

**ires**

ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

LA FRAMMENTAZIONE COMUNALE E LE POLITICHE  
DI RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA:

UNA PROPOSTA METODOLOGICA

Convegno: "*La legge 8/6/90 n. 142:  
convenzioni, consorzi, unioni, accordi di programma*"

Torino - dicembre 1992

Il presente lavoro è stato svolto nell'ambito degli studi dell'IRES per l'attuazione della riforma delle autonomie e rappresenta un primo contributo dell'Istituto per le relative politiche regionali. Il rapporto è stato redatto da un gruppo di lavoro composto da Renato Cogno, Maurizio Maggi, Stefano Piperno e Luigi Varbella.

## INDICE

1	INTRODUZIONE
9	1. IL PROFILO SOCIO-ECONOMICO E TERRITORIALE DEI COMUNI
9	1.1. I quattro indicatori utilizzati
9	1.1.1. La dimensione demografica
10	1.1.2. Il reddito pro-capite
10	1.1.3. Il quadro demografico
11	1.1.4. I caratteri urbano-rurali
13	1.2. Lo schema di rappresentazione del profilo
15	1.2.a. Asti
17	1.2.d. Torino
18	1.3. La graduatoria di rango dei comuni
18	1.4. La classificazione dei comuni
19	1.4.1. I raggruppamenti teorici
19	1.4.2.a. I gruppi rappresentati in provincia di Asti
21	1.4.2.d. I gruppi rappresentati in provincia di Torino
22	1.5. Osservazioni di sintesi
27	Allegato
48	2. UN PERCORSO PER LA RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA
50	3. LA RIORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' E SERVIZI NEI PICCOLI COMUNI
50	3.1. Un rapporto sfavorevole tra amministrazione generale e servizi
52	3.2. Le modalità di offerta dei servizi
56	3.3. La riorganizzazione comunale
61	Appendice A
64	Allegato



## INTRODUZIONE

### *Il quadro di riferimento teorico*

Questa comunicazione affronta i problemi della "polverizzazione" dei comuni alla luce dei nuovi strumenti istituzionali ed organizzativi offerti dalla Le. 142/90, prendendo spunto da una ricerca recentemente condotta nella provincia di Asti. Prima di esporre la metodologia ed i risultati di tale lavoro è bene richiamare brevemente il quadro di riferimento concettuale nel quale si è collocata la ricerca.

Il profilo di analisi utilizzato è riconducibile alla teoria economica dei beni pubblici locali ed, in generale, del "federalismo fiscale". Tali teorie cercano di delineare i criteri economici che devono stare alla base della ripartizione delle funzioni tra i vari livelli di governo da un lato, e della scelta delle modalità di finanziamento di tali funzioni dall'altro. La letteratura ne ha individuati due:

- a) il criterio della "corrispondenza", secondo il quale gli effetti di traboccamento nei costi o nei vantaggi derivanti da un determinato servizio-pubblico all'esterno di una giurisdizione dovrebbero essere ridotti al minimo;
- b) il criterio delle "economie di scala", secondo il quale i servizi pubblici dovrebbero essere dimensionati rispetto ad una soglia produttiva che garantisca l'efficienza tecnica, ovvero il raggiungimento dei costi unitari di produzione minimi: ciò vale a dire che esistono dei problemi di dimensione minima (e massima) di attivazione.

Dei due criteri indicati è soprattutto il secondo quello al quale si fa (spesso implicitamente) riferimento tutte le volte che si affronta il problema dei piccoli comuni. Ma, è bene sottolinearlo, ambedue portano generalmente all'equazione "ottimizzazione nella produzione di beni e servizi pubblici locali=allargamento delle giurisdizioni degli enti locali e conseguente riduzione del loro numero". I suggerimenti dell'economista devono però essere recepiti con notevoli cautele. Esiste infatti una ricca messe di studi econometrici che hanno dimostrato come molti servizi pubblici non presentano la possibilità di economie di scala, e risulterebbero quindi indifferenti all'aumento della popolazione e dell'area servita.

Ciò è dovuto a tre ragioni principali. Innanzitutto non va dimenticato che in certi casi -si pensi a certi servizi a rete nelle zone montane- esistono vincoli di natura geo-morfologica che non consentirebbero comunque integrazioni produttive tali da generare economie di scala.

In secondo luogo, è noto come la prevalenza dei servizi pubblici locali sia di tipo *labour-intensive*, con limitate possibilità di investimenti capaci di accrescere la produttività.

Infine, per una serie di servizi collegati ad infrastrutture di tipo puntuale (scuole, ospedali) esistono comunque dei vincoli di accessibilità minima che rendono impraticabili soluzioni di accorpamento, o ne diminuiscono grandemente la convenienza economica a causa degli alti costi complementari ai quali danno origine (ad es. per i trasporti pubblici).

Vi è poi un'altra obiezione di tipo generale. E' noto che aumentando le dimensioni di un'organizzazione aumentano inevitabilmente i costi di transazione al suo interno (in termini di scambio di informazioni, tempi di decisione, costi di coordinamento ecc.), con il rischio di un aumento del peso delle funzioni di amministrazione, che generalmente aumentano la "burocratizzazione" degli enti.

Il limite di un'ottica meramente economica deriva anche dal fatto che l'ente locale non può essere visto solo come un'"unità produttiva", se pure di tipo particolare, in quanto esso svolge anche funzioni regolative di tipo più generale, attraverso i suoi organi politici rappresentativi delle collettività amministrate, garantendo una maggiore vicinanza tra elettori ed eletti.

Il ragionamento svolto sinora serve quindi ad introdurre alcuni "caveat" nell'avvio di una politica regionale di promozione della collaborazione ed integrazione delle attività tra i Comuni di piccole dimensioni, da tener presenti soprattutto nell'individuazione degli strumenti istituzionali più adeguati tra quelli previsti dalla Le. 142/90. In questo quadro, la ricerca si è posta l'obiettivo di offrire primi elementi per la valutazione dei benefici e dei costi di un possibile processo di razionalizzazione amministrativa dei Comuni, utilizzando una serie di fonti statistiche secondarie. Vediamone brevemente le caratteristiche salienti.

## **I benefici**

Come già richiamato in precedenza, il principale vantaggio che viene generalmente attribuito alla riduzione della polverizzazione comunale è collegato alla probabile riduzione dei costi unitari dei servizi, nell'ipotesi di presenza di economie di scala. Generalmente si motiva questa ipotesi con l'analisi dell'andamento delle spese correnti pro-capite degli enti locali al crescere della popolazione. Tale andamento assume il tratto di una U, ovvero sia parabolico, con il punto di minima che, sulla base dei più recenti dati a livello nazionale, si colloca nella fascia tra 3.000 e 5.000 abitanti (fig. 1). Bisogna però fare attenzione a non desumere da questa tendenza l'assunzione che siamo in presenza di diseconomie di dimensione per tutti i servizi pubblici locali. In realtà, disaggregando le poste di bilancio, la diminuzione delle spese correnti pro-capite è ascrivibile essenzialmente all'andamento delle spese di amministrazione generale. A livello piemontese tale andamento è documentabile (figg. 2-4) solo per il 1977, il 1984 ed il 1985: si può notare come le spese per amministrazione generale pro-capite decrescano fino alla soglia di 5.000-10.000 abitanti, per poi crescere nuovamente (senza peraltro raggiungere il valore della prima classe); nello stesso tempo diminuisce il peso percentuale delle spese per amministrazione generale sul totale. Per tutte le altre sezioni di spesa si assiste invece ad un andamento crescente, con delle piccole cadute per gli interventi in campo sociale ed economico, all'intorno dei 5.000 abitanti.

I dati riferiti ai Comuni della provincia di Asti presentati nel rapporto sono conformi a questi andamenti. Mentre la costanza delle spese pro-capite può essere letta come una situazione di rendimenti costanti, la crescita tendenziale di altre voci di spese pro-capite sta probabilmente a significare una crescita della quantità e della qualità dei servizi offerti

(senza ovviamente escludere situazioni di rendimenti di scala decrescenti). Solo nel caso di servizi con rendimenti crescenti (ovverosia con costo marginale di produzione decrescente), da verificare caso per caso e servizio per servizio, si possono ipotizzare economie di spesa anche nei servizi finali. Le indagini econometriche disponibili individuano tali servizi in quelli reali a rete (specie acquedotti e fognature), anche se spesso in misura condizionata da una serie di fattori ambientali (soprattutto la densità). **Un primo vantaggio quindi potrebbe derivare da una razionalizzazione delle spese di amministrazione, con dei possibili, anche se relativamente limitati, risparmi utilizzabili per l'erogazione di servizi finali e/o per il miglioramento qualitativo dei servizi generali (tralasciando per adesso la possibilità di diminuzione dell'onere fiscale per i contribuenti locali).** Per quanto riguarda gli altri servizi sono ipotizzabili casi di rendimenti crescenti che non possono però essere individuati a priori. La soluzione della fusione o dell'associazione tra Comuni per la produzione diretta non è l'unica possibile, per tali servizi, che possono anche essere acquistati da produttori privati che possiedano dimensioni produttive efficienti.

Rispetto a questo quadro ci si può però chiedere se i livelli di spesa pro-capite più bassi negli interventi non connessi alle funzioni di amministrazione generale siano indicatori di assenza di servizi pubblici locali dovuta ad assenza di domanda da parte della popolazione (ad es. nei comuni rurali è probabile non esista domanda per certi servizi richiesti nei Comuni urbani quali il verde pubblico) oppure indicatori di domanda insoddisfatta da parte della medesima. Una risposta a questo quesito richiederebbe una valutazione da parte delle popolazioni interessate sul loro livello di soddisfazione rispetto ai servizi offerti, e sulle necessità di nuovi servizi. Le poche ricerche esistenti in materia (svolte dall'Istituto di studi sulle Regioni del CNR, da altri istituti di ricerca, e dal Ministero degli Interni) segnalano che i micro-Comuni (inferiori a 1.000 abitanti) esercitano circa il 50% delle attività ritenute essenziali, tra le quali emerge comunque uno zoccolo di servizi pubblici di base sempre presenti: anagrafe, stato civile, illuminazione pubblica, servizio idrico, viabilità interna, servizi cimiteriali. A partire da questi dati si potrebbe individuare una sorta di "paniere" di servizi che dovrebbe essere garantito a tutti gli enti, e verificarlo per ogni ente a partire dai livelli di presenza/assenza dei servizi nelle varie fasce di popolazione. In questa maniera si può stimare il costo aggiuntivo per una prestazione economicamente efficiente di tali servizi là dove risultino assenti. La presenza/assenza dei servizi non deve ovviamente essere valutata solo sulla base dei servizi forniti da ogni Comune, in quanto esistono servizi forniti da comuni vicini nel caso di bacini di utenza ampi (es.: scuola e sanità), e per i quali più che di livelli minimi di servizio occorre parlare di livelli di accessibilità minima del servizio; ugualmente potrebbe darsi il caso di fornitura privata di servizi collettivi tramite volontariato ecc. (si pensi all'assistenza agli anziani).

**Un secondo possibile vantaggio derivabile dall'accorpamento (più immediatamente visibile da parte degli amministratori) potrebbe quindi derivare dall'aumento e/o dal miglioramento del livello dei servizi prestati, raggiungendo almeno un livello standard prefissato; resta da capire se l'accorpamento è l'unica soluzione (i risparmi nelle spese di amministrazione consentirebbero una**

**maggior erogazione di servizi?), o se non esistono soluzioni di tipo contrattuale tra enti e/o con il settore privato che consentano lo stesso risultato.**

Benefici meno direttamente collegabili alle popolazioni dei piccoli Comuni, possono poi essere ipotizzati rispetto ad alcuni obiettivi generali di possibili politiche regionali. Proviamo a fare due esempi.

Un primo caso può essere relativo alle politiche ambientali relativamente al ciclo dell'acqua. La gestione della rete acquedottistica regionale in una maniera il più possibile integrata (e ciò potrebbe essere facilitato dall'accorpamento dei Comuni), può garantire dei benefici di lungo periodo riguardo alla qualità dell'acqua, al controllo del suo inquinamento, alla garanzia dell'approvvigionamento.

Un secondo esempio è relativo al problema del rilancio delle zone marginali del Piemonte, specie di quelle montane. Un miglioramento del livello quali-quantitativo dei servizi conseguente all'accorpamento può consentire un antidoto ai fenomeni di depauperamento progressivo di risorse umane ed economiche in tali zone, garantendo delle esternalità positive per l'intera regione.

