrie a rete a confrontarsi con i livelli di efficienza dei produttori di analoghi prodotti almeno negli altri paesi della Comunità europea. L'imminente apertura al commercio intraco-

munitario di numerosi segmenti di prodotto delle industrie a rete, previste dall'Atto Unico rafforza questa necessità obiettiva nello stesso interesse delle imprese che attualmente operano in Italia in regime di riserva o di concessione.

In questo contesto l'azione di regolamentazione può cosi proporsi come momento di articolazione e dibattito tra imprese che gestiscono il monopolio pubblico, il sistema delle imprese nel suo complesso assoggettato a praticare in condizioni di asimmetria questi mercati e i rappresentanti dei consumatori finali.

Non si può non rilevare che la pressione verso i significativi cambiamenti istituzionali maturati nel campo delle industrie a rete nel Regno Unito e negli Stati Uniti e sempre maggiore insistenza in Europa, proviene, specie nel campo delle telecomunicazioni, dei trasporti e dell'energia, dal consolidamento e rafforzamento degli interessi della domanda "derivata" di servizi pubblici ovvero espressa da imprese acquirenti anziché dalla domanda finale.

2.4. I servizi a rete nell'area metropolitana torinese

La rilevazione svolta

Dopo avere affrontato i principali aspetti teorici dell'economia dei servizi a rete è bene presentare una prima descrizione del loro assetto istituzionale e produttivo nell'area metropolitana torinese. La ricostruzione è stata effettuata sia attraverso una serie di interviste presso gli operatori delle aziende speciali e delle imprese private operanti nell'area, raccogliendo anche documentazione amministrativa di vario genere (bilanci, programmi, piani di ristrutturazione, ecc.), sia attraverso la somministrazione diretta di un questionario presso i comuni per quanto concerne gli acquedotti e l'igiene urbana (il questionario è riportato nell'Appendice II). Il materiale raccolto consente di offrire un primo sommario quadro descrittivo della situazione dei servizi a rete nell'area metropolitana torinese con particolare riguardo per le loro modalità gestionali. Queste paiono relativamente differenziate nel settore degli acquedotti e dell'igiene urbana, che verranno analizzati in maniera più approfondita. Per entrambi i gruppi di servizi esistono infatti più operatori e più forme gestionali. Per gli altri servizi (depurazione acque, elettricità, trasporti) vengono presentate brevi descrizioni sulle caratteristiche dell'offerta, che non pretendono ovviamente di essere esaustive, tratte prevalentemente da documentazione amministrativa; anche in questo caso si riscontra la compresenza di operatori di diversa na-

tura istituzionale, con una limitata integrazione a livello di area dei singoli servizi.

Per quanto concerne infine la valutazione del peso finanziario complessivo dei servizi a rete nell'area metropolitana rinviamo al successivo capitolo 3.

Il servizio di acquedotto

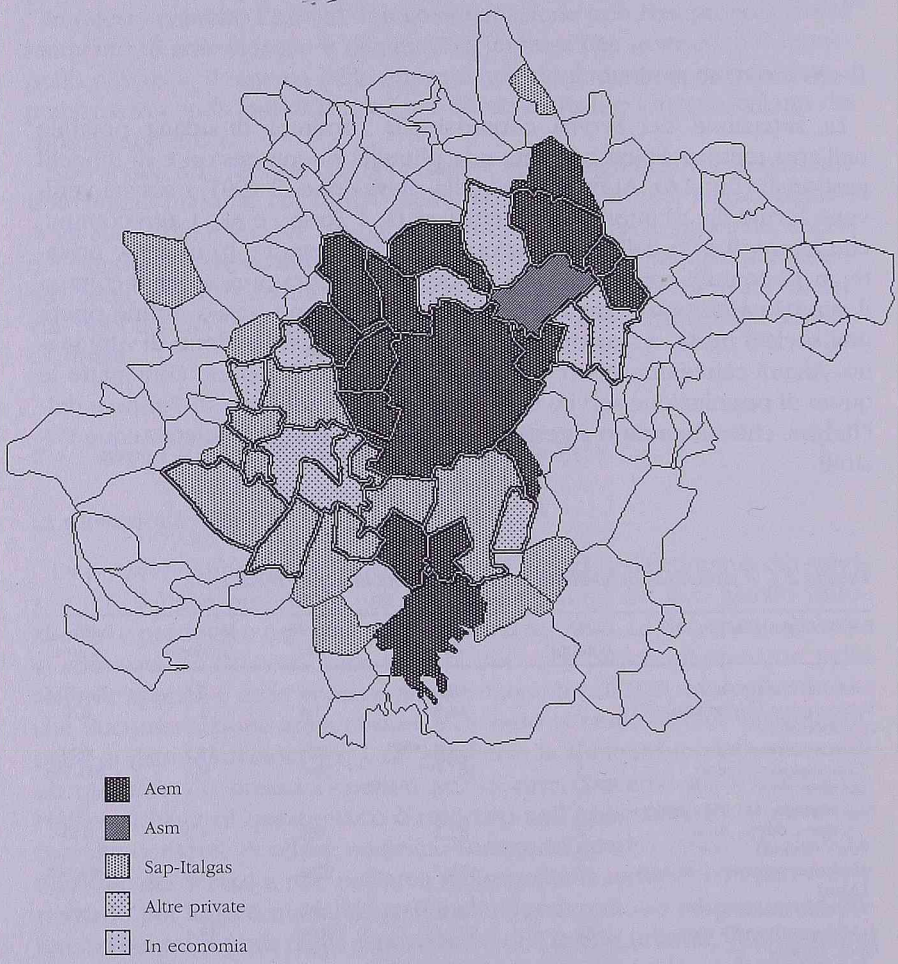
La situazione dei servizi connessi alla fornitura di acqua potabile nell'area metropolitana presenta una pluralità di enti gestori e di modelli gestionali (fig. 2.6). Al momento della rilevazione, il 1991, i servizi venivano forniti da: a) impresa municipalizzata, a Torino e in 11 altri comuni, che hanno il 45% della popolazione dell'area restante; b) imprese private, in 12 comuni con il 46% della popolazione extratorinese. In 8 comuni il servizio viene prodotto in economia dal Comune stesso. Infine opera una società mista, a maggioranza comunale, per l'acquedotto di Alpignano. Alcuni cambiamenti occorsi nel 1992, (tab. 2.1) vedono aumentare le quote di popolazione servite dall'azienda municipalizzata di Torino e dall'Italgas, che subentrano a gestioni in economia o della Società Acque Potabili.

Tabella 2.1. Il servizio di acquedotto nell'area metropolitana torinese, 1991

Forma di gestione	N° comuni	Popolaz. 1991 (.000)	Quote %	Mc erog. (milioni)	Tariffe (*) £ /mc
Gestione comunale	8	60,6	8%	5,6	210-1000
Società mista (Alpignano) (**)	1	16,8	3%	1,2	670
In concessione					
Concessione a Sap	7	153,7 (***)	27%	15,5	699
Concessione ad altre imprese priv.	5	107 (***)	19%	9,8	200-553
Con azienda municipalizzata					
Gestione diretta Aam (escl. Torino)	2	37,2	6%	4,3	410
Gestione convenz. con Aam (Asm)	8	155,7	27%	3,8	280-397
Gestione diretta Asm	1	46,1	8%	5,2	390
Totale comuni area metr. (escl. Torino)	32	577,1	100%	45,4	
Gestione diretta Aam – Torino	1	979,8		134,6	410
Totale area metropolitana	33	1.556,80		180,0	

Note:
* tariffa usi domestici per consumi 60 – 100 mc/anno
** s.r.l. a maggioranza comunale
*** dal 1992 i valori di popolazione risultano: Sap, 92,7; Italgas, 115; altre imprese, 53.

Figura 2.6. Servizio acqua potabile



N.B. I comuni rappresentati sono quelli (122) compresi nel bacino di dimensioni maggiori (la delimitazione territoriale legata allo schema di piano direttore dei trasporti pubblici), v. infra.

La tabella 2.2 fornisce un quadro sinottico dei singoli elementi contrattuali che definiscono il rapporto tra Comuni titolari del servizio ed aziende fornitrici. In quanto segue si individuano alcuni aspetti rilevanti di quei rapporti contrattuali.

a) L'oggetto della concessione (definibilità degli output e durata)

Gli enti gestori del servizio generalmente si occupano di tutte le fasi e di conseguenza le concessioni risultano piuttosto ampie: riguardano l'estrazione e la potabilizzazione dell'acqua oppure la fornitura di acqua potabile acquistata da terzi, l'adduzione e distribuzione agli utenti, la manutenzione di reti ed impianti, la fatturazione e la riscossione delle tariffe, i rapporti in genere con gli utenti, i servizi di pronto intervento, la predisposizione dei nuovi allacciamenti, la proposta di ampliamenti e opere di manutenzione straordinaria, nonché il progetto e l'esecuzione delle stesse. Inoltre il servizio di bollettazione all'utenza generalmente riguarda sia la fornitura d'acqua potabile che la depurazione delle acque reflue civili: in questo caso viene svolto per conto dei Comuni e delle aziende di depurazione.

Le convenzioni non prevedono quantitativi minimi da erogare; richiedono che l'acqua erogata soddisfi i requisiti di salubrità prescritti dalla legislazione statale e dalla normativa comunitaria. Talvolta il concessionario può utilizzare l'acqua in eccesso, e rivenderla a Comuni limitrofi. La durata delle concessioni e dei rapporti di convenzione è variabile dagli 8 ai 23 anni.

b) Grado concorrenza del mercato del servizio e selezione dei concorrenti

La pluralità di operatori e di formule organizzative non sembra apportare, per i servizi in questione, quei benefici generalmente attribuiti alla presenza di elementi di concorrenza in un mercato.

È vero che la proprietà comunale degli impianti di estrazione e di distribuzione contrasta la formazione di barriere all'entrata; a questo proposito si vedano anche gli aspetti relativi alla proprietà degli investimenti. Inoltre le conoscenze tecniche accumulate nella gestione del servizio risultano parzialmente trasferibili mediante forme di collaborazione tra i gestori esistenti e quelli subentranti nel servizio.

D'altro canto, le notevoli differenze, di natura giuridica, dei tre operatori che concorrono per l'affidamento in concessione degli acquedotti, limitano la concorrenza effettiva. L'Aam, ha una posizione monopolistica per l'approvvigionamento. I suoi attributi principali sembrano essere la dimensione, la specializzazione tecnologica e l'esperienza gestionale, nonché una

Tabella 2.2. Le caratteristiche dei contratti relativi al servizio di acquedotto

Concessionario	AAM	Italgas	Sicea spa	Fabrizi	ASM	Sap
concedente	Com. di Caselle/altri	Com. di Moncalieri	Com. di Orbassano	Com. di Rivoli	Com. di Brandizzo	Più Comuni
durata	10	10		23	8	variabile
oggetto del contratto	gest. completa servizio	gest. completa servizio elaboraz. progetto di ristrutturaz. rete e impianti costruzione degli stessi estensione rete gas	gest. completa servizio	gest. completa servizio	gest. completa servizio	gest. completa servizio
quantità d'acqua fornita	non specificato	quella consentita dalle fonti	quella richiesta	non specificato	non specificato	non specificato
controlli periodici qualità acqua, per il Comune	non previsti	sì	non previsti	non previsti	non previsti	non previsti
possibilità di vendita a terzi-acqua prelevata	sì	sì	sì	no	non specificato	sì (a Comuni limitrofi a gestione SAP)
previsione di penalità a carico concessionario (esclusa recessione)	no	sì (da 500 mila in sù)	no	no	no	sì
esistenza di cauzioni	no	sì	sì	sì	no	–
controlli da parte del Comune	non specificati	sì su gestione e lavori	sì, su efficienza impianti e norme della convenz. su applicaz. doveri sul personale dipendente	sì, su operato amm.vo, contabile e tecnico; separata per la gestione del servizio	non specificati; esistenza di contabilità	sì, su operato gestionale
oneri del Comune	tutela falde	tutela falde	–	–	tutela falde; ricerca nuove falde sede locali servizio assunzione personale in caso di recessione ripiano event. disavanzo	–
partic. oneri Concessionario	–	versamento al Comune di % sulle tariffe riscosse assunzione addetti al servizio (SAP)	–	–	–	–
interventi di manutenzione straord. ed estensioni rete						
chi li propone	AAM e/o Comune	Italgas e/o Comune	Sicea	Fabrizi	Comune	Comune/SAP
controllo progetto	AAM (standard tecnici)	Italgas (standard tecnici)	Sicea	Comune	Comune	SAP
chi li esegue	Comune e/o AAM	Italgas	Sicea	Fabrizi	ASM	SAP
chi li finanzia	Comune e/o AAM	Comune e/o Italgas	Sicea	Comune	Comune	SAP
proprietà	Comune e/o AAM con eventuale cessione al Comune a prezzo di stima industriale	comunale, in comodato gratuito	Sicea con eventuale cessione al Comune a prezzo di stima industriale	comunale, in comodato gratuito	comunale, in comodato gratuito	SAP, con cessione a prezzo di stima industriale

visione di area del servizio; è però limitata dal punto di vista operativo per la sua natura di azienda municipalizzata. L'Italgas, di recente ingresso nel settore è caratterizzata da capacità ingegneristica, esperienza consolidata nella gestione di sistemi a rete e nel rapporto con gli utenti, nonché dalla forma giuridica, che le consente la possibilità d'uso dei profitti e la disponibilità di accesso al mercato dei capitali. Infine vi è la Sap, partecipata al 51% dall'Italgas, impresa di minor dimensione delle precedenti ma con lunga esperienza nella gestione di acquedotti comunali nel territorio piemontese; inoltre vi è un'integrazione con l'Italgas per quanto concerne i grandi progetti ed altri aspetti strategici. Operano ancora alcune piccole imprese, che nell'area hanno in concessione non più di un acquedotto ciascuna, destinate probabilmente a cedere il posto ai tre maggiori operatori.

c) Gestione e manutenzione della rete; rapporto con gli utenti; controlli

La delega al concessionario è sempre completa, ed al Comune spetta solo l'espletamento di alcune pratiche amministrative generali. In caso di concessione vi sono rapporti soprattutto tra utenti e concessionari, sia per nuovi allacciamenti e pratiche amministrative, che per reclami o richieste di servizio. I contratti di concessione evidenziano una qualità dell'informazione a disposizione dei Comuni non costante, talvolta molto scarsa o nulla. Il concessionario è responsabile della qualità dell'acqua distribuita, ma i controlli relativi sono demandati generalmente all'Ussl, in osservanza della normativa nazionale e comunitaria (controlli annuali). Rapporti periodici sugli esiti di eventuali controlli interni delle aziende concessionarie (la rilevazione di qualità talvolta è continua per l'Aam) non vengono richiesti dai Comuni. Non vi è obbligo di render conto della gestione contabile del servizio. La rilevazione diretta ha anche evidenziato, per alcuni Comuni una scarsa conoscenza delle norme contenute nelle convenzioni. Non risultano presenti meccanismi incentivanti per i concessionari, collegati a standard di servizio o al raggiungimento di determinate prestazioni. Le convenzioni prevedono solo sanzioni in caso di inadempimenti del concessionario o discontinuità gravi nel servizio.

I Comuni con gestione diretta del servizio risultano in grado di individuare costi di gestione e di manutenzione, ammortamenti, investimenti. È probabile però che i criteri contabili adottati nei Comuni siano diversi da quelli adottati dalle imprese private e dalle imprese municipalizzate.

d) Investimenti (osservabilità e trasferibilità)

Estensioni di rete ed ampliamenti vengono sempre eseguiti dal concessionario, il quale talvolta si riserva anche la facoltà di definire gli standard

tecnici per eventuali progetti di fonte comunale. L'approvazione definitiva è a carico del Comune. Il finanziamento può essere a carico sia del Comune che del concessionario, qualora le tariffe riscosse dagli utenti lo consentano. L'osservabilità e la trasferibilità degli investimenti appaiono garantite. L'aspetto forse più problematico riguarda i grossi interventi di ristrutturazione di rete o la costruzione di nuovi impianti di estrazione: non esistono istanze di coordinamento tra i tre maggiori operatori, a discapito di una visione unitaria nell'area metropolitana dei servizi idrici.

Il servizio di igiene urbana

I servizi in oggetto sono differenti dal punto di vista tecnologico e gestionale – si va dallo svuotamento manuale dei cestini urbani dei rifiuti e spazzamento delle strade, al lavaggio con disinfezione di cassonetti ed automezzi di raccolta, alla raccolta di rifiuti, urbani e speciali, allo smaltimento dei rifiuti. Questi servizi vengono quasi sempre affidati globalmente ad un unico operatore; solo in pochi casi vi è un operatore diverso per lo smaltimento finale, o per talune raccolte differenziate (tab. 2.3).

Il servizio principale è la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani. Sembra trattarsi di un servizio che richiede soglie minime di utenti serviti affinché l'impresa possa utilizzare al meglio le dotazioni di capitale necessarie; tuttavia si ritiene che non origini economie di scala rilevanti al di là di quella dimensione (le soglie minime sarebbero comunque basse, inferiori ai 100.000 abitanti). In effetti nell'area vi è un considerevole numero di imprese private e pubbliche che offrono un servizio simile a quello

Tabella 2.3. L'igiene urbana nell'area metropolitana torinese (dati relativi al 1991)

Operatore	Comuni serviti	Popolazione relativa	Tonn. (raccolte) (.000)	Costi (complessivi) (milioni)
Nettezza urbana, raccolta e trasporto r.s.u.				
Amiat	1	991.870	386.800	116.893
CIDIU e Asm	3	139.037	51.828	7.963
11 imprese private	29	442.868	161.736	21.562
Smaltimento r.s.u.				
Amiat – solo Torino	1	991.870	386.800	7.726
Amiat – altri utenti	7	120.700	59.300	2.093
CIDIU	9	154.500	71.900	2.945
Servizi Ecologici	12	182.700	73.100	6.255
3 imprese private	4	20.300	9.200	382

Fonte: rilevazione diretta

dell'azienda municipalizzata di Torino, con oneri a carico dei Comuni del tutto confrontabili, valutati in termini di spesa per quintale raccolto o per abitante servito. Il tipo di tecnologia attualmente adottata è unica – raccolta indifferenziata con automezzi con due o tre operatori e trasporto al sito di smaltimento – e cambia soprattutto per l'estensione del servizio reso e per le condizioni in cui viene svolto. Esistono comunque opportunità tecnologiche alternative, sia per la raccolta (indifferenziata o differenziata) che per il trasporto (dal punto di raccolta a quello di smaltimento, oppure a quello di stoccaggio provvisorio; su gomma o su rotaia), che però sono connesse con la tecnologia scelta per lo smaltimento (discariche nei vari tipi, inceneritore) ma anche con le infrastrutture esistenti sul territorio (tangenziali autostradali, passanti ferroviari, adeguati impianti di stoccaggio).

Lo smaltimento (fig. 2.7), avviene con modalità meno omogenee: in certi casi vi è l'integrazione del servizio nelle aziende municipalizzate o consortili che già curano la raccolta dei r.s.u. con lo smaltimento in territorio comunale; in altri casi vi è la delega completa dello smaltimento all'appaltatore del servizio di raccolta dei r.s.u.