**Un terzo beneficio può quindi essere collegato alla rivitalizzazione di alcune realtà locali che, in assenza di interventi correttivi, sono destinate allo spopolamento ed al declino economico. La cooperazione intercomunale può facilitare lo sviluppo di politiche integrate di area nei settori più svariati (turismo, cultura), capaci di mobilitare anche soggetti privati.**

A questo proposito è bene ricordare come gran parte dei piccoli Comuni piemontesi presentino preoccupanti rischi di progressiva "marginalizzazione" -come si documenta efficacemente nella prima parte di questo lavoro-, richiedendo adeguate politiche locali di sviluppo da parte dei vari livelli di governo.

L'individuazione di questo insieme di benefici, rispetto ai quali potrebbero essere dimensionati i contributi finanziari straordinari statali e regionali o altre azioni indirette di incentivo, richiede però valutazioni caso per caso.

La ricerca svolta nella provincia di Asti offre indicazioni significative in merito a tutti questi possibili benefici, in particolare relativamente alle possibili economie di scala raggiungibili nei servizi generali e tecnici, per le quali rinviamo alla terza parte di questa comunicazione.

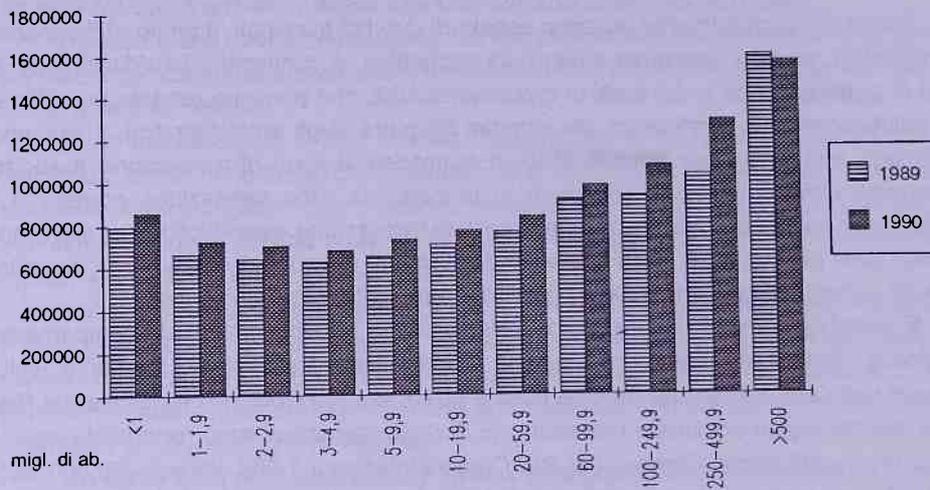
## I costi

I costi dell'accorpamento possono essere di due tipi principali. Il primo, difficilmente quantificabile, se non attraverso valutazioni soggettive, è connesso alla riduzione degli spazi di partecipazione e dei livelli di rappresentatività, che possono rendere più difficile una valutazione delle preferenze dei cittadini da parte degli amministratori; il secondo -anch'esso non facilmente quantificabile- è connesso ai costi di transazione associati all'aumento delle dimensioni, richiamati in precedenza. Una valutazione corretta dovrebbe tener conto del trade off tra questi costi di transazione e quelli connessi al mantenimento delle piccole unità: costi operativi degli organi istituzionali, costi per le decisioni dei livelli superiori di governo a causa della frammentazione amministrativa.

E' possibile comunque dare qualche elemento sui possibili effetti dell'accorpamento dei piccoli Comuni per quanto concerne la rappresentanza politica. In Piemonte -sulla base dei dati contenuti in una recente ricerca promossa dal Consiglio regionale del Piemonte sui consiglieri comunali- i meccanismi di rappresentanza sono fortemente sperequati a favore dei piccoli Comuni: nei 625 Comuni inferiori a 1.000 abitanti 260.000 elettori, il 7,4% del corpo elettorale piemontese, ha il diritto di eleggere il 46% dell'insieme dei consiglieri comunali, pari a 9.296 unità; il 25% dei consiglieri comunali piemontesi è designato dagli 80.000 elettori dei Comuni inferiori a 500 abitanti. Ovviamente, tali dati vanno pesati con il valore delle risorse finanziarie controllate da tali amministratori. Ad esempio i consiglieri dei Comuni inferiori a 1.000 abitanti, il 46% del totale, gestivano nel 1985 spese correnti pari solo al 10% del totale delle spese correnti dei Comuni piemontesi.

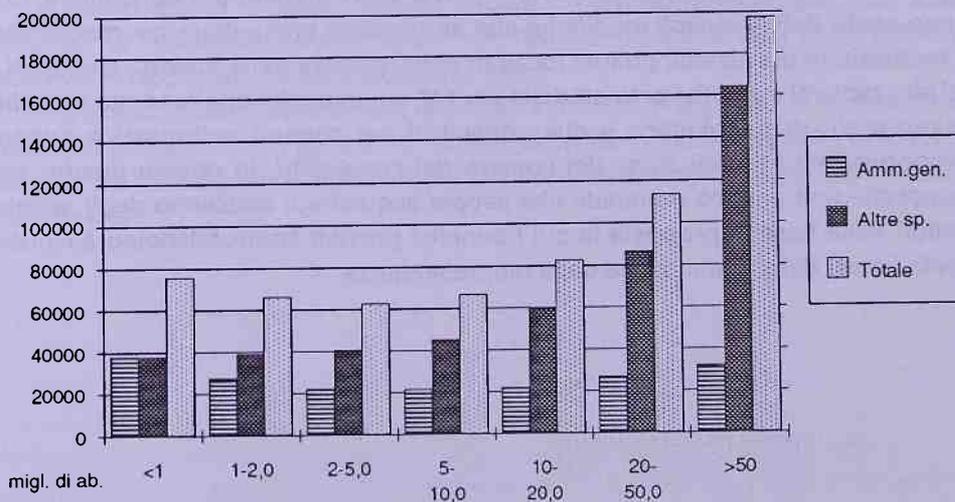
**Se pensiamo che mediamente nei Comuni inferiori a 5.000 abitanti si ha un rapporto di 63 elettori per consigliere, mentre nei centri maggiori con popolazione superiore a 30.000 abitanti il rapporto è pari a 1.947 abitanti per consigliere, ci si rende conto delle notevoli modifiche che si possono prospettare nei meccanismi di regolazione dei sistemi politici locali in conseguenza delle fusioni, che, al di là dei meccanismi correttivi previsti dalla Le. 142 sui municipi che rendono possibile l'elezione di un pro-sindaco e due consultori nei comuni sottoposti a fusione, comporterebbe una riduzione del numero dei consiglieri. In questo quadro sarà necessaria una politica regionale che sappia acquisire il consenso degli amministratori sulla base di proposte in cui i benefici previsti controbilancino adeguatamente i costi della diminuzione della rappresentanza.**

Figura 1. Andamento delle spese correnti pro-capite (in lire) dei Comuni italiani per classi di popolazione



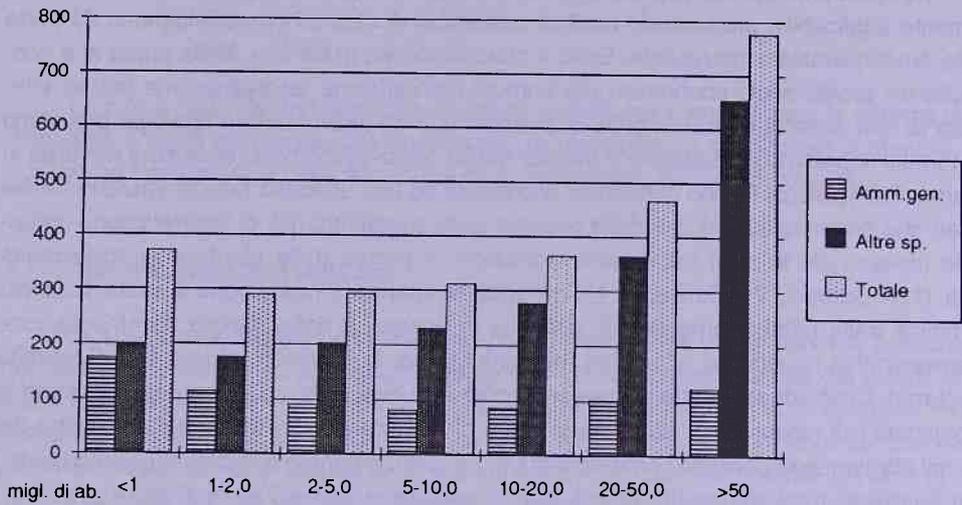
Fonte: Relazione sulla situazione economica del paese, 1991

Figura 2. Andamento delle spese di amministrazione generale, delle altre spese, e delle spese correnti totali pro-capite per classi di popolazione. Piemonte 1977 (consuntivi in lire)



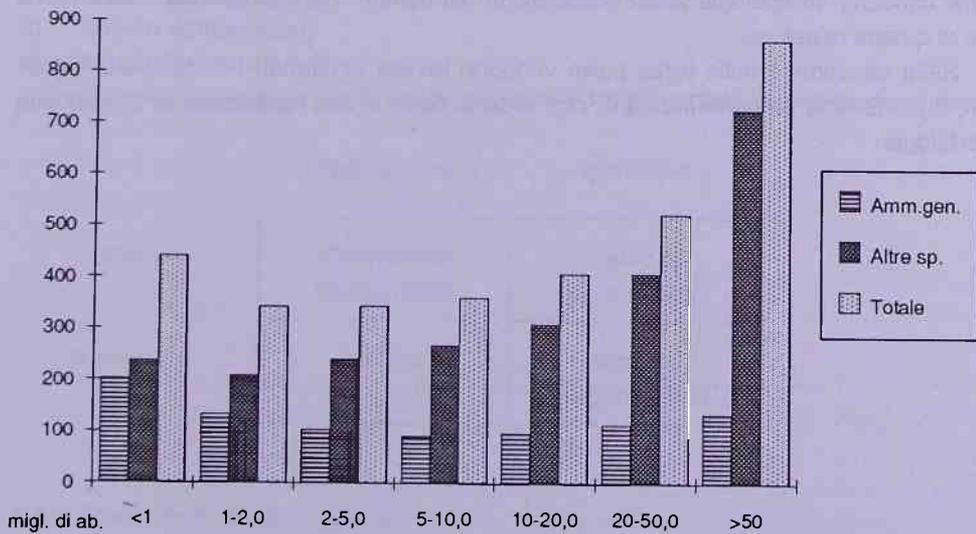
Fonte: Elaborazioni Ires su dati Istat

Figura 3. Andamento delle spese di amministrazione generale, delle altre spese, e delle spese correnti totali pro-capite per classi di popolazione. Piemonte 1984 (preventivi in lire)



Fonte: Elaborazioni Ires sui certificati di bilancio preventivo

Figura 4. Andamento delle spese di amministrazione generale, delle altre spese, e delle spese correnti totali pro-capite correnti per classi di popolazione. Piemonte 1985 (preventivi in lire)



Fonte: Elaborazione Ires sui certificati di bilancio preventivo

### **La metodologia seguita**

Nell'orizzonte teorico appena descritto, è stato sviluppato un percorso di ricerca facilmente applicabile, producendo risultati suscettibili di ulteriori approfondimenti da parte delle amministrazioni interessate. Esso è stato articolato in tre fasi. Nella prima si è ricostruito un profilo socio-economico dei comuni dell'astigiano attraverso una lettura integrata di una serie di indicatori quali-quantitativi tale da individuare le tipologie prevalenti -in termini soprattutto di maggiore o minore vitalità socio-economica- di comuni nell'area in esame. Tali tipologie hanno consentito di passare ad una seconda fase di valutazione dei criteri che possono individuare delle possibili aree sovracomunali di interrelazione potenziale (spesso già in atto) tra le amministrazioni, a partire dalla struttura amministrativa data (120 Comuni, 74 Consorzi, 1 Comunità Montana). L'operazione è stata resa più semplice dalla relativa omogeneità dell'area in esame, e dalla minore frammentazione amministrativa rispetto ad altre aree regionali (ad es. la presenza di una sola Comunità Montana). L'individuazione delle aree sovracomunali così ottenuta ha reso poi possibile lo svolgimento di alcune simulazioni sugli effetti che si potrebbero avere nelle politiche dei servizi attraverso un ipotetico processo di unione dei Comuni in questione, consolidando i dati finanziari tratti dai certificati sui bilanci consuntivi raccolti dalla Provincia di Asti. Avendo ben presente la delicatezza dei temi in questione, ci preme sottolineare che il risultato principale della ricerca non è tanto lo scenario istituzionale che si intravede nella seconda parte (uno dei tanti possibili), quanto il quadro metodologico di riferimento utilizzabile dalle amministrazioni interessate, ed applicabile, con i dovuti correttivi che tengano conto delle specificità locali, ad altre realtà provinciali.