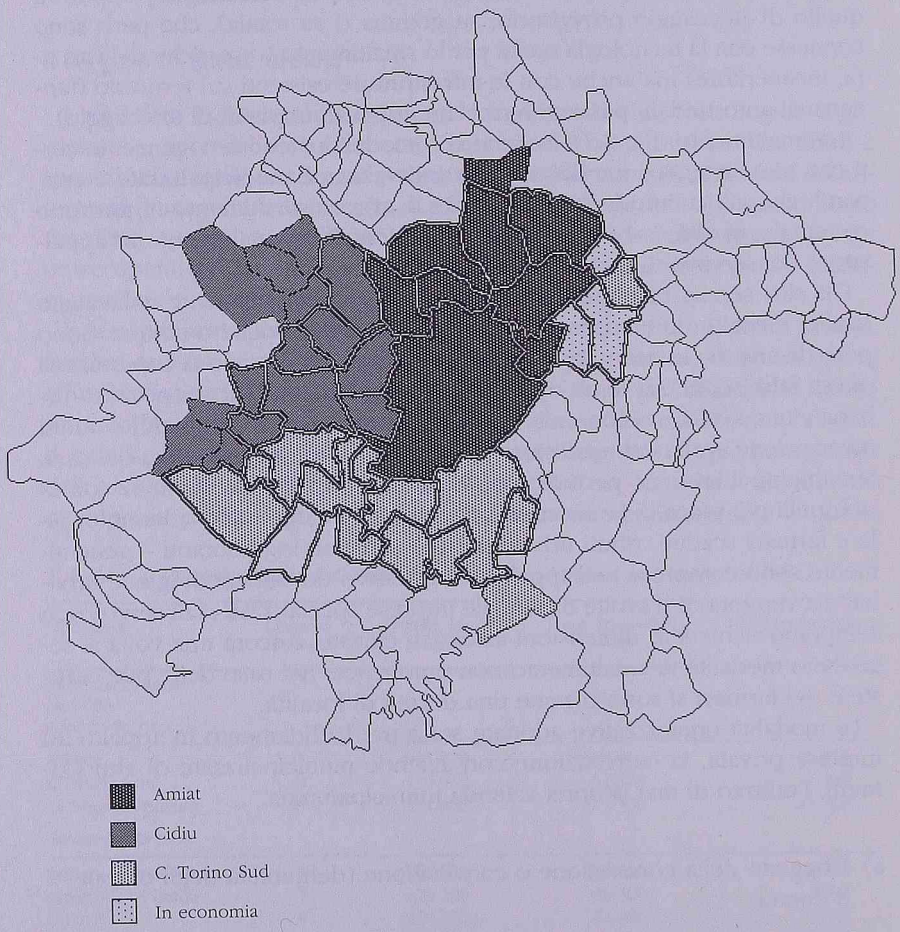
Gli altri servizi considerati – nettezza urbana, spazzamento e lavaggio strade, raccolte differenziate – vengono forniti pressoché ovunque. Sono però diverse sia le necessità locali di tali servizi, sia il grado ci copertura di questi fabbisogni, sia le modalità organizzative dei servizi. La nettezza urbana viene svolta in economia in alcuni comuni piccoli; negli altri comuni invece viene svolta dal medesimo operatore che svolge la raccolta dei r.s.u. Similmente il lavaggio periodico delle strade non viene svolto in 12 comuni (quelli più piccoli). Le raccolte differenziate – carta, vetro, alluminio, pile e farmaci scaduti, rifiuti urbani pericolosi, rifiuti ingombranti – generalmente sono comprese nell'appalto complessivo dei servizi di igiene urbana, ma vengono poi svolte da singole imprese specializzate; tali servizi non sembrano richiedere dimensioni aziendali elevate. Ancora una volta si segnalano modalità di smaltimento non omogenee: nel caso delle pile esauste e dei farmaci si sono rilevate una decina di località.

Le modalità organizzative adottate sono tre: l'affidamento in appalto ad impresa privata, la convenzione con aziende municipalizzate di altri Comuni, l'utilizzo di una propria azienda municipalizzata.

a) L'oggetto della concessione o convenzione (definibilità degli output e durata)

Si è già detto come i contratti siano perlopiù globali, ed affidino ad un unico agente l'organizzazione dei vari e diversi servizi. Servizi talvolta non compresi nei contratti sono lo smaltimento finale e la raccolta di certi rifiuti

Figura 2.7. Servizio smaltimento rifiuti solidi urbani



(oli usati, vetro) che i Comuni affidano ad operatori specializzati. I servizi contemplati si prestano ad una definizione dettagliata delle prestazioni a carico dell'appaltatore, ed i contratti generalmente lo fanno. Vengono individuate le zone di raccolta e le frequenze, le attrezzature necessarie, talvolta il quantitativo minimo di personale.

La durata dei contratti va dai 2 ai 7 anni. Nel caso delle raccolte differenziate i contratti prevedono talvolta le periodicità delle singole raccolte; in altri casi, più frequenti, le raccolte vengono svolte a necessità, valutata dall'azienda, oppure su richiesta degli utenti.

b) Grado di concorrenza del mercato del servizio e selezione dei concorrenti

Alle gare di aggiudicazione degli appalti complessivi partecipano una decina di imprese, alcune delle quali hanno una quota considerevole del mercato piemontese o addirittura una posizione di rilievo a livello nazionale. Inoltre operano alcune imprese nel settore delle raccolte differenziate. I Comuni, predisposto un capitolato che contiene le condizioni di servizio dettagliate, assegnano l'appalto al miglior offerente, valutato perlopiù in termini di prezzo. Nonostante i singoli servizi in oggetto si prestino bene a contabilità separate, i canoni di appalto sono indistinti. Va segnalata pertanto la difficoltà di confronti precisi in termini di costi unitari tra Comuni diversi. Gestire un unico appalto è probabilmente più semplice e meno costoso per le amministrazioni comunali, che indire più gare per i diversi servizi. tuttavia la conoscenza delle singole componenti di costo non potrebbe che giovare alla trasparenza dei contratti ed al grado di concorrenza del mercato.

Tabella 2.4. I costi unitari dei servizi di igiene urbana*

	Nettezza urbana (Lit. per abitante)	Raccolta e trasporto r.s.u. (Lit. per tonnellata)	Smaltimento r.s.u. (Lit. per tonnellata)
Amiat	63.070	140.470	19.974
CIDIU, Asm	13.970	83.080	31.440
Imprese private	13.590	97.350	63.480

* medie aritmetiche dei valori rilevati nei comuni serviti dai singoli operatori

c) Rapporti contrattuali previsti; i rapporti con gli utenti; i controlli

A differenza delle convenzioni per la fornitura dei servizi di acquedotto, i contratti dei servizi di igiene urbana sono più dettagliati nella descrizione

delle prestazioni da rendere e prevedono esplicite forme di controllo da parte del Comune sull'operato dell'azienda. Ciò dipende probabilmente dalla quantità e dalla complessità dei servizi considerati, ma anche dall'alta visibilità di buona parte dei servizi in questione. Le forme di controllo previste includono funzionari ed operatori ad hoc nonché la ricezione dei reclami degli utenti. Sono anche previste penalità in caso di inadempienze.

Il servizio di depurazione delle acque reflue

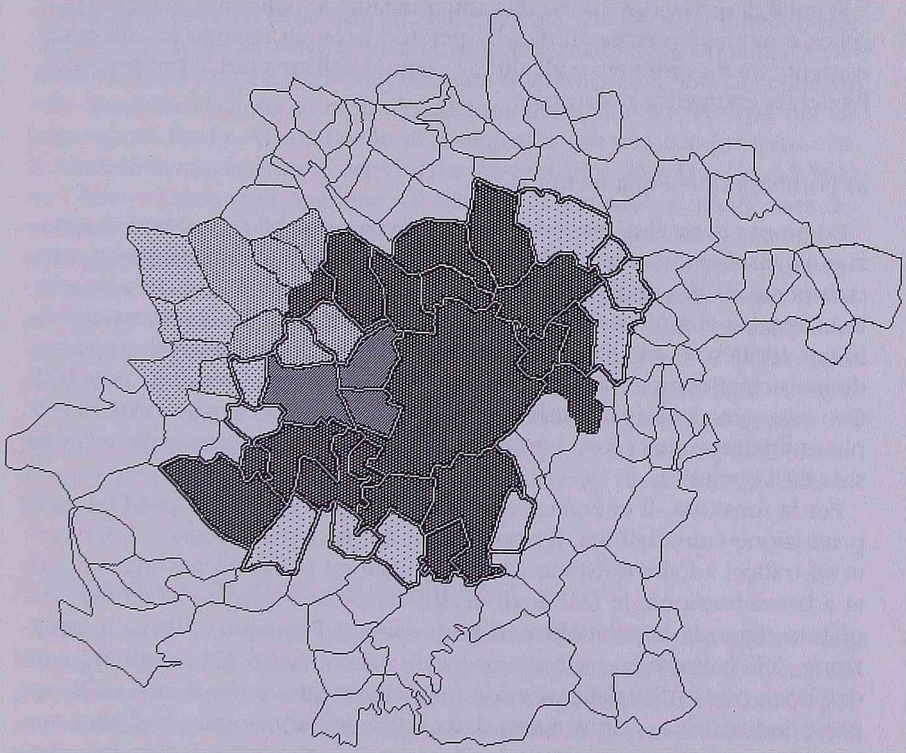
Anche per i servizi connessi con le acque reflue (raccolta, depurazione delle stesse provenienti da insediamento civili e produttivi, smaltimento dei fanghi di depurazione) esistono disomogeneità tecnologiche e gestionali. Le reti fognarie comunali nell'area presentano notevoli differenze qualitative, legate ad esempio al grado di vetustà od alla separazione tra acque bianche e acque nere. Sono quasi sempre gestite dai Comuni stessi, con proprio personale e con il ricorso periodico ad imprese specializzate; solo in pochi casi (tra cui Nichelino e Venaria) vi è una delega completa del servizio ad impresa privata, attraverso apposita convenzione. La depurazione delle acque è invece quasi completamente in mano pubblica, prevalentemente attraverso l'Azienda Po Sangone che, attraverso una rete di collettori fognari, riceve le acque reflue di 17 comuni dell'area oltre a quelle di Torino e copre l'85% in termini di popolazione. Operano inoltre 3 consorzi a servizio di 6 comuni (10% della popolazione dell'area). Nei restanti 9 Comuni la depurazione viene effettuata con piccoli impianti, di proprietà comunale, gestiti in proprio o da imprese private. In due casi vi è una unica impresa che gestisce sia le reti di acquedotto che quelle fognarie, nonché gli impianti di depurazione (tab. 2.5).

Tabella 2.5. La depurazione nell'area metropolitana torinese

Operatore	Comuni serviti	Popolazione relativa	Mc trattati	
			civili (000)	industriali
Azienda Po Sangone	19*	1.312.385	111.000	37.000
CIDIU	3**	130.321	10.475	4.126
CIDIA	4***	40.695	3.012	1.024
Gestione Comunale e appalti a imprese	9	73.456	4.000	n.d.

* di Grugliasco è servita parte della popolazione
** di Grugliasco e Rivoli sono servite parte delle popolazioni
*** di Rivoli è servita parte della popolazione.
Fonte: rilevazione diretta

Figura 2.8. Servizio depurazione acque reflue



Po-Sangone

Cidiu

Cida

C. Avigliana

In economia

Cenni sugli altri servizi

Produzione e distribuzione di energia elettrica: illuminazione pubblica e reti semaforiche

Si tratta di servizi dove sono rilevanti non tanto le differenze di natura giuridica e modalità gestionali tra gli operatori presenti, quanto la differenza esistente tra il capoluogo e gli altri 32 comuni dell'area per la presenza dell'Azienda energetica municipale.

a) Fornitura di energia elettrica[1]

Come per la produzione e fornitura di acqua potabile, l'insieme di servizi qui considerato è molto differenziato al suo interno ma risulta gestito unitariamente da due grandi soggetti, l'Enel e l'Aem, senza una netta specializzazione di compiti o fasi produttive. La presenza dell'azienda municipalizzata torinese è condizionata dalla ripartizione di competenze tra Aziende municipalizzate ed Enel fatta dalla legge di nazionalizzazione del 1962. Con essa veniva esclusa per le aziende degli enti locali la possibilità di ampliare il campo della loro utenza al di là della zona servita dalle aziende stesse (il comune).

Per la fornitura di energia elettrica si distinguono più fasi produttive: la produzione (idroelettrica, termoelettrica ed in cogenerazione); il trasporto su tralicci ad alta tensione; la trasformazione per l'utilizzo finale, da alta a bassa tensione; le fasi finali di distribuzione e vendita all'utenza. Per quanto riguarda la prima fase, è noto come il Piemonte si trova in situazione deficitaria, e la produzione locale – fatta per il 57% dagli impianti dell'Enel, per il 18% dalle aziende municipalizzate, e per il 25% dalle imprese industriali –, copre meno della metà del fabbisogno. Nell'area metropolitana vengono rispettate queste proporzioni: il 69% dell'energia elettrica complessivamente consumata (6.340 GWh) viene erogata dall'Enel (4.395 GWh), che però ne produce solo una parte non maggioritaria, e dall'Aem (1.405 GWh), che produce interamente quanto eroga e cede il sovrappiù (299 GWh) all'Enel, infine l'autoproduzione Fiat consiste in 504 GWh.

Le fasi di produzione successive – la gestione delle reti ad alta e bassa tensione – sono ancora gestite da chi cura anche la fase finale della vendi-

[1] Quanto segue fa riferimento a Aem, "Estensione dell'attività Aem nella futura area metropolitana torinese e prospettive sulla base delle attuali conoscenze", dattiloscritto, 1992.

ta all'utenza: l'Enel per i 32 Comuni e per circa metà di Torino, l'Aem per la restante metà del capoluogo e per alcune utenze sparse nella cintura. Viene segnalata una notevole disomogeneità nel sistema di reti ad alta tensione, perché formato da sistemi autonomi sviluppati per opera di enti diversi (Sip, Pce) poi confluiti all'Enel o all'Aem. Ciò comporta l'esigenza di un piano di rinnovo della rete ad alta tensione, che pone problemi per le risorse finanziarie richieste e circa la proprietà finale degli impianti. Il Comune di Torino copre il 63% dei consumi domestici ed il 56% dei consumi non domestici. È noto come la ripartizione delle utenze elettriche del capoluogo tra Enel e Aem a livello di caseggiato, con una compresenza nelle medesime strade e zone derivi dalla convenzione stipulata sin dal 1931 tra l'Aem e l'altro ente operante sul territorio comunale, a quell'epoca denominato "Elettricità Alta Italia", divenuto quindi "Società Idroelettrica Piemonte", Società poi accorpata all'Enel. In seguito vi sono state verifiche triennali e scambi delle utenze per evitare le sovrapposizioni meno razionali. Negli altri comuni dell'area metropolitana la fornitura per usi domestici e non è per il 98% in mano all'Enel. Peculiare dell'Aem è la fornitura di energia al Comune di Torino, alle sue aziende municipalizzate, nonché all'Asm di Settimo. Oggi, con l'attuazione della convenzione quadro tra Enel e Federelettrica prevista dal Pen (L. 9/1/91, n. 9), sono possibili ampliamenti dell'utenza delle Aziende municipalizzate, dietro rilascio di concessione da parte dell'ente nazionale.

b) Illuminazione pubblica; reti semaforiche

Le reti di illuminazione pubblica di Torino, dal 1986 sono gestite dall'Aem. Negli altri comuni vi è invece una compresenza Enel-Comuni, sia per quanto riguarda costruzione e proprietà degli impianti che per la gestione e manutenzione. Documenti Aem analizzano la possibilità che l'Enel dismetta i propri impianti e che questi vengano assunti dall'azienda municipalizzata. Per gli impianti semaforici la gestione è affidata all'Aem nel Comune di Torino (dal 1991 ed in appalto ad imprese private nei 32 Comuni). Anche per questo servizio l'Aem si propone quale ente gestore per l'intera area metropolitana.

c) Altri servizi e interrelazioni con altri settori

I servizi di produzione di energia elettrica presentano alcune connessioni con altri servizi, che vale la pena di ricordare per sottolineare il rilievo dell'istanza di coordinamento per l'area metropolitana:

1) il rapporto esistente tra trasporto pubblico/trasporto privato incide sul

bisogno di energia elettrica da produrre, oltre che su composizione e livelli di emissioni inquinanti nella conurbazione.

2) La produzione di energia elettrica può avvalersi di una fonte parallela rilevante quale l'utilizzo di biogas ottenibile con adeguati impianti di smaltimento dei rifiuti organici; inoltre può avvenire in parte con il ricorso alla cogenerazione di energia e calore, che consente risparmi energetici.
3) L'avvio dei programmi di teleriscaldamento civile va coordinato con la presenza degli altri sistemi di riscaldamento mediante reti (gas naturale). In effetti è in via di costituzione una Spa partecipata da Aem, Italgas ed altri operatori, anche per ricercare l'afflusso di capitali necessari per i programmi.

Tabella 2.6. Consumi finali di energia elettrica e distributori (dati in GWh, 1991)

	Enel	Aem	Altri
Usi domestici e assimilati			
– Torino	458	437	–
– 32 Comuni	484	7	–
Illuminazione pubblica			
– Torino	8	73	–
– 32 Comuni	40	0,1	–
Usi industriali e diversi			
– Torino	1.324	831	504 (Fiat)
– 32 Comuni	2.090	58	...

Fonte: elaborazioni su dati Aem

I trasporti pubblici

Gli operatori presenti nell'area per questo servizio sono molteplici, così come i sistemi tariffari vigenti[1].

L'offerta di trasporto ha impianto per lo più radiale convergente su Torino. Si avvale del trasporto su rotaia e di quello su gomma.

Il servizio ferroviario è costituito da 10 linee appartenenti al Compartimento Fs di Torino, e dalle linee Torino-Ceres e Canavesana in concessione alla Satti.

[1] Parte di quanto segue è tratto da Consorzio trasporti torinesi, "Progetto di unificazione tariffaria nell'area metropolitana torinese. Rapporto di sintesi", 1989.

Il trasporto su gomma è differenziato in servizio urbano/suburbano (con caratteristiche di maggiore frequenza e continuità nel tempo e tariffa fissa) e servizio intercomunale (servizio sovente discontinuo nel tempo, sistema tariffario a scaglioni chilometrici). Il servizio suburbano viene svolto, in larga massima, sulla prima cintura torinese.

Quarantasette aziende svolgono il servizio di trasporto locale nell'area. In termini di percorrenze effettive, il 46% del servizio extraurbano risulta comunque fornito da Atm, un ulteriore 30% è fornito da Sapav, Ati, Satti, Sadem, mentre rimanenti aziende gestiscono una quota meno significativa del servizio.

Le linee autobus extraurbane (comprese le linee suburbane dell'Area metropolitana torinese) che operano nell'area a livello locale sono complessivamente 208. Di queste 208 (pari al 52%) sono autolinee ordinarie, 72 sono autolinee specifiche (59 operaie e 13 studentesche), 23 turistiche e 5 mercatali. In termini di percorrenze effettive le linee ordinarie rappresentano circa l'85% del totale.

Tabella 2.7. Viaggiatori paganti nell'area (migliaia di viaggi annui)

Regime tariffario	Biglietti	Abbonamenti	Abbonamenti ordinari	Totale ridotti	% extr.
Atm urbano	38.757*	85.270*	114.669	238.695	–
Atm suburbano	7.496	24.648	–	32.144	47
Regionale (gomma)	5.468	22.317	–	27.786	41
Regionale (ferr. Satti)	701	3.095	–	3.796	7
F.S.	1.142	361	2.928	4.431	5
				306.852	100

Fonte: Consorzio trasporti torinesi, 1989

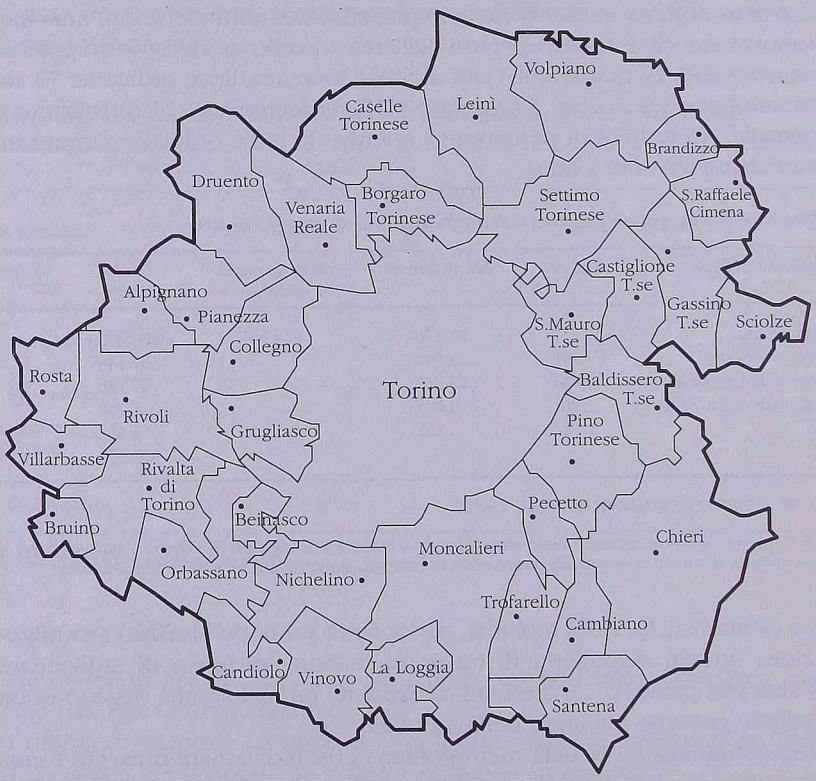
N.B. * queste due cifre, ricavate dalle statistiche di vendita dei documenti di viaggio, comprendono la parte urbana di alcuni spostamenti intercomunali (contati, dunque, anche nelle righe seguenti)

Le caratteristiche della mobilità, pendolarità sul nodo (Torino) e configurazione attuale dell'offerta di trasporto, hanno permesso di individuare un'area che presenta caratteri tali da renderla ottimale come oggetto di un possibile governo integrato della mobilità.