Una prima parziale esemplificazione relativamente alla provincia di Torino per quanto concerne le tipologie socio-economiche dei comuni viene presentata nella prima parte di questa relazione.

Nella seconda e nella terza parte vengono invece richiamati i risultati più significativi, e più facilmente generalizzabili, che si sono ottenuti con l'applicazione della nostra metodologia.

## 1. IL PROFILO SOCIO-ECONOMICO E TERRITORIALE DEI COMUNI

La prima parte dell'indagine si propone di individuare e organizzare le informazioni, disponibili a scala comunale, che consentono di comporre un quadro nel contempo descrittivo ed interpretativo della situazione socio-economica dei singoli comuni.

### 1.1. I quattro indicatori utilizzati

La scelta delle unità di informazione deriva sempre da un tentativo di ottimizzare ricchezza di contenuto ed ampiezza dello spettro entro i confini costituiti dai vincoli di disponibilità o reperibilità, in assoluto o in relazione al necessario grado di dettaglio. Più in particolare occorre che gli indicatori rispondano ad un requisito di rilevanza (del fenomeno o dell'aspetto che illustrano) e, nel contempo, di complementarità (ovvero di non sovrapponibilità rispetto agli altri indicatori) e, infine, di modularità nel contesto generale che è condizione essenziale perchè l'integrazione fra i diversi contenuti informativi generi un valore aggiunto di conoscenza.

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

#### 1.1.1. La dimensione demografica

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 riferi-

mento 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.

### 1.1.2. Il reddito pro-capite

Il *reddito pro-capite* è espresso in migliaia di lire per residente al 1987. E' 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 sé, 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).

### 1.1.3. Il quadro demografico

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 esogeno, 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'invecchia-

mento 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

#### 1.1.4. I caratteri urbano-rurali

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 caratte-

rizzazione 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.

Nel prospetto allegato 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.

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

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, Isola, 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

*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.

## 1.2. Lo schema di rappresentazione del profilo

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'involutato 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. 1).

Tabella 1a. Distribuzione dei Comuni e della popolazione della provincia di Asti per modalità tipologica degli indicatori

Indicatori	Modalità tipologica	Comuni				Popolazione residente			
		N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
				V.A.	%			V.A.	%
dimensione demografica	1. piccolo	50	41,7	50	41,7	16.696	8,0	16.696	8,0
	2. medio piccolo	37	30,8	87	72,5	29.125	13,9	45.821	21,9
	3. medio grande	28	23,3	115	95,8	55.221	26,4	101.042	48,2
	4. grande	5	4,2	120	100,0	108.378	51,8	209.420	100,0
reddito pro-capite	1. basso	23	19,2	23	19,2	9.586	4,6	9.586	4,6
	2. medio basso	44	36,7	67	55,8	41.674	19,9	51.260	24,5
	3. medio alto	40	33,3	107	89,2	58.919	28,1	110.179	52,6
	4. alto	13	10,8	120	100,0	99.241	47,4	209.420	100,0
quadro demografico	1. malessere	37	30,8	37	30,8	27.290	13,0	27.290	13,0
	2. compensaz.	72	60,0	109	90,8	66.215	31,6	93.505	44,6
	3. equilibrio	5	4,2	114	95,0	90.588	43,3	184.093	87,9
	4. crescita	6	5,0	120	100,0	25.327	12,1	209.420	100,0
caratteri urbano/rurali	1. rurale/s.r.	17	14,2	17	14,2	10.304	4,9	10.304	4,9
	2. semirurale	88	73,3	105	87,5	73.893	35,3	84.197	40,2
	3. semiurbano	11	9,2	116	96,7	26.448	12,6	110.645	52,8
	4. urbano	4	3,3	120	100,0	98.775	47,2	209.420	100,0

Tabella 1d. Distribuzione dei Comuni e della popolazione della provincia di Torino per modalità tipologica degli indicatori

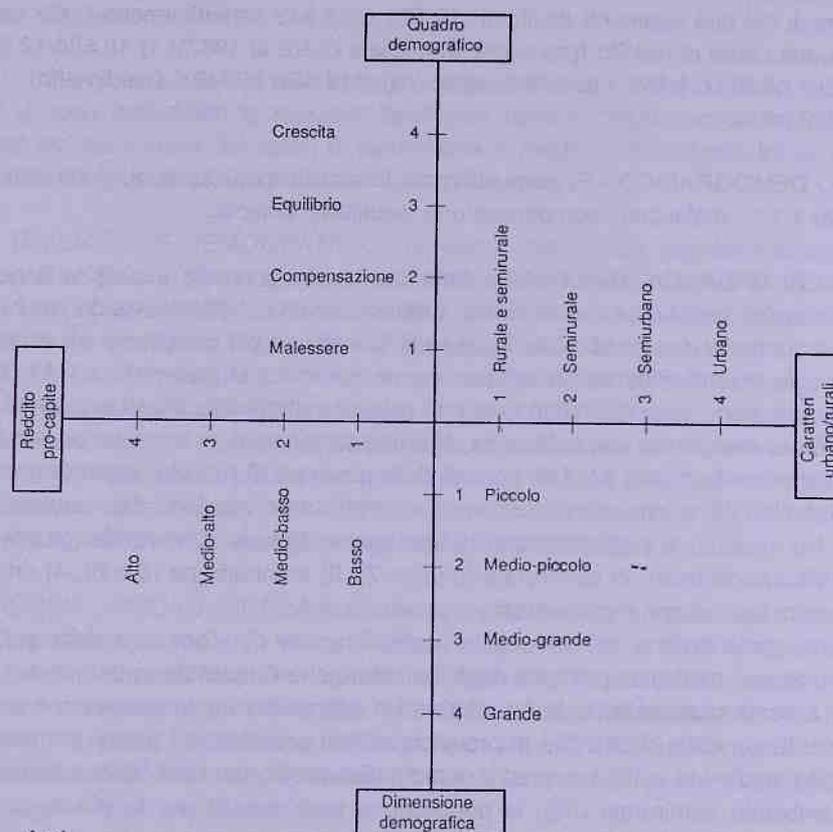
Indicatori	Modalità tipologica	Comuni				Popolazione residente			
		N.	%	frequenze cumulate		abitanti	%	frequenze cumulate	
				V.A.	%			V.A.	%
Dimensione demografica	1. piccolo	152	48,3	152	48,3	97.016	4,3	97.016	4,3
	2. medio piccolo	92	29,2	244	77,5	216.239	9,5	313.255	13,8
	3. medio grande	51	16,2	295	93,7	368.781	16,2	682.036	30,0
	4. grande	20	6,3	315	100,0	1.593.354	70,0	2.275.390	100,0
Reddito pro-capite	1. basso	144	45,7	144	45,7	251.048	11,0	251.048	11,0
	2. medio basso	140	44,4	284	90,2	803.407	35,3	1.054.455	46,3
	3. medio alto	19	6,0	303	96,2	173.017	7,6	1.227.472	53,9
	4. alto	12	3,8	315	100,0	1.047.918	46,1	2.275.390	100,0
Quadro demografico	1. malessere	50	15,9	50	15,9	33.872	1,5	33.872	1,5
	2. compensaz.	68	21,6	118	37,5	65.424	2,9	99.296	4,4
	3. equilibrio	89	28,3	207	65,7	1.673.619	73,6	1.772.915	77,9
	4. crescita	108	34,3	315	100,0	502.475	22,1	2.275.390	100,0
Caratteri urbano/rurali	1. rurale/s.r.	36	11,4	36	11,4	45.867	2,0	45.867	2,0
	2. semirurale	109	34,6	145	46,0	100.845	4,4	146.712	6,4
	3. semiurbano	142	45,1	287	91,1	892.686	39,2	1.039.398	45,7
	4. urbano	28	8,9	315	100,0	1.235.992	54,3	2.275.390	100,0

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. 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 (cfr. allegato).

Tabella 2. Lo schema di rappresentazione: caratteri e peso socio-economico dei comuni



### 1.2.a. Asti

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:

1) **DIMENSIONE DEMOGRAFICA** - La suddivisione della popolazione residente per comune al 1989 in classi d'ampiezza è stata operata determinando dapprima la soglia centrale (1.183 abitanti) con il criterio della media corretta: si tratta del valor medio di popolazione comunale in provincia di Asti calcolato con esclusione dal computo dei valori massimo (74.649, Asti) e minimo (139, Olmo Gentile). I due segmenti dimensionali così ottenuti (139/1.183 quello inferiore e 1.183/74.649 quello superiore) sono stati a loro volta ripartiti, ciascuno in due gruppi, sulla base del valor medio di segmento che risulta pari a 526 ed a 4.957 abitanti rispettivamente. Ne risultano le seguenti classi: 1) 139/526 residenti (comuni piccoli); 2) 527/1.183 (medio-piccoli); 3) 1.184/4.957 (medio-grandi); 4) 4.958/74.649 (grandi).

2) REDDITO PRO-CAPITE - Il valore centrale è stato qui determinato calcolando dapprima il valore intermedio generale (14.456, pro-capite in migliaia di lire) fra il valore minimo di Sessame (10.684) e quello massimo di Asti (18.229); si sono poi determinati i valori intermedi dei due segmenti risultanti (12.570 e 16.342 rispettivamente). Ne risultano le seguenti classi di reddito (pro-capite in migliaia di lire al 1987): 1) 10.684/12.570 (basso); 2) 12.571/14.456 (medio-basso); 3) 14.457/16.342 (medio-alto); 4) 16.343/18.229 (alto).

3) QUADRO DEMOGRAFICO - Si sono utilizzate le stesse modalità tipologiche definite nel paragrafo 1.1.3.: malessere, compensazione, equilibrio, crescita.

4) CARATTERI URBANO/RURALI - Si è fatto riferimento generale alla ripartizione in quattro tipi (rurale, semirurale, semiurbano, urbano) definita dall'Istat, valida anche in termini di orientamento da una situazione più semplice ad una più complessa (di struttura dell'organizzazione territoriale rappresentata, come anticipato al paragrafo 1.1.4.). Si è operata una sola correzione assimilando al tipo rurale i comuni classificati semirurali nel gruppo 8: ciò per mantenere una sufficiente differenziazione relativa in senso più rurale o più urbano rispetto alla massa degli 88 comuni della provincia di Asti che appartengono al gruppo 7 (semirurali) e che costituiscono la classe medio-inferiore dei caratteri urbano/rurali. Ne risultano le seguenti modalità tipologiche: 1) rurale/semirurale (gruppi 9 e 8 della classificazione Istat); 2) semirurale (gruppo 7); 3) semi-urbano (5 e 6); 4) urbano (gruppo 3, unico tipo urbano rappresentato in provincia di Asti).

Da tale organizzazione dei dati risulta la distribuzione dei comuni e della popolazione residente, per modalità tipologica degli indicatori, che è riportata in tabella 1 e che costituisce, a scala comunale, la base informativa per elaborare le successive sintesi interpretative. In generale risulta che in provincia di Asti prevalgono i piccoli comuni (50 casi), il reddito medio (44 e 40), un quadro demografico medio-basso di "compensazione" (72) e un ambiente semirurale (88); la popolazione però risiede per lo più in comuni grandi (51,8%), gode di reddito alto (47,4%), esprime un quadro demografico in "equilibrio" (43,3%) e il contesto ambientale di inserimento è quello urbano (47,2%).

Sono riportate, in allegato, le immagini del profilo socio-economico relative a tutti i 120 comuni della provincia di Asti. Si può ancora introdurre qualche esempio di lettura di tali prospetti:

- a) fra i comuni più grandi Asti e Canelli assumono la stessa configurazione, lievemente compressa, ovvero deficitaria, in termini di quadro demografico, ovvero di vitalità della struttura sociale; Nizza invece, che tale vitalità esprime appieno, risulta lievemente compressa in termini di livello del reddito pro-capite;
- b) tre comuni sono rappresentati al livello minimo di dimensione teorica poichè caratterizzati dalla classe d'ampiezza iniziale per tutti gli indicatori: si tratta di Montabone, Olmo Gentile e S. Giorgio Scarampi;
- c) i comuni di Camerano Casasco, Maranzana, Moasca, Pino d'Asti, Quaranti da un lato e quelli di Cassinasco e Castel Boglione dall'altro lato, pur di analogo peso (uguale superficie del poligono) risultano diversamente qualificati. Il primo gruppo in

senso "economico" (orientamento est/ovest del poligono), il secondo gruppo in senso "sociale" (orientamento nord/sud); e così via esemplificando.