La configurazione di città metropolitana così individuata presenta forma pressoché circolare e raggio di 15-20 km, (fig. 2.9) ed è costituita da 35 Comuni, oltre Torino.

Nello studio citato, la soluzione che viene suggerita è quella dell'integrazione tariffaria nell'area superando le differenziazioni nelle politiche tariffarie seguite dalle varie aziende operanti nell'area torinese. L'obiettivo sarebbe l'eliminazione della distinzione tra tariffe urbane, suburbane, intercomunali, ferroviarie, così che ogni utente potrebbe potere accedere indif-

Figura 2.9. Città metropolitana. Ipotesi di configurazione per il servizio di trasporto pubblico



ferentemente a qualsiasi mezzo pubblico, su gomma o su ferro, acquistando un titolo di viaggio (biglietto o abbonamento) di tipo unificato.

"Questo progetto, certamente ambizioso, se attuato porterebbe la realtà torinese all'avanguardia in Italia, e alla pari con le più avanzate esperienze europee di integrazione (quelle tedesche, segnatamente).

L'intervento tariffario è studiato anche (e forse soprattutto) nell'ottica di coniugarne gli effetti con il previsto intervento di ristrutturazione dell'esercizio, che sarà attuato nei prossimi anni come inevitabile e auspicata conseguenza di realizzazioni quali il quadruplicamento di linee Fs, la metropolitana di Torino, la redistribuzione del servizio tra le due aziende consorziate nel T.T., e cioè Atm e Satti (con modifica delle rispettive reti e modalità di esercizio), ecc.

In effetti i due tipi di intervento (tariffe ed esercizio) potranno manifestare tutti i loro vantaggi solo se si sapranno sfruttare le possibili, reciproche sinergie.

In estrema sintesi, la tariffa unificata consente agli organi preposti all'organizzazione del servizio un grado di libertà in più nel ristrutturare il sistema dei trasporti pubblici nell'area: essa consente di rendere indifferenti (come costo tariffario per l'utenza) i trasbordi; di ipotizzare, ove conveniente, un pendolarismo che si serva di un vettore all'andata e di un altro per il ritorno; di semplificare fasci di linee parallele (ristrutturando il servizio "a pettine" verso linee forti, quali ad esempio quelle ferroviarie); di ridimensionare il fenomeno dei divieti di servizio locale, ecc.". (Cfr. Consorzio trasporti torinesi, Progetto di unificazione tariffaria pp. 4-5).

In generale, come avremo modo di vedere in seguito, il settore dei trasporti pubblici locali presenta significative possibilità di riorganizzazione e razionalizzazione. Ci siamo soffermati soprattutto sulla tematica tariffaria, ma va ricordato come la gestione complessiva del sistema della viabilità, del traffico e dei trasporti a livello metropolitano può garantire rilevanti miglioramenti nel governo della mobilità dell'area.

Osservazioni conclusive

La scelta tra le diverse modalità gestionali e di produzione dei servizi – diretta del Comune, affidata ad impresa pubblica, municipalizzata o consortile, affidata ad impresa privata – più che ricondursi a motivazioni di carattere economico, quali riduzione dei costi o miglioramento della qualità sembra essere influenzata da motivazioni più complesse, quali l'elusione dei vincoli posti dalla legislazione statale sull'attività del Comune, oppure il contenimento dell'occupazione comunale per ragioni di maggior flessibilità operativa dell'ente. Si pensi ai servizi di nettezza urbana e di raccolta e trasporto dei rifiuti, la cui produzione è caratterizzata da un impiego elevato del

fattore lavoro, nonché da discrete visibilità, controllo, e contenzioso da parte dei cittadini utenti del servizio.

Anche nel caso degli acquedotti le modalità di fornitura vigenti sino a qualche anno fa apparivano indipendenti da ragioni di tipo tecnologico in senso stretto o dimensionale, data la coesistenza delle diverse soluzioni per tutte le fasi del servizio, indipendentemente dalla dimensione del comune in oggetto. Oggi, la gestione in economia del servizio – dalla estrazione e potabilizzazione alla fatturazione all'utente – è stata mantenuta solo in alcuni Comuni di limitate dimensioni, mentre nei Comuni medi il servizio è a carico di aziende municipalizzate (Aam e Asm) o private (Italgas e Sap), dove sembrano emergere rilevanti economie dimensionali, anche se non siamo riusciti a cogliere una linea di tendenza univoca.

A conferma di ciò la constatazione che alcuni Comuni per la produzione dei diversi servizi a rete utilizzano tutte e tre le opzioni: produzione diretta per un servizio (fognature e talvolta acquedotto), produzione con azienda municipalizzata o consortile per altro servizio (smaltimento dei r.s.u.; depurazione), appalto a impresa privata (raccolta r.s.u. e talvolta smaltimento), concessione a impresa privata (acquedotto).

Inoltre si sono verificati, nello stesso Comune, passaggi da una modalità di fornitura ad un'altra, in un senso (dalla fornitura in economia del servizio di acquedotto, a quella in concessione a impresa privata) od in un altro (dalla fornitura in concessione a impresa privata del medesimo servizio di acquedotto, a quella con impresa municipalizzata).

L'altra osservazione è che la struttura attuale dell'offerta per i servizi esaminati, mostra, più che differenze e disomogeneità nei vari servizi finali, l'assenza di forme di coordinamento istituzionalizzato tra gli operatori che producono quei servizi. Tale carenza appare rilevante: basti pensare alla interdipendenza tra le falde acquifere, ai benefici delle interconnessioni tra reti idriche o alle esigenze dello smaltimento dei rifiuti. Tale assenza si riflette anche nella scarsa conoscenza e trasparenza sulle condizioni dell'offerta presenti nei singoli comuni.

In definitiva è assai difficile trarre adeguate conclusioni normative da questi dati molto sommari. La scelta tra produzione pubblica e privata nella fornitura di un servizio pubblico è infatti condizionata da una serie di fattori e valutazioni il cui peso relativo può variare tra gli enti interessati. Il principale è rappresentato dalla riduzione dei costi unitari di produzione. Da questo punto di vista i dati in nostro possesso fanno comunque emergere un'estrema difficoltà nello svolgimento di analisi comparate sulle "performances" relative degli operatori pubblici e privati. Nel complesso si possono trarre le seguenti valutazioni di massima:

1) i servizi a rete esaminati presentano delle notevoli possibilità di razio-

nalizzazione nell'area metropolitana, al fine di garantire una maggiore efficienza ed efficacia del servizio;

2) tali possibilità potranno essere colte attraverso un attento dosaggio di produzioni pubbliche e private che riescano a cogliere tutti i possibili vantaggi in termini di economie di scala dei servizi a rete (più evidenti nelle aree densamente popolate) e di riduzioni di costi ottenibili attraverso l'incentivazione della concorrenza;

3) risulta centrale nel caso di forniture pubbliche attraverso produzione privata (secondo le forme dell'appalto o della concessione) la capacità dell'operatore pubblico di indirizzare e controllare la quantità e la qualità dei prodotti; ugualmente risulta centrale la possibilità di definire contrattualmente in forma assai precisa le caratteristiche ed il livello del servizio prestato, cercando di limitarlo nel tempo e creando il massimo di condizioni concorrenziali nella scelta dei fornitori;

4) anche in quest'ultimo caso l'esistenza di concorrenza nell'offerta non necessariamente porta ad un prezzo minore di quello derivante da un offerente unico efficiente, nel caso di comportamenti collusivi delle imprese;

5) sarebbe assai utile la sperimentazione di nuove forme contrattuali di tipo incentivante al fine di migliorare le prestazioni private;

6) la rete di interazioni tra risorse idriche, risorse ambientali, dotazioni infrastrutturali, tecnologie disponibili e gestione del territorio, che caratterizza molti servizi a rete, richiede comunque una visione complessiva e integrata, meglio assolta dall'ente pubblico o quantomeno dalla proprietà pubblica. Sembra quindi indispensabile una distinzione tra programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo (compreso il rapporto con l'utenza) da affidare all'ente pubblico, e gestione delle reti, (la cui proprietà potrebbe rimanere all'operatore pubblico) da attribuire a imprese pubbliche o private, o miste;

7) tutti questi elementi fanno emergere l'esigenza di significative trasformazioni nel modo di essere e di lavorare degli enti locali nel campo dei servizi pubblici locali; occorrono amministrazioni "forti" in grado di interagire efficacemente con i diversi soggetti erogatori, e da questo punto di vista la Città metropolitana potrebbe essere progettata proprio per lo svolgimento di tali funzioni.

2.5. Prime ipotesi di riarticolazione delle funzioni

Nel dibattito successivo alla L. 142/90 si è sottolineato come articolazione delle funzioni e disegno territoriale delle aree metropolitane dovessero andare di pari passo. La ragione appare evidente: tanto più ampia è l'area, tanto più la sua vocazione sarà per compiti di programmazione, indirizzo

e coordinamento nell'ambito delle materie ex art. 19 della L. 142/90, e viceversa per le funzioni gestionali, più adeguate alla dimensione "piccola", legata alle conurbazioni.

In generale i criteri economici non portano in maniera diretta ad una delimitazione dell'area metropolitana in quanto i bacini "ottimali" di produzione e di utenza variano a seconda dei servizi. Restano allora due criteri generali (Pola, 1991):

a) una delimitazione capace di contenere al suo interno la dimensione "ottimale" di tutti i servizi;
b) una delimitazione che contenga la dimensione ottimale solo di alcuni dei servizi previsti dalla legge.

Se guardiamo al caso torinese non è facile delineare dei bacini ottimali per la pianificazione e la produzione dei principali servizi (i quali a loro volta possono non coincidere), senza specifici approfondimenti settoriali. Sulla base delle conoscenze disponibili si può supporre che il bacino di maggiori dimensioni al quale ci si può ragionevolmente riferire sia costituto da quello relativo alla pianificazione dei trasporti (cfr. la delimitazione territoriale legata allo schema di piano direttore nella fig. 2.6) che comprende 122 comuni. Il sistema dei trasporti di un'area metropolitana costituisce infatti l'ossatura per qualsiasi disegno di pianificazione strategica territoriale, funzione, ricordiamo, attribuita alle Province ed alle Città metropolitane. Ricordiamo come la L. 151/81 definisca come bacino di traffico "l'unità territoriale entro la quale si attua un sistema di trasporto pubblico integrato e coordinato in rapporto ai fabbisogni di mobilità con particolare riguardo alle esigenze lavorative, scolastiche e turistiche" (art. 3).

Non avrebbe invece molto senso riferirsi all'area di riferimento per la programmazione e gestione del ciclo delle acque (dalla raccolta, alla adduzione e distribuzione finale) riconducibile al bacino idrografico di appartenenza, né a quella delle reti energetiche legate a bacini di utenza ancora diversi.

Infine, il bacino legato al cosiddetto "ciclo dei rifiuti", richiede un riferimento ad un'area vasta soprattutto per la fase dello smaltimento dei rifiuti, per quanto concerne la localizzazione delle discariche, e che comunque deve essere determinata dalla Regione nell'ambito del piano regionale per lo smaltimento. La dimensione dell'area non necessariamente può garantire una sorta di "autocontenimento" del ciclo stesso (tutti i rifiuti vengono smaltiti in essa), per cui non può costituire riferimento concreto.

Il riferimento della legge per quanto concerne "l'economicità ed efficienza" che deve essere raggiunta nella gestione dei servizi a carattere sovracomunale dovrà quindi essere valutato caso per caso per ciascuno dei servizi considerati.

Quanto appena affermato serve in fondo a ridimensionare "il problema

dei confini": non esiste una delimitazione "ottima", e qualunque soluzione strutturale si venga a configurare essa necessiterà di adeguati correttivi funzionali[1]. In altre parole, nel quadro di politiche regionali settoriali, occorrerà comunque definire di un sistema di relazioni contrattuali tra gli enti per la gestione efficiente dei servizi, che utilizzi tutti i nuovi strumenti messi a disposizione dalla L. 142/90 (contratti di programma, ecc.), ed all'interno del quale andrà inserita anche l'attività svolta dalle aziende speciali.

È ancora difficile individuare in termini precisi l'articolazione delle funzioni amministrative all'interno dell'area metropolitana torinese, anche partendo dalle ipotesi dell'art. 2 del Ddl 151/91. Certamente la scelta regionale di un'area relativamente piccola porta ad un'attribuzione di funzioni rilevanti anche in campo gestionale per quanto concerne la gestione di servizi a rete caratterizzati da economie di scala urbana, limitate, cioè, in linea di massima al continuum urbanizzato (quali pianificazione urbanistica, trasporti urbani, altri servizi a rete, istruzione media superiore). La Città metropolitana potrà poi utilizzare diverse forme gestionali e contrattuali per lo svolgimento di tali funzioni sulla base dei criteri esaminati nei precedenti paragrafi.

Di seguito, al fine di rendere il quadro più preciso, vengono esposte alcune riflessioni ulteriori circa l'articolazione delle funzioni all'interno delle materie previste dall'art. 19 della L. 142, ricordando che restano attribuite alla Città metropolitana anche le funzioni ex art. 14 della L. 142, di competenza delle Province.

a) Approvvigionamento, produzione e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche

Per l'individuazione delle funzioni è bene distinguere due ambiti principali nel "ciclo delle acque": nel primo vanno ricomprese le attività connesse alle strategie di lungo periodo per garantire un approvvigionamento non sottoposto a rischi di penuria o di compromissione delle fonti, quali la ricerca, la diversificazione e la tutela delle fonti, l'individuazione delle opere di raccolta e grande distribuzione delle reti idriche, ecc., affidati alla Regione, e ad altri soggetti in base alla L. 183/89; nel secondo, la gestione completa del ciclo dell'acqua in ambiti territoriali ottimali individuati nei piani di bacino, anche in base alle previsioni del Ddl Galli. È chiaro che è all'interno di questo secondo ambito che potranno essere svolti i compiti

---

[1] Per soluzione strutturale si intende la soluzione classica di creare un nuovo livello di governo per lo svolgimento di una pluralità di funzioni a livello metropolitano. La soluzione funzionale invece identifica diversi assetti procedurali ed organizzativi per i vari problemi metropolitani: ad esempio un'autorità per i trasporti, accordi vari tra enti locali, ecc.

dalla Città metropolitana, in stretto coordinamento con autorità di bacino e Regione, e garantendo la razionalizzazione del servizio prospettata nel paragrafo precedente.

Per quanto concerne le fonti energetiche (energia elettrica e termica) le funzioni della Città metropolitana possono essere ricondotte a quelle di pianificazione territoriale in merito alla localizzazione di impianti di produzione e linee di attraversamento, nonché di coordinamento e gestione relativamente al bacino di utenza urbano, nell'ambito dei piani energetici regionali previsti dalle L. 9/91 e 10/91 di attuazione del Piano energetico nazionale. Resta poi l'esigenza di una competenza unificata per il coordinamento dei sistemi di illuminazione pubblica e degli impianti semaforici (che in parte si riconnette alle funzioni in materia di viabilità traffico e trasporti).

b) Smaltimento dei rifiuti e altri servizi di igiene urbana

Nell'ambito del cosiddetto "ciclo dei rifiuti" la Città metropolitana può svolgere funzioni di indirizzo e controllo per le attività di raccolta e trasporto, e di programmazione per quanto concerne sia le scelte tecnologiche che la localizzazione delle aree per lo stoccaggio e per lo smaltimento; le attività di gestione possono invece essere lasciate ai Comuni, ad esclusione di quelle di trattamento e smaltimento che probabilmente presentano grosse potenzialità in termini di economie di scala. Occorrerà poi prevedere competenze della Città metropolitana in materia tributaria nel caso che l'attuale tassa per la raccolta rifiuti si tramuti in una tassa ambientale finalizzata a disincentivare la produzione di rifiuti, al fine di garantire una certa omogeneità nell'area; ugualmente possono essere previste competenze nel caso si prevedano indennizzi per danni ambientali ai Comuni a seguito di decisioni localizzative di attività inquinanti.

c) Viabilità, traffico e trasporti

In queste materie si parla di funzioni di programmazione e gestione, anche se comunque l'area di riferimento pare limitata ai servizi di tipo suburbano. La Città metropolitana dovrebbe garantire un efficace coordinamento dei vari produttori di servizio di trasporto operanti nell'area, in termini di integrazione dei modi di trasporto, localizzazione e gestione dei principali parcheggi, delle politiche tariffarie e delle politiche di regolamentazione del traffico. In queste materie vi è comunque la necessità di fare in qualche modo riferimento alla pianificazione nell'area di riferimento del piano direttore dei trasporti. Per la viabilità la città metropolitana potrà gestire la manutenzione della grande viabilità di interesse interlocale e la relativa illuminazione.

d) Le altre materie dell'art. 19

Tra le altre materie vanno considerate i servizi di area vasta nei settori della sanità e della formazione professionale, la difesa del suolo, la tutela idrogeologica. Per queste materie il ridisegno delle competenze dovrà partire da una revisione complessiva della legislazione regionale settoriale, che razionalizzi l'attuale distribuzione delle funzioni (si pensi solo alla fornitura dei locali scolastici).

e) Altre funzioni

Vi sono infine le funzioni in materie non chiaramente precisate (servizi per lo sviluppo economico, e servizi urbani di livello metropolitano), all'interno delle quali possono essere ricondotte le attività funzionali allo sviluppo dei servizi di tipo superiore, che sono state definite come innovative (Camagni, Gibelli, 1991) rispetto alle competenze normalmente esercitate dagli enti esistenti. In questi casi data la natura dei servizi occorrerà fare ampio utilizzo dei nuovi modelli gestionali previsti dalla legge (società, aziende speciali, concessioni), sulla falsariga di altre esperienze europee (Aim, 1990, 1991). Quanto più le funzioni della città metropolitana saranno concentrate in questa attività tanto più essa assumerà anche le caratteristiche di un'agenzia per la promozione e l'attuazione di strategie di sviluppo della metropoli.

Conclusioni

Questo lavoro si è concentrato su alcuni dei problemi attinenti le funzioni della città metropolitana, in particolare quelle legate all'assetto dei servizi a rete. Le riflessioni svolte aprono però un quesito rilevante: la riforma metropolitana è condizione necessaria e sufficiente per un'efficace riorganizzazione dei servizi pubblici locali? La risposta è sicuramente negativa. La nuova istituzione metropolitana può invece costituire un'occasione per lo sviluppo di nuovi modelli organizzativi dei servizi a rete, che comunque già da oggi potrebbero essere avviati. Chi scrive ha infatti un po' l'impressione che il dibattito sulle aree metropolitane sia stato caratterizzato da un'eccessiva concentrazione sull'ingegneria istituzionale da un lato, e sull'ottima delimitazione territoriale dall'altro, perdendo di vista problemi reali e risposte concrete.

Sembra di ripercorrere il percorso seguito anni addietro dal dibattito a livello internazionale, sia nell'identificazione dei principali problemi sottesi al fenomeno metropolitano, sia nelle analisi delle strutture di governo metropolitano. Già all'inizio degli anni '70 si sosteneva che "Il legame tra i problemi di sostanza e la struttura di governo (metropolitano) non è adeguatamente compreso" (Committee for economic development, 1970), e probabilmente questo ritardo si sta riproducendo nell'esperienza italiana, ultimo dei paesi sviluppati a sperimentare una riforma di tal tipo.

Per quanto concerne in particolare l'assetto delle funzioni, il dibattito in corso ha fatto emergere come il modello strutturale di area metropolitana previsto dal legislatore nazionale debba subire adeguati correttivi funzionali nella gestione di quelle che saranno le competenze della Città metropolitana, tra le quali emergono in via prioritaria quelle attinenti la pianificazione strategica del territorio, il governo ed in certi casi anche la gestione dei grandi servizi a rete, e, conseguentemente, le politiche per i grandi

interventi infrastrutturali nelle aree urbane. Si tratta di campi di attività che rispondono anche all'esigenza sempre più pressante di un attore pubblico sufficientemente attrezzato da un punto di vista tecnico ed autorevole, che sia in grado di interloquire efficacemente con gli attori privati di grande dimensione che negli ultimi anni sono intervenuti nelle strategie di sviluppo urbano delle aree metropolitane.