#### 1.2.d. Torino

Più in particolare, nel caso della provincia di Torino, 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 per quanto riguarda dimensione demografica e reddito pro-capite:

1) DIMENSIONE DEMOGRAFICA - La suddivisione della popolazione residente per comune al 1989 in classi d'ampiezza è stata operata determinando dapprima la soglia centrale (4.065 abitanti) con il criterio della media corretta: si tratta del valore medio di popolazione comunale in provincia di Torino calcolato con esclusione dal computo dei valori massimo (1.002.863, Torino) e minimo (42, Moncenisio). I due segmenti dimensionali così ottenuti (42/4.065 quello inferiore e 4.065/1.002.863 quello superiore) sono stati a loro volta ripartiti, ciascuno in due gruppi, sulla base dei rispettivi valori medi corretti che risultano pari a 1.289 (segmento inferiore) ed a 13.704 (segmento superiore). Ne risultano le seguenti classi: 1) 42/1.289 residenti (comuni piccoli); 2) 1.289/4.065 (medio-piccoli); 3) 4.065/13.704 (medio-grandi); 4) 13.704/1.002.863 (grandi).

2) REDDITO PRO-CAPITE - Come valore centrale è stato qui assunto il valore di reddito medio piemontese pari a 16.130 pro-capite in migliaia di lire al 1987. Si sono poi determinati i valori intermedi dei due segmenti risultanti (13.000 e 18.000 rispettivamente). Ne risultano le seguenti classi di reddito: 1) 440/13.000 (reddito basso; ove 440 è il dato comunale minimo registrato a Ribordone); 2) 13.000/16.130 (medio-basso); 3) 16.130/18.000 (medio-alto); 4) 18.000/25.300 (alto; ove 25.300 è il dato comunale massimo registrato a Pino Torinese).

3) QUADRO DEMOGRAFICO - Si sono utilizzate le stesse modalità tipologiche definite nel paragrafo 1.1.3.: malessere, compensazione, equilibrio, crescita.

4) CARATTERI URBANO/RURALI - Si è fatto riferimento generale alla ripartizione in 4 tipi (rurale, semirurale, semiurbano, urbano) definita dall'Istat, valida anche in termini di orientamento da una situazione più semplice ad una più complessa (di struttura dell'organizzazione territoriale rappresentata, come anticipato al paragrafo 1.1.4.). Si è operata una sola correzione assimilando al tipo rurale i comuni classificati semirurali nel gruppo 8: ciò in quanto la classificazione Istat, realizzata a scala nazionale, rileva una presenza pressochè esclusiva di comuni meridionali nel gruppo 9 (tipo rurale). Ne risultano le seguenti modalità tipologiche: 1) rurale/semirurale (gruppi 9 e 8 della classificazione Istat); 2) semirurale (gruppo 7); 3) semi-urbano (5 e 6); 4) urbano (gruppi 1, 2, 3, e 4).

Da tale organizzazione dei dati risulta la distribuzione dei comuni e della popolazione residente, per modalità tipologica degli indicatori, che è riportata in tabella 1 e che costituisce, a scala comunale, la base informativa per elaborare le successive sintesi in-

terpretative. In generale risulta che in provincia di Torino prevalgono i piccoli comuni (152 casi), il reddito basso e medio-basso (144 e 140 casi comunali), un quadro demografico di crescita (108 casi) ed un ambiente semi-urbano (142 casi).

La popolazione risiede per lo più in comuni grandi (70,0%), gode di reddito alto (46,1%), esprime un quadro demografico in "equilibrio" (73,6%) e il contesto residenziale è quello "urbano" (54,3%).

Sono riportate, in allegato, le immagini del profilo socio-economico relative a tutti i 315 comuni della provincia di Torino.

### **1.3. La graduatoria di rango dei comuni**

Si può confrontare il peso socio-economico di due comuni misurando la diversa ampiezza della superficie dei rispettivi poligoni di rappresentazione. Tale operazione può essere semplificata ricorrendo al conteggio del numero di tacche di classe d'ampiezza inscritte nei rispettivi poligoni; se si conteggiano anche i quattro vertici dei poligoni stessi si ottiene, come misura di valutazione della superficie, un valore numerico corrispondente alla somma dei valori di ordinamento delle singole classi d'ampiezza di ciascun comune.

Ovvero, se si utilizza come punteggio il numero di ordinamento delle classi d'ampiezza (o modalità tipologiche) di ciascun indicatore e poi si sommano i quattro punteggi ottenuti da ciascun comune si ottiene un valore numerico compreso fra 4 e 16 che può essere considerato un misuratore del peso socio-economico del comune in esame. Per esempio, un comune caratterizzato da dimensione medio-grande (classe=3), reddito medio-basso (=2), quadro demografico di compensazione (=2), caratteri semirurali (=2), avrà un peso socio-economico pari a 9 (3+2+2+2).

L'ordinamento dei comuni operato in base a tale misuratore può essere a sua volta inteso come una graduatoria di rango socio-economico quali quantitativo. Viene qui usato il termine rango in senso figurato perchè sembra intuitivamente suggerire l'immagine di un ordinamento secondo una scala di valori.

### **1.4. 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).

#### 1.4.1. 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 3, 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.

#### 1.4.2.a. I gruppi rappresentati in provincia di 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.

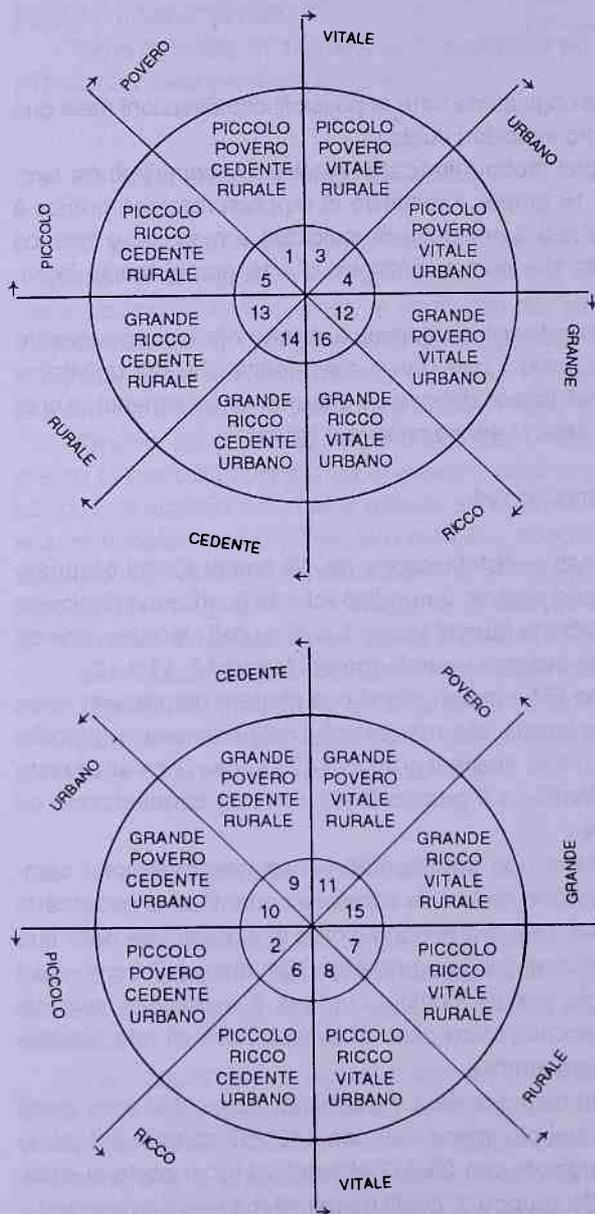
I comuni che, al contrario, risultano non frammentati e non marginali sono complessivamente 21; i 9 del gruppo 13 godono delle sole condizioni quantitative necessarie (grande e ricco), i restanti 12 (gruppi 14, 15 e 16) godono inoltre di almeno una delle due condizioni qualitative necessarie e sufficienti (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.

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

Nelle tabelle 4 e 5 sono riportati i risultati aggregati ed analitici dell'operazione di distribuzione dei comuni della provincia di Asti nei 16 gruppi omogenei di classificazione.

Tabella 3. Lo spazio degli attributi: i 16 gruppi in cui i 4 indicatori dicotomici pre-selezti 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

Nella cartina 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.

Tabella 4a. 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

#### 1.4.2.d. I gruppi rappresentati in provincia di 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 4 e 5 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 1 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 4d. 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	32,7	1.094.158	48,1
16	12	3,8	315	100,0	1.181.232	51,9	2.275.390	100,0

### 1.5. Osservazioni di sintesi

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:

- 1) una rappresentazione dei caratteri e del peso socio-economico dei comuni;
- 2) un ordinamento dei comuni in base ad un indice di rango che misura il grado di importanza assunto dai singoli centri nel contesto di riferimento;
- 3) una classificazione dei comuni in gruppi omogenei di assortimento tipologico degli indicatori.

In sintesi: descrizione, misurazione, elaborazione.

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

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.

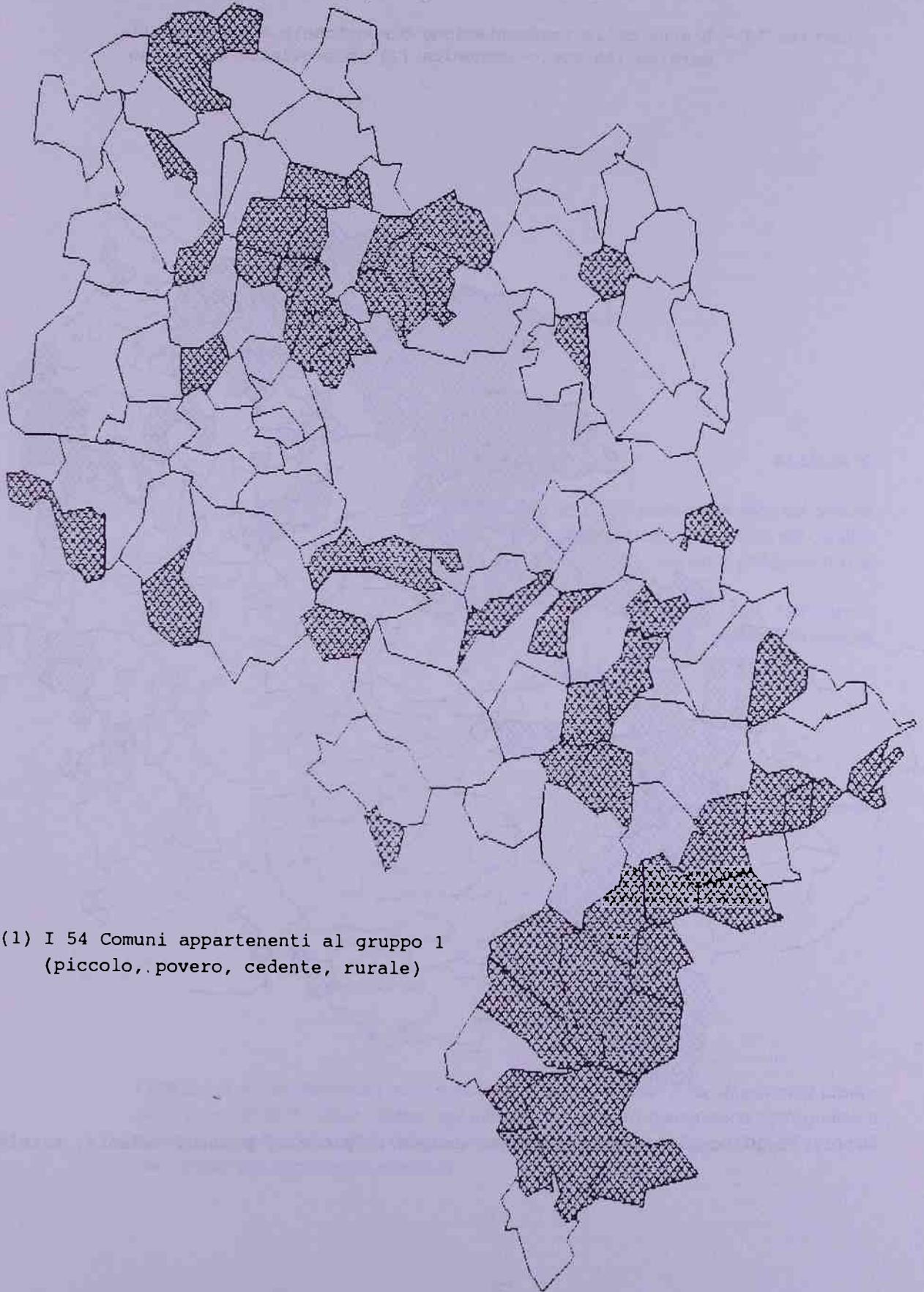
Tabella 5a. Distribuzione dei Comuni della Provincia di Asti secondo i 16 raggruppamenti teorici individuati