In questo quadro rispetto ai servizi pubblici locali, la Città metropolitana costituisce solo una delle numerose innovazioni sul piano normativo che sono intervenute negli ultimi anni. Tali innovazioni costituiscono il riflesso da un lato di una situazione di crisi della finanza locale che impone serie politiche di razionalizzazione al fine di incrementare l'efficienza dei servizi, dall'altro di un maggior peso della concorrenza e del mercato in settori tradizionalmente protetti, anche a seguito del crescente intervento della Cee in materia. È noto il ritardo italiano per quanto concerne la produttività del settore dei servizi, pubblici e privati, rispetto ai paesi europei, ed il peso che ciò ha avuto e continua ad avere nel nostro differenziale inflazionistico.

La L. 142/90, e la più recente L. 498/92 consentono l'avvio di un processo di revisione dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali, che su un piano istituzionale possono assumere numerose caratteristiche, in particolare la società per azioni con partecipazione privata, anche maggioritaria qualora ci siano adeguati correttivi a tutela dell'interesse pubblico (del tipo della "golden share" dell'esperienza britannica). Lasciando ai giuristi il compito di delineare tecnicamente queste alternative, quello che ci pare utile sottolineare è che l'analisi economica mette bene in luce come l'inefficienza dei servizi pubblici non sia tanto dovuta alla proprietà pubblica, quanto all'assenza di concorrenza in quei mercati, intesa come possibilità di ingresso sia effettivo (concorrenza nel mercato) che potenziale (concorrenza per il mercato) di nuove imprese, non più giustificabile in numerosi casi per ragioni di monopolio naturale. Le esperienze di privatizzazione in Europa sono state valutate negativamente ogniqualvolta non sono state accoppiate a politiche di incentivazione della concorrenza. Il problema diventa allora non tanto quella di scelta tra pubblico e privato, ma quello di individuare modelli positivi di rapporti tra i due settori che insieme garantiscano un afflusso di risorse per investimenti, maggiore efficienza ed efficacia, insieme ad un maggior peso decisionale dei cittadini utenti (un po' dimenticati nelle recenti riforme) che, con una metafora, dovrebbero essere stimolati a comportarsi più come "azionisti" che come "creditori".

Per ultimo, non certo in ordine di importanza, si è affrontato il problema delle risorse. Il decollo istituzionale di un ente nuovo come la Città metropolitana richiede comunque una struttura di finanziamento che sia insieme efficiente, equa e non crei irrisolvibili conflitti istituzionali. L'avvio a regi-

me del nuovo assetto della finanza locale nel nostro paese potrà facilitare la costruzione di un modello di finanziamento che tenga conto delle specificità del governo metropolitano che si sono evidenziate nel corso di questo lavoro.

APPENDICE II

DEPURAZIONE

Ente : _____ Comune : _____

intervista a : _____ telefono : _____

tipologia della gestione (anno di inizio attività, chi è proprietario dell' impianto, chi partecipa e come, chi gestisce l' impianto, chi fissa ed incassa le tariffe)

criteri di ripartizione dei costi fra i Comuni consorziati/serviti *e ammontare complessivo 1991*

gestione _____

manutenzione ordinaria _____

manutenzione straordinaria _____

ammortamento _____

costi complessivi di :	**1991**	*costi complessivi di :*	**1988**	**1989**	**1990**	**1991**
gestione		manutenzione straord.				
manutenzione ord.		ammortamento				

entrate correnti 1991

concorsi dai Comuni _____ utenti civili _____ utenti industriali_____ altre_____

abitanti serviti _____ *quantità depurata* *quantità depurabile*

area coperta _____ uso civile _____ uso civile _____

uso industr _____ uso industr _____

trattamento delle acque : primario (senza tratt. biologico) |__|

secondario (tratt. biologico) |__| terziario (tratt. nutrienti) |__|

altro

trattamento dei fanghi : ispessimento |__| digestione aerobica anaerobica |__|

disidratazione meccanica : centrifuga e filtropressa |__| filtropressa |__|

altro

smaltimento finale dei fanghi : agricoltura |__| discarica |__| altro (specificare)_____

esiste un laboratorio chimico di controllo dell' impianto? _____

*c'è un controllo della qualità delle acque immesse in fognatura ?*_____

NOTE

ACQUEDOTTO

Ente : _____ Comune : _____

intervista a : _____ telefono : _____

spese sostenute — *relativeal 1991*

gestione acquisto acqua da terzi _____

estrazione da propri pozzi e immissione _____

costi amministrativi _____

manutenzione ordinaria reti _____

	1988	1989	1990	1991
investimenti				
ammortamento impianti				

in caso di acquisto di acqua indicare le tariffe di acquisto, per mc _____

quali sono le prospettive dell' approvvigionamento futuro ?

le tariffe di vendita sono proposte da : Comune /__/ Concessionario /__/ Consorzio /__/ Azienda munic. /__/

tariffe di vendita agli utenti

uso civile: agevolata _____ 1°ecced. _____ 2° ecced. _____ 3° ecced. _____

uso industriale: _____ _____ _____

entrate correnti 1991 dai Comuni _____ dagli utenti civili _____

dagli utenti industriali _____ altre _____

criteri di ripartizione delle spese fra i Comuni consorziati/serviti (1)

tipologia della gestione	Comune	Concessionario	Consorzio, Azienda munic.
§ le tariffe vengono percepite da	/__/	/__/	/__/
§ la gestione del servizio (rapporti con utenza, emissione bollette, ...) è svolta da	/__/	/__/	/__/
§ la manutenzione ordinaria è svolta da	/__/	/__/	/__/
§ gli interventi straordinari sono decisi da	/__/	/__/	/__/
§ i nuovi allacciamenti sono approvati da	/__/	/__/	/__/

annotazioni

lunghezza rete (in km.) _____ *sup. comunale coperta (ha.)* _____

abitanti serviti (n.) _____

area coperta (popol. servita) _____

quantità immessa in rete (.000 di mc) _____

quantità erogata ad uso civile _____

ad uso industriale _____

ad uso agricolo _____

altri usi _____

N.B.: in caso di CONSORZIO o IMPRESA, indicare il dato relativo all' insieme di comuni serviti

Nota (1) : es.: in base a popolazione servita; ai mc erogati; ai km di rete;...

NETTEZZA URBANA e RIFIUTI CIVILI	*Comune :* _____ *ente :* _____
	intervista a : _____ *telefono :* _____

spazzamento periodico strade chi lo esegue periodicità
forma contrattuale e durata (1)
superf. spazzata _____ superf. spazzabile_____ spazzam. meccanizzato/__/
indicare se il servizio, od il contratto di servizio, comprende anche : pulizia cestini rifiuti /__/
pulizia caditoie stradali /__/ spazzamento mercati /__/ pulizia parchi e giardini /__/
lavaggio periodico strade /__/ (con quale periodicità .....)
costo sostenuto dal Comune per il servizio n.° addetti (solo comunali) (2)

raccolta e trasporto r.s.u. chi lo esegue periodicità
forma contrattuale e durata
abit. serviti area coperta tonn. r.s.u. raccolte nel Comune
indicare la quota di r.s.u. raccolta mediante sacchi ___ cassonetti ___ cassonetti grandi ___
indicare se il servizio, od il contratto di servizio, comprende anche :
lavaggio cassonetti /__/ manutenzione automezzi /__/ ammortamento automezzi /__/
raccolta differenziata /__/ di _____frequenza raccolta
oneri per il Comune o annotazioni
costo sostenuto dal Comune per il servizio n.° addetti (solo comunali) (2)

smaltimento r.s.u. chi lo esegue forma contrattuale e durata
località dello smaltim.finale proprietà impianto tonn. smaltite
modalità smaltim. previsioni future e problemi

COSTI complessivi (1991) dei servizi a carico del Comune

	SPAZZAMENTO	RACCOLTA e TRASPORTO	SMALTIMENTO
offerta servizio	_____	_____	_____
ammortam. imp.	_____	_____	_____
quota partecip. a consorzi		_____	_____

NOTE
(1)in appalto, in concessione, consortile, az. municipalizzata.
(2) nel caso di personale comunale addetto a più funzioni, indicare la % di utilizzo nel servizio

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Aa.Vv., *Indagine sulle funzioni degli enti locali*, Vol. I e II. Milano: Giuffrè, 1988.

AEM, *Estensione dell'attività AEM nella futura area metropolitana torinese e prospettive sulla base delle attuali conoscenze.* Torino: AEM, 1992.

AIM (Associazione degli interessi metropolitani), *L'impatto dell'Europa 1993 sulle amministrazioni locali: uno studio comparativo.* Milano: AIM, 1990 (Quaderno n. 5).

AIM (Associazione degli interessi metropolitani), *La transizione verso la città metropolitana: esperienze e proposte di gestione.* Milano: AIM, 1991 (Quaderno n. 9).

Antonelli C., *Reti e regolamentazione. Rapporto all'Autorità Garante per la concorrenza e il mercato*, datt., Roma, 1992.

Antonini E., *Forma giuridica e competenze della Città metropolitana*, "Economia Pubblica", n. 11, Novembre, 1992.

Arrow K.J., *Economics of information.* Cambridge: Harvard University Press, 1985.

Averch H., Johnson L., *Behavior of the firm under regulatory constraint*, "American Economic Review" 52, 1962, pp. 1052-1069.

Bailey E.E., (ed.), *Public regulation: new perspectives on institutions and policies.* Cambridge: MIT Press, 1987.

Balboni E., *Governare la complessità metropolitana: il lungo cammino che separa la città come "kochende Blase" dalla "intentional city del XXI secolo"*, in IReR (cit. 1989), Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano. Milano: Angeli, 1989.

Beesley M.E., Littlechild S.C., *The regulation of privatized monopolies in the United Kingdom*, "Rand Journal of Economics Autumn", 1989, pp. 454-472.

Brosio G, *Economia e finanza pubblica.* Roma: La Nuova Italia, 1986.

Camagni R., Gibelli M.C., *L'area metropolitana milanese e la 142: un approccio economico territoriale in termini di organizzazione a rete dei centri urbani.* Osservatorio economico-territoriale dell'area metropolitana milanese del Comune e della Provincia di Milano. Milano, 1991.