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)

Tabella 5d. 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)-1090(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

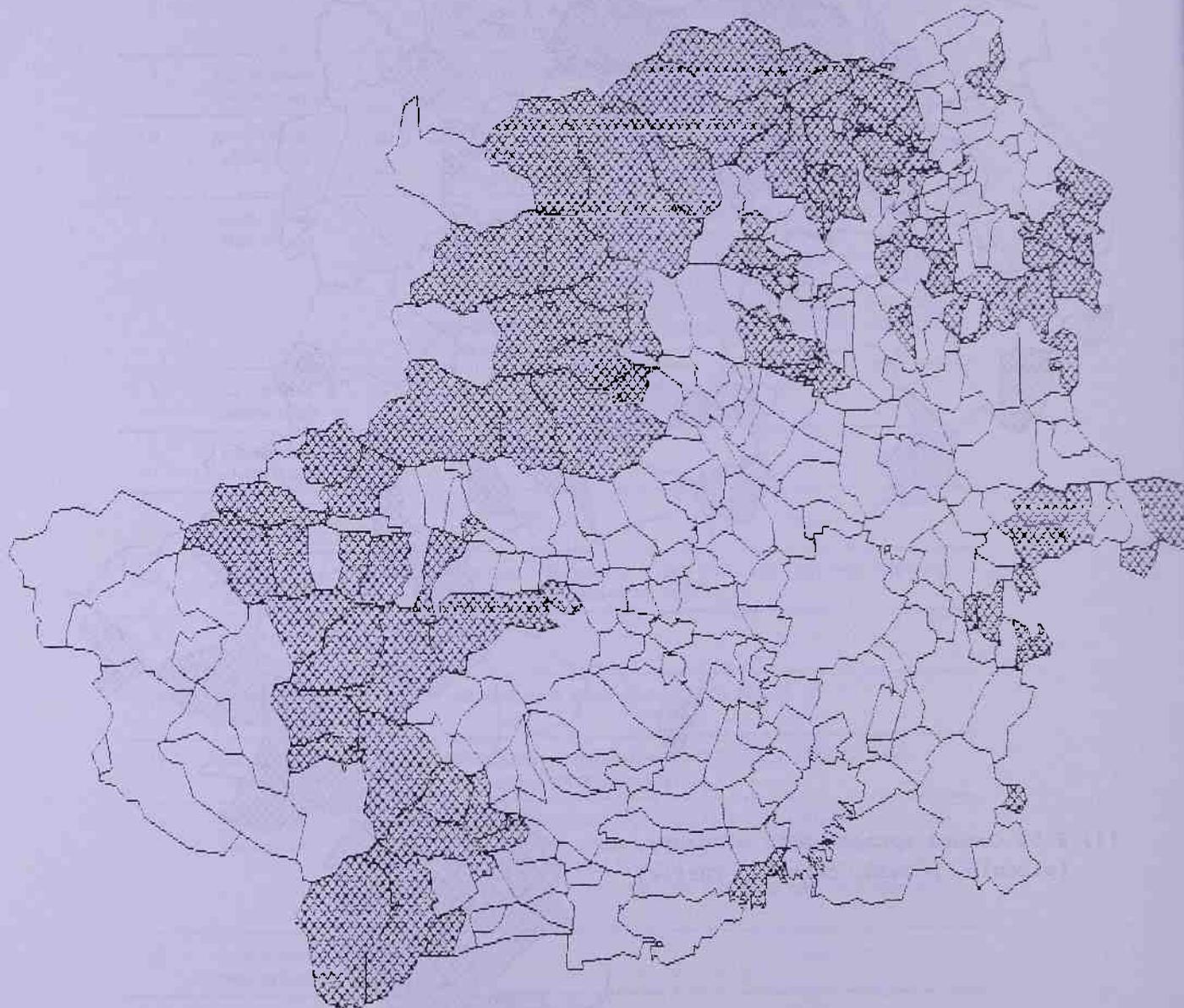
Cartina 1a - L'area della frammentazione dimensionale associata alla marginalità socio-economica (1) in provincia di Asti



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

GRUPPO     frammentazione (1)     resto provincia

Cartina 1d - 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

## ALLEGATO

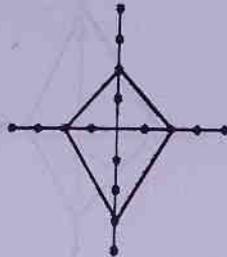
L'immagine del profilo socio-economico dei comuni:  
una rappresentazione del peso e dei caratteri  
dei centri delle province di:

- Asti, 120 comuni,
- Torino, 315 comuni.

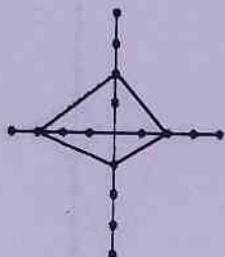
(Lo schema di rappresentazione di  
tabella 2 può essere utilizzato come legenda)

I poligoni di rappresentazione sono confrontabili solo all'interno della stessa area provinciale. Le classi d'ampiezza relative agli indicatori quantitativi (dimensione demografica e reddito pro-capite) sono infatti definite tenendo conto della escursione dei valori comunali che caratterizza ogni singola provincia.

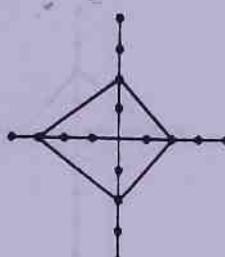




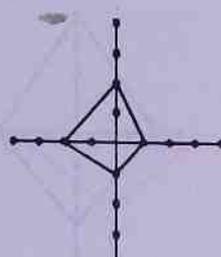
5001 AGLIANO



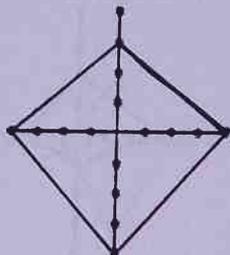
5002 ALBUGNANO



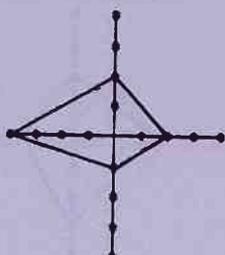
5003 ANTIGNANO



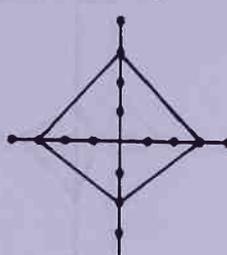
5004 ARANENGO



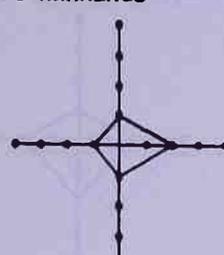
5005 ASTI



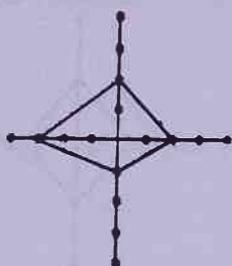
5006 AZZANO



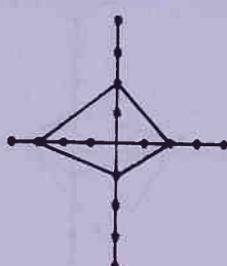
5007 BALDICHIERI



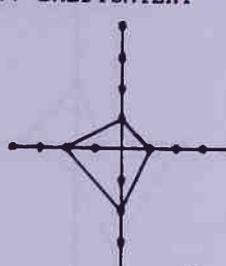
5008 BELVEGLIA



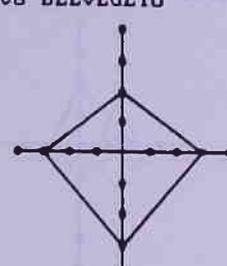
5009 BERZANO S.P.



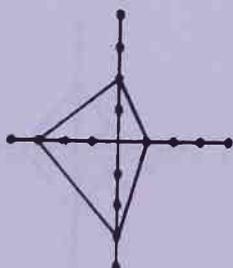
5010 BRUNO



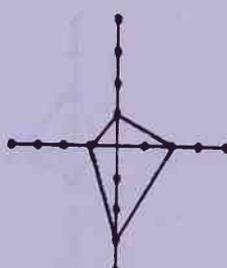
5011 BUBBIO



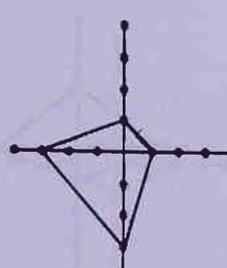
5012 BUTTIGLIERA



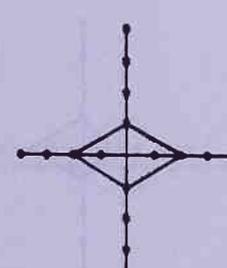
5013 CALAMANDRANZA



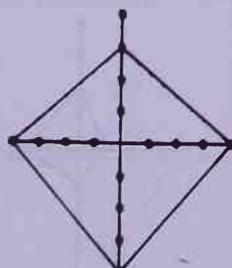
5014 CALLIANO



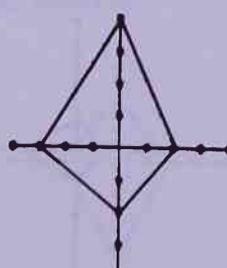
5015 CALOSSO



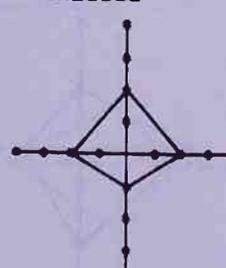
5016 CAMERANO CAS.



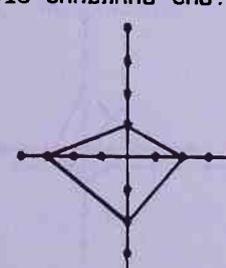
5017 CANELLI



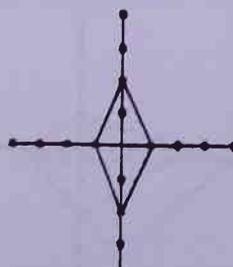
5018 CANTARANA



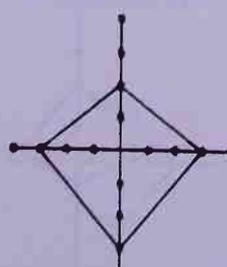
5019 CAPRIGLIO



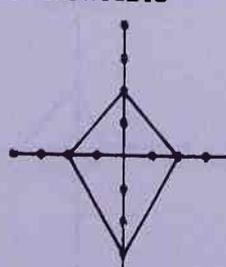
5020 CASORZO



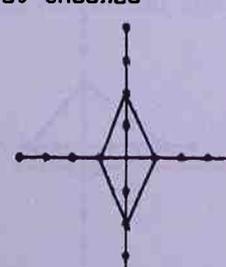
5021 CASSINASCO



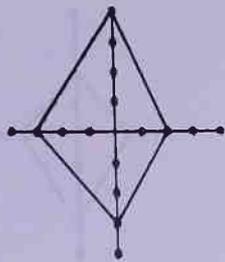
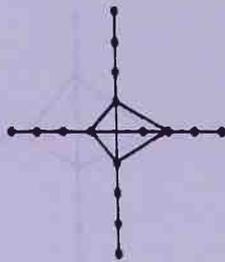
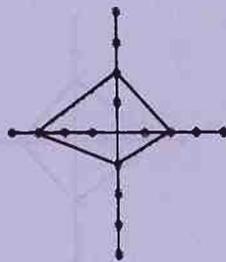
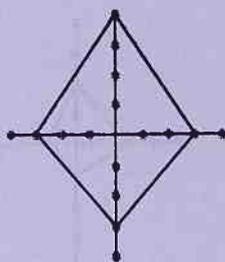
5022 CASTAGNOLE L.



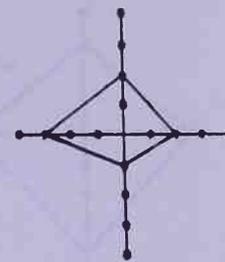
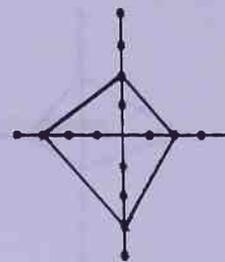
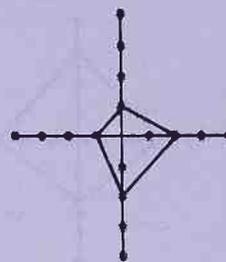
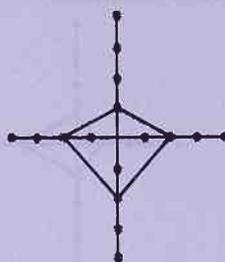
5023 CASTAGNOLE M.



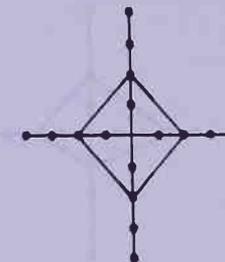
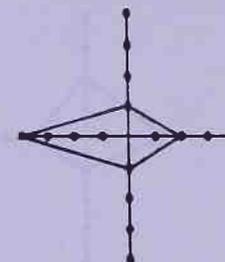
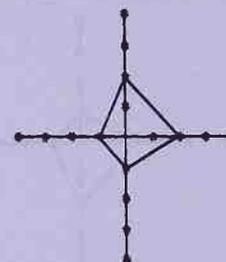
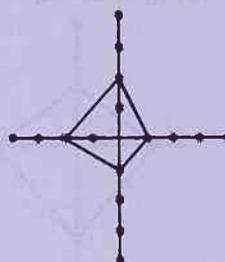
5024 CASTEL BOGLINO



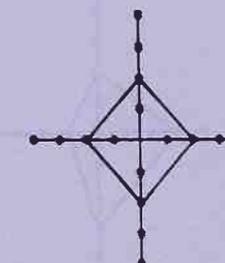
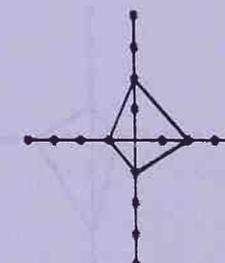
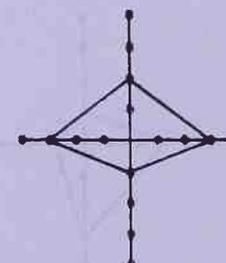
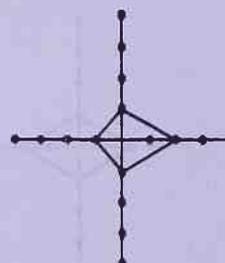
5025 CASTELL'ALFERO 5026 CASTELLERO 5027 CASTELLETTO M. 5028 CAST. ANNONE



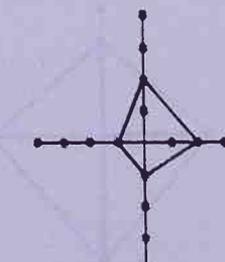
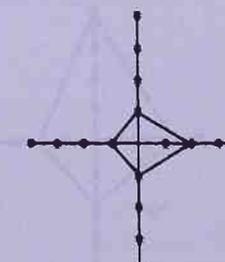
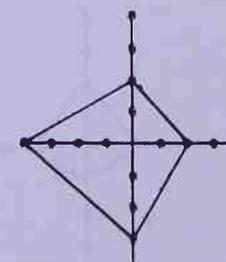
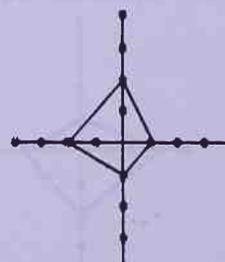
5029 CASTELN. BELBO 5030 CASTELN. CALCEA 5031 CASTELN. D. BOS 5032 CASTEL ROCCH



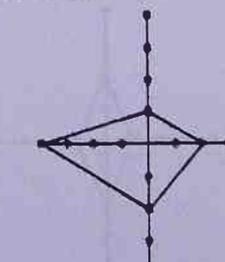
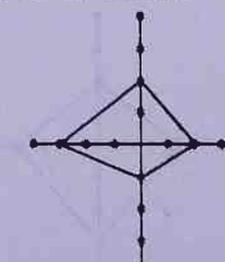
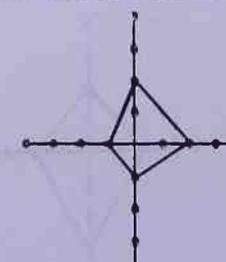
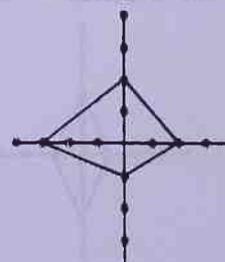
5033 CELLARENGO 5034 CELLE ENOMONDO 5035 CERRETO 5036 CERRO TANARO



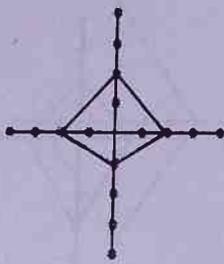
5037 CESSOLE 5038 CHIUSANO 5039 CINAGLIO 5040 CISTERNA



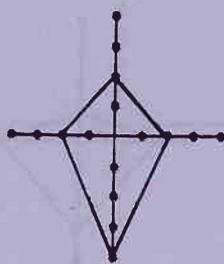
5041 COAZZOLO 5042 COCCONATO 5043 COLCAUGNO 5044 CORSIONE



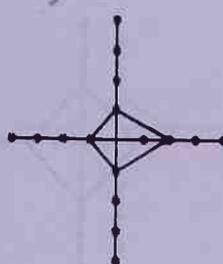
5045 CORTANDONE 5046 CORTANZE 5047 CORTAZZONE 5048 CORTIGLIONE



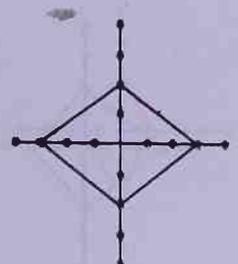
5049 COSSOMBRATO



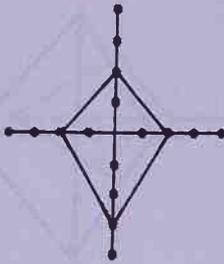
5050 COSTIGLIOLE



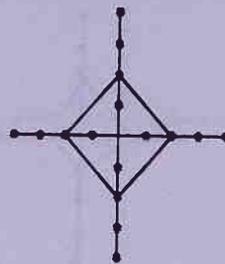
5051 CUNICO



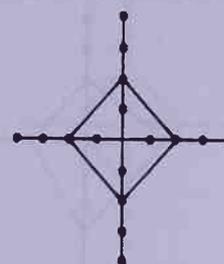
5052 DUSINO S.MI.



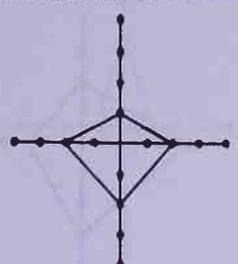
5053 FERRERE



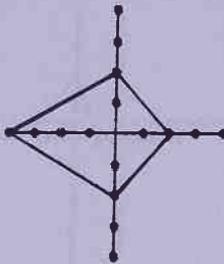
5054 FONTANILE



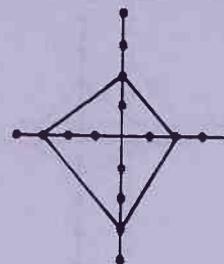
5055 FRINCO



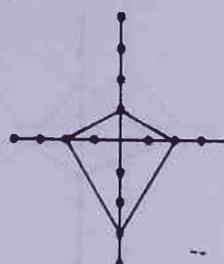
5056 GRANA



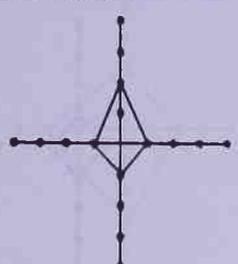
5057 GRAZZANO BAD.



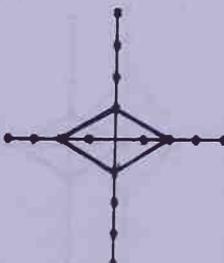
5058 INCISA SCA.



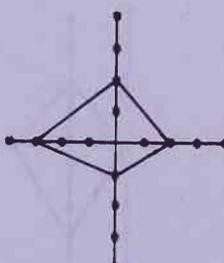
5059 ISOLA D'ASTI



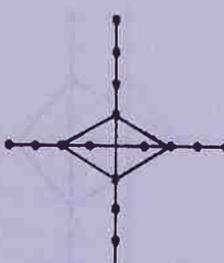
5060 LOAZZOLO



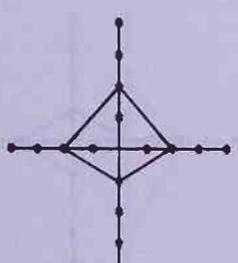
5061 MARANZANA



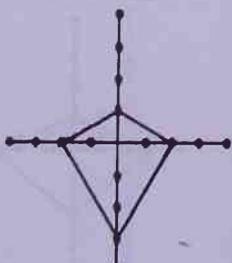
5062 MARETTO



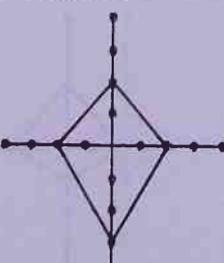
5063 MOASCA



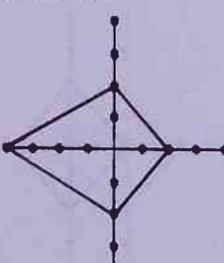
5064 MOMBALDONE



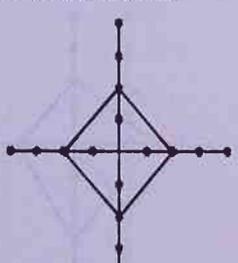
5065 MOMBARUZZO



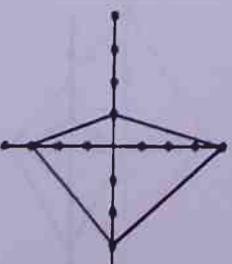
5066 MOMBERCCELLI



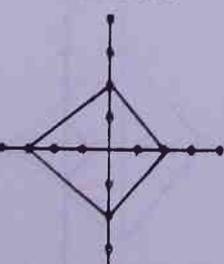
5067 MONALE



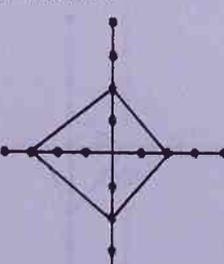
5068 MONASTERO BOR.



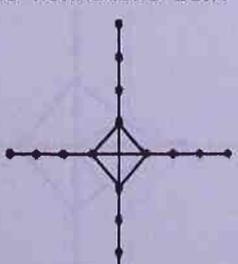
5069 MONCALVO



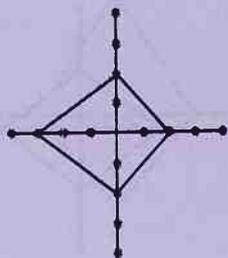
5070 MONCUCCO T.



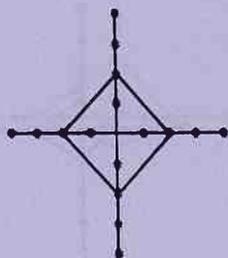
5071 MONGARDINO



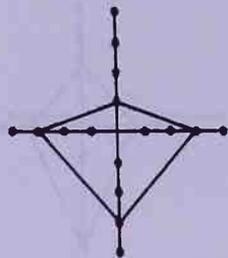
5072 MONTABONE



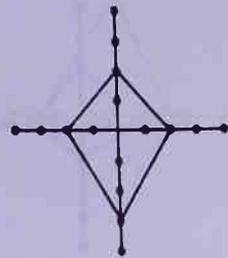
5073 MONTAFIA



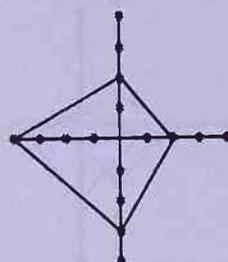
5074 MONTALDO SCA.