Cammelli M., *I servizi pubblici nell'amministrazione locale.* "Le Regioni", n. 1, Febbraio 1992, pp. 7-62.

Cammelli M., *Il sistema amministrativo regionale,* "Regione e governo locale", n. 3, Maggio-Giugno, 1993, pp. 593-604.

Carsberg B., *Regulation of British Telecom,* "Telecommunications Policy" 11, 1987, pp. 237-242.

Cassese S., *La regolamentazione dei servizi di pubblica utilità in Italia.* "L'Industria", 1992, pp. 167-173.

Censis, *26° rapporto sulla situazione sociale del paese.* Milano: Angeli, 1992.

Colucci M., *I rapporti regione-enti locali a due anni dalla riforma. Alla ricerca della progettualità perduta,* in IReR, Rapporto IReR '91-'92, Vol. 2, Milano, 1993.

Commission of the European Communities, *Towards a dynamic european economy,* Green Paper on the development of the common market for telecommunications services and equipment. Brussels: COM, 290 Final, 1987.

Committee for economic development, *Reshaping government in metropolitan areas.* New York: CED, 1970.

Consiglio d'Europa, *Repartition et péréquation financières. Conseil de l'Europe.* Strasbourg, 1981 (Communes et Regions d'Europe; n. 24).

Consorzio Trasporti Torinesi, *Schema di indirizzo dei trasporti pubblici in area di Torino.* Torino: TT, 1992.

Courville L., (a cura di), *Economic analysis of telecommunications.* New York: North Holland, 1983.

Crandall R.W., Flamm K., (eds.), *Changing the rules: technological change international competition and regulation in communications.* Washington D.C.: The Brooking Institution, 1989.

Delcamp A., *Les institutions locales en europe.* Paris: Presses Universitaires de France, 1990.

Dematteis G., *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali.* "Stato e Mercato", n. 27, Dicembre 1989, pp. 445-467.

Dente B., *Del governare la metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali.* "Stato e mercato", n. 26, Agosto 1989, pp. 279-303.

Dente B., Kjellberg F., *The dynamics of institutional change. Local government reorganisation in western democracies.* London: Sage, 1988.

Fisinger J., Vogelsang I., *Alternative institutional frameworks for price incentive mechanisms,* Kyklos 34, 1981, pp. 388-404.

Guengant A., Uhaldebarde S.M:, *Economie et finances locales.* C.N.R.S.-G.R.A.L., *Annuaire des collectivités locales.* Paris: G.R.A.L., 1992.

IReR, *Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano.* Milano: Angeli, 1989.

IReR, *Servizi locali, funzioni e loro costi nella futura area metropolitana milanese,* (a cura di G. Pola), dattil. Milano, Settembre 1991a.

IReR, *Rapporti di cooperazione pubblico-privato. Società miste e gestione delegata nei settori risorse idriche, edilizia, rifiuti solidi e trasporti.* Milano: Angeli, 1991b.

IRES, *Gli investimenti infrastrutturali degli enti locali in Piemonte: quadro di riferimento teorico e tendenze degli anni '80.* Torino: IRES, 1990 (Working Paper n. 95).

IRES, *Primi studi sugli effetti redistributivi della spesa pubblica in Piemonte.* Torino: IRES, 1990 (Working Paper; n. 97).

IRES, *Studio preliminare per la delimitazione dell'area metropolitana di Torino.* Torino: IRES, 1991a (Working Paper n. 98).

IRES, *Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà.* Torino: IRES, 1991b (Dibattiti Ires; n. 2).

IRES, *La specificità metropolitana,* in: *Relazione sulla situazione economi-*

ca, sociale e territoriale del Piemonte 1991. Torino: Rosenberg & Sellier, 1991c.

IRES, *La frammentazione comunale e le politiche di razionalizzazione amministrativa. Il caso della provincia di Asti*, lavoro svolto per la Provincia di Asti, dattiloscritto, 1992.

IRES, *La frammentazione comunale e le politiche di razionalizzazione amministrativa: una proposta metodologica*, in Regione Piemonte, 1993.

IRPET, *Le aree metropolitane in Europa. Rassegna di alcune esperienze.* Firenze: Irpet, 1991.

ISAP, *Funzioni da trasferire agli enti locali dell'area metropolitana dopo la legge 142/1990.* Milano: Giuffrè, 1993.

Kahn A.E., *The economics of regulation principles and institutions.* Cambridge: MIT Press, 1988.

Kay J. et al. (eds.), *Privatization and regulation. The U.K. experience.* Oxford: Clarendon Press, 1986.

Kay J., Mayer C., Thompson D., *Privatisation & regulation - The UK experience.* Oxford: Clarendon Press, 1989.

Merusi F., *Servizi pubblici instabili.* Bologna: Il Mulino, 1990.

Ministero del Tesoro, *Commissione tecnica spesa pubblica. Osservazioni e raccomandazioni in materia di razionalizzazione della spesa pubblica in investimenti degli enti locali.* 1ª relazione trimestrale, Roma, 1991.

Pera A. (a cura di), *Regolamentazione efficienza mercato.* Milano: Angeli, 1991.

Phillips A. (ed.), *Promoting competition in regulated markets.* Washington D.C.: The Brookings Institution, 1975.

Pola G., *Ristrutturazione, finanza e governo dei servizi pubblici locali nell'area metropolitana: alcune indicazione per interpretazioni economiche della Le. 142*, CNEL, Forum nazionale del 27 Marzo 1991, dattil., Roma, 1991.

Pola G., *Il bilancio della futura Città metropolitana di Milano*, "Economia Pubblica", n. 11, Novembre 1992, pp. 541-554.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*. Roma: Poligrafico dello Stato, 1993.

Ramsey F., *A contribution to the theory of taxation*, "Economic Journal" 37, 1927, pp. 47-61.

Regione Lombardia-Isap, *La delega di funzioni agli enti locali*, Milano: Regione Lombardia, 1977.

Regione Piemonte, Assessorato enti locali, *La legge 8.6.90 n. 142: convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma*, Atti dei Convegni organizzati nelle province piemontesi, Torino, 1993.

Rohlfs J., *A theory of interdipendent demand for a communications service*, "Bell Journal of Economics and Management Science" 5, 1974, pp. 16-37.

Royal Commission on local government in England, *Report*, 1966-1969, London: HMSO, 1969.

Sharkey W.W., *The theory of natural monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

Sherman R., *The regulation of monopoly*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

SPS, *9° Rapporto sullo stato dei poteri locali*. Roma: SPS, 1992.

Train K.E., *Optimal regulation. The economic theory of natural monopoly*. Cambridge: MIT Press, 1991.

Urbani P., *Governi metropolitani e interessi nazionali*. Padova: CEDAM, 1988.

Williamson O.E., *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press, 1985.

Piemonte, collana di studi dell'Ires, Istituto Ricerche Economico-Sociali del Piemonte:

1. I trent'anni dell'Ires, *evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*
2. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1988
3. Dossier auto, *l'industria automobilistica italiana verso le nuove sfide*
4. Progetto Po, *tutela e valorizzazione del fiume in Piemonte*
5. L'occupazione femminile, *dal declino alla crescita, problemi risolti, soluzioni problematiche*
6. Mercurio e le muse, *analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*
7. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1989
8. Il lavoro dopo la crisi, *politiche di assunzione nell'industria a fine anni '80*
9. L'industria della ricerca, *i produttori di conoscenze tecnologiche per l'innovazione industriale*
10. Progettare la città e il territorio, *una rassegna critica di 100 progetti per Torino e il Piemonte*
11. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1990
12. Atlante socio-economico del Piemonte, *rappresentazioni tematiche di una regione complessa*
13. Da indotto a sistema, *la produzione di componenti nell'industria automobilistica*
14. Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1991
15. Uguali e diversi, *il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*
16. Dalla casa alla residenza, *un'analisi della struttura familiare ed abitativa in Piemonte*
17. Rumore, *atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*
18. La viticoltura piemontese tra declino e rinnovamento, *la sfida degli anni '90*
19. Una trama difficile, *strategie di sopravvivenza del settore tessile-abbigliamento in una regione avanzata*
20. Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1992

Negli ultimi tre anni l'ordinamento locale italiano è stato sottoposto a radicali cambiamenti. Nell'ordine, si sono succedute la L. 142/90, "Nuovo ordinamento delle autonomie locali", il decreto n. 504/92 sulla finanza territoriale, in attuazione della legge delega n. 421/92, ed, infine, la L. n. 81/93, "Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale". Sarà sufficiente questo nuovo assetto normativo a fare uscire le amministrazioni locali dal labirinto-per usare la metafora del titolo di questo volume - in cui sono entrate negli ultimi quindici anni, durante i quali è stata persa la strada che conduceva al raggiungimento di livelli adeguati di funzionalità, di efficienza e di efficacia? Un ruolo rilevante potrà essere svolto dalla Regione alla quale la legge 142/90 affida compiti strategici per l'attuazione della riforma per quanto concerne l'assetto delle funzioni amministrative, della cooperazione interistituzionale e della riorganizzazione territoriale-amministrativa, le procedure di programmazione economica e territoriale ed i criteri di utilizzo dei finanziamenti per gli investimenti locali, la disciplina delle città metropolitane. A fronte di questo vero e proprio sommovimento istituzionale l'Ires ha individuato una strategia di ricerca funzionale alle politiche regionali verso gli enti locali. Rispetto alle tematiche tradizionalmente affrontate dall'Istituto due sono parse le questioni più rilevanti da analizzare:

a) la frammentazione comunale piemontese e le esigenze di razionalizzazione amministrativa, utilizzando tutti i nuovi strumenti di cooperazione istituzionale individuati dal capo VIII della L. 142/90;

b) la "questione metropolitana", dalle delimitazioni possibili dell'area torinese all'assetto delle funzioni da attribuire alla Città metropolitana, secondo quanto previsto dal capo VI della L. 142/90.

Su questi due temi l'Istituto ha lavorato negli ultimi anni offrendo un contributo in termini di ricerca e dibattito, che viene ulteriormente arricchito con la pubblicazione di questo volume. Si sono infatti raggiunti alcuni primi risultati, con una valenza anche operativa, la cui diffusione può garantire una maggiore consapevolezza sui nodi istituzionali da sciogliere nel sistema delle autonomie locali piemontese, nonchè sui possibili futuri indirizzi di ricerca.

Rosenberg & Sellier piemonte

isbn 88-7011-567-4 L.45.000 Iva inclusa