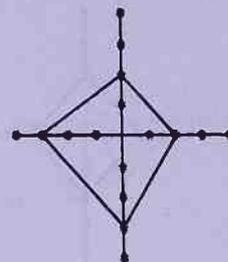
5075 MONTECHIARO



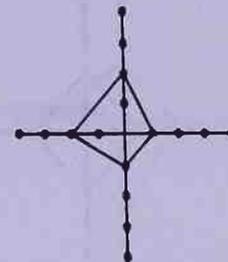
5076 MONTEGROSSO



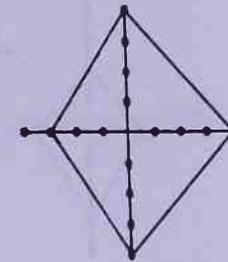
5077 MONTEMAGNO



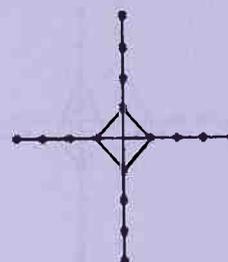
5078 MONTIGLIO



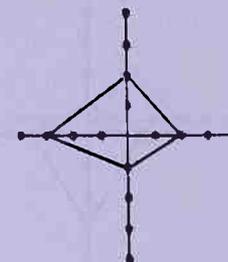
5079 MORANSENGO



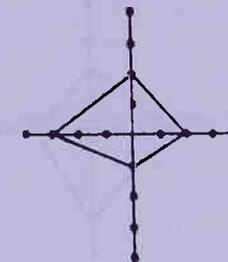
5080 NIZZA M.



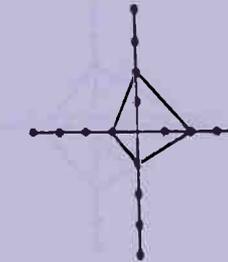
5081 OLMO GENTILE



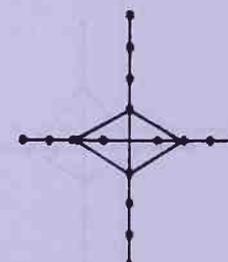
5082 PASSERANO MA.



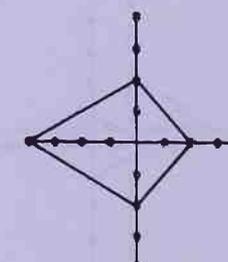
5083 PENANGO



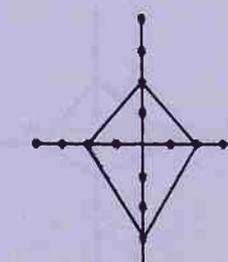
5084 PIEA



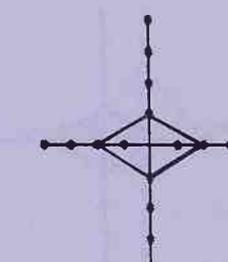
5085 PINO D'ASTI



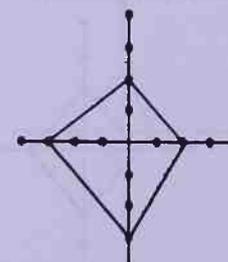
5086 PIOVA MASSAIA



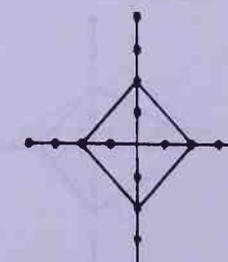
5087 PORTACOMARO



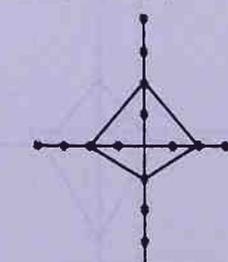
5088 QUARANTI



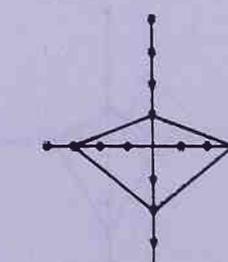
5089 REFRANCORE



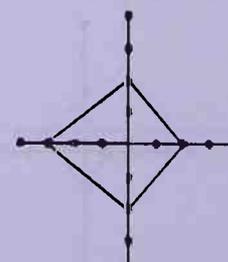
5090 REVIGLIASCO



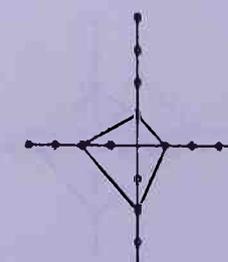
5091 ROATTO



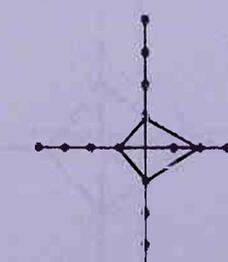
5092 ROBELLA



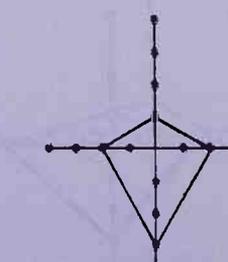
5093 ROCCA ARAZZO



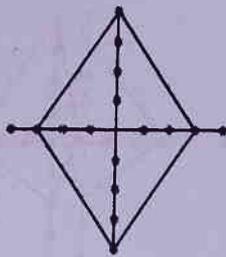
5094 ROCCAVERANO



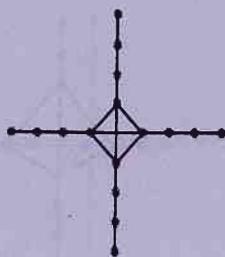
5095 ROCCHETTA PAL.



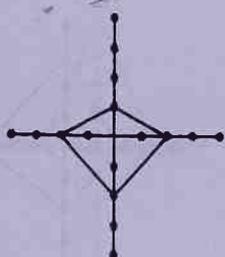
5096 ROCCHETTA TAN.



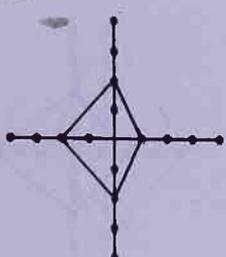
5097 SAN DAMIANO



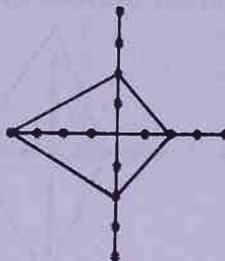
5098 S. GIORGIO SC.



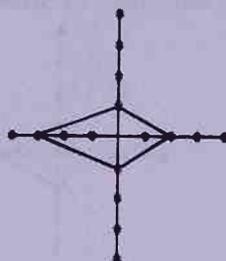
5099 S. MARTINO AL.



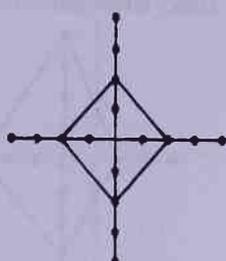
5100 S. MARZANO OL.



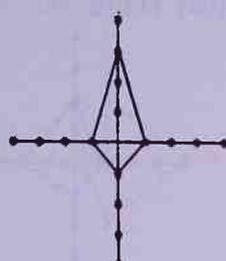
5101 SAN PAOLO SOL.



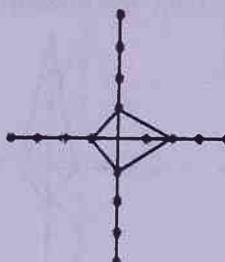
5102 SCANDELUZZA



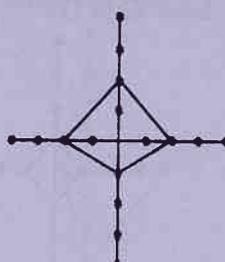
5103 SCURZOLENGO



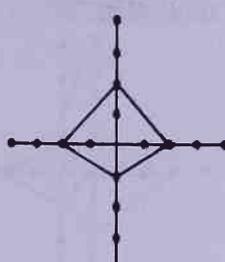
5104 SEROLE



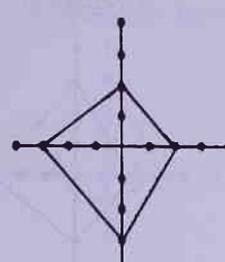
5105 SESSAME



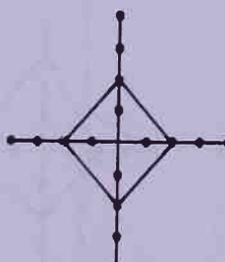
5106 SETTIME



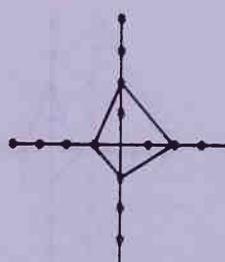
5107 SOGLIO



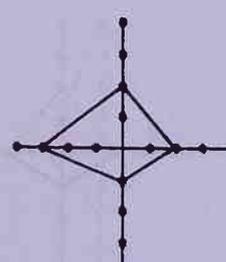
5108 TIGLIOLE



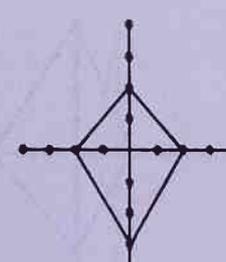
5109 TONCO



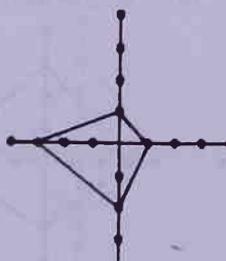
5110 TONENGO



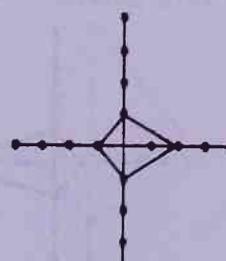
5111 VAGLIO SERRA



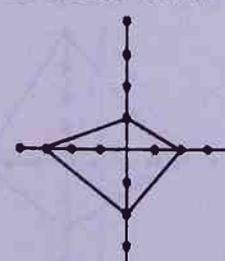
5112 VALFENERA



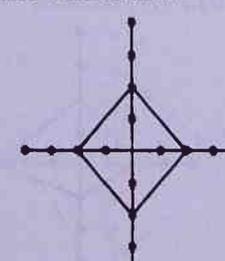
5113 VESIME



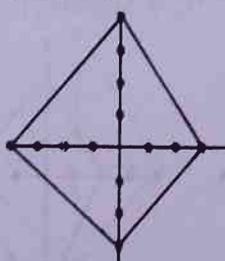
5114 VIALE D'ASTI



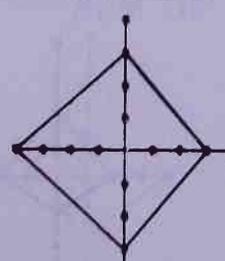
5115 VIARIGI



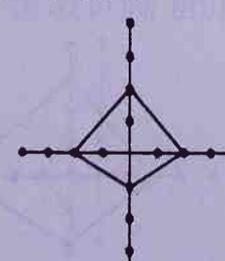
5116 VIGLIANO



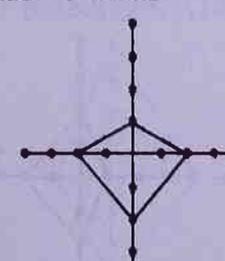
5117 VILLAFRANCA



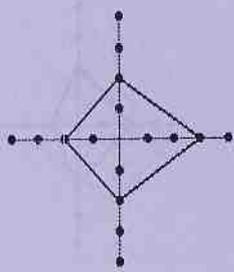
5118 VILLANOVA



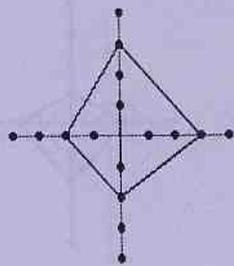
5119 VILLA S. SEC.



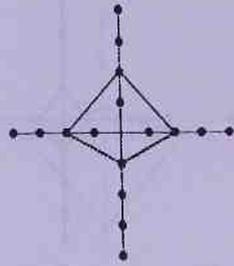
5120 VINCHIO



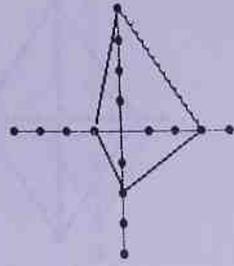
1001 AGLIE



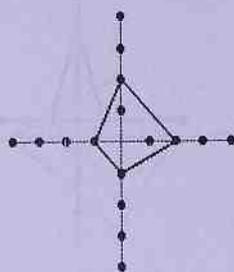
1002 AIRASCA



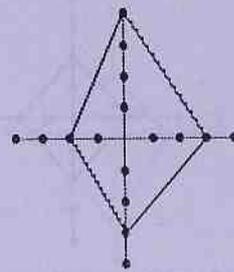
1003 ALA DI STURA



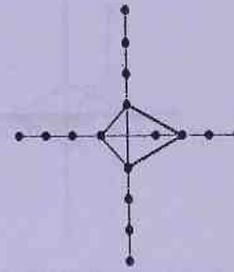
1004 ALBIANO ivrea



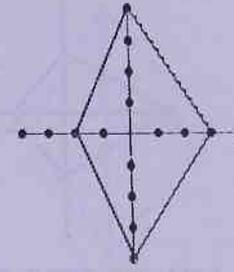
1005 ALICE S.



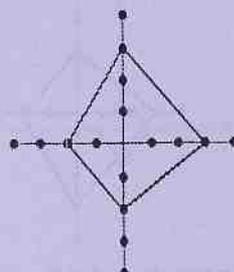
1006 ALHESE



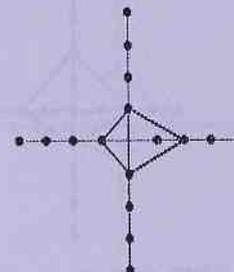
1007 ALPETTE



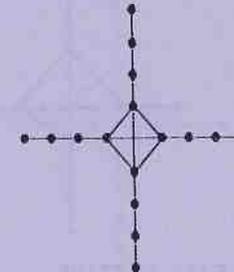
1008 ALPIGNANO



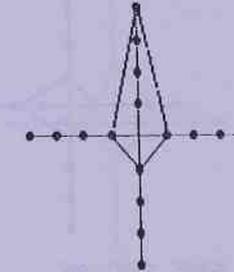
1009 ANDEZENO



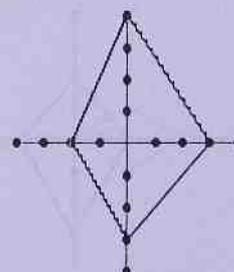
1010 ANDRATE



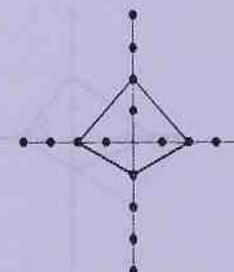
1011 ANGRUGNA



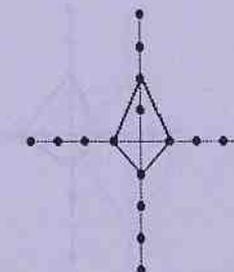
1012 ARIGNANO



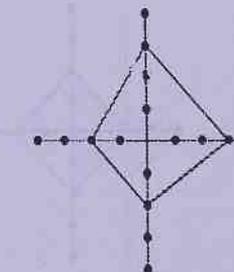
1013 AVIGLIANA



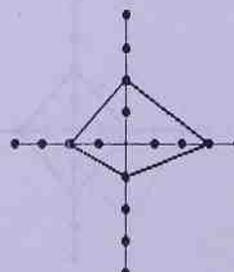
1014 AZEGLIO



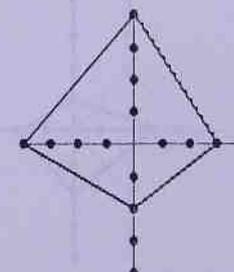
1015 BAIRÒ



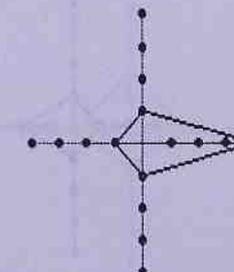
1016 BALANGERO



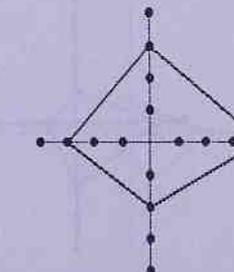
1017 BALDISSERO C.



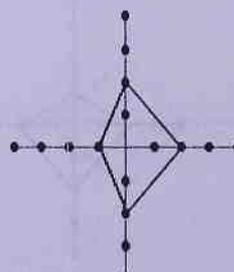
1018 BALDISSERO I.



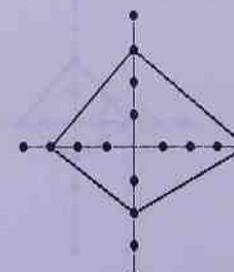
1019 BALME



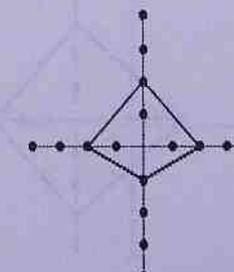
1020 BANCHETTE



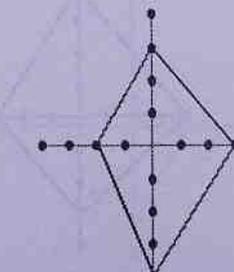
1021 BARRANIA



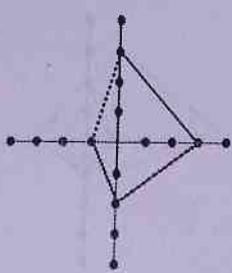
1022 BARDONECCHIA



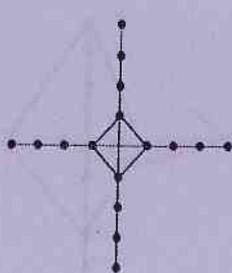
1023 BARONE C.



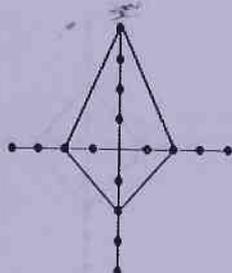
1024 BEINASCO



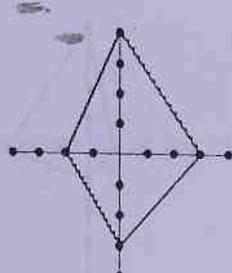
1025 BIBIANA



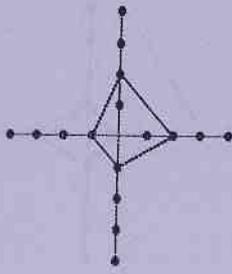
1026 BOBBIO P.



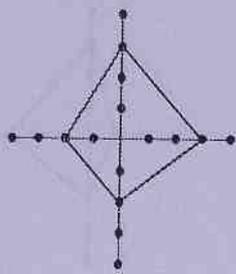
1027 BOLLENGO



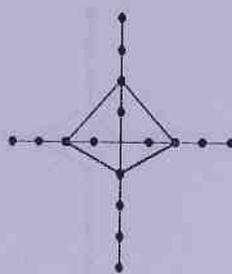
1028 BORGARO T.



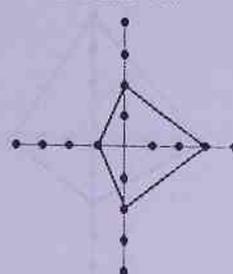
1029 BORGIALLO



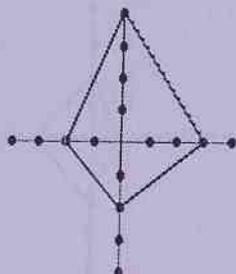
1030 BORGOFRANCO



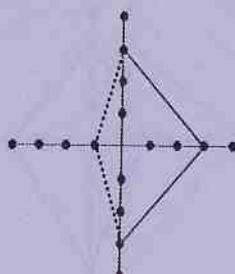
1031 BORGOMASINO



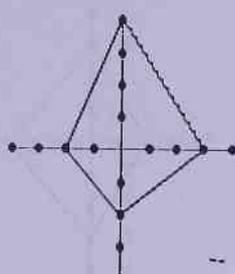
1032 BORGONE SUSA



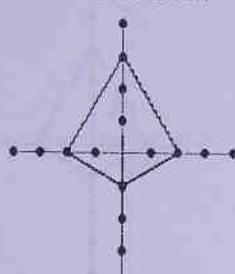
1033 BOSCINERO



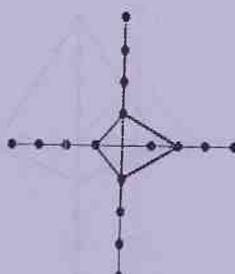
1034 BRANDIZZO



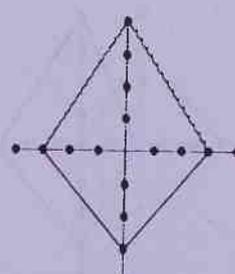
1035 BRICHERASIO



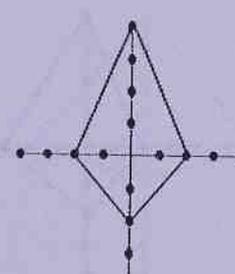
1036 BROSSO



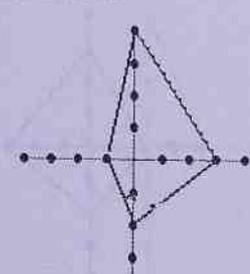
1037 BRUZOLO



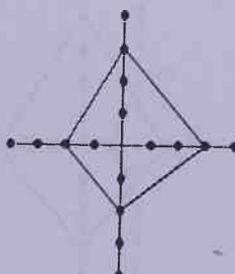
1038 BRUINO



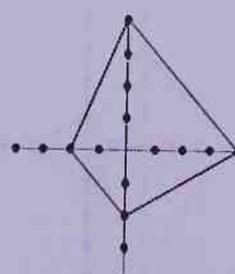
1039 BRUSASCO



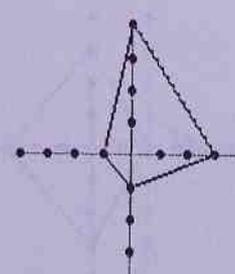
1040 BRUZOLO



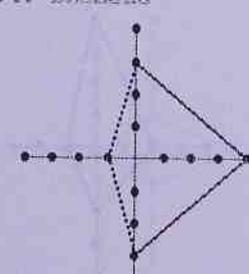
1041 BURIASCO



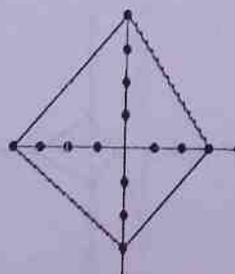
1042 BURLO



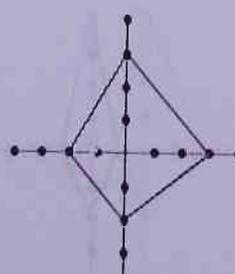
1043 BUSANO



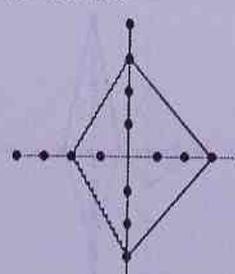
1044 BUSSOLENGO



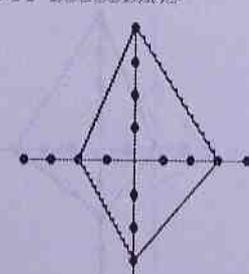
1045 BUTTIGLIERA



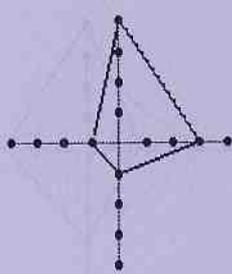
1046 CAFASSE



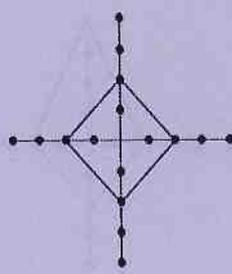
1047 CALUSO



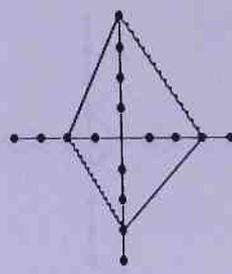
1048 CAMIANO



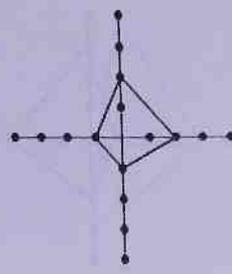
1049 CAMPIGLIONE f



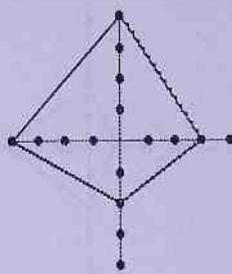
1050 CANDIA C.



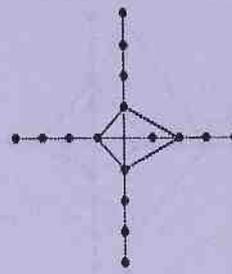
1051 CANDIOLO



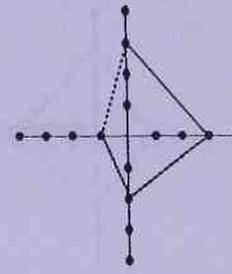
1052 CANTISCHI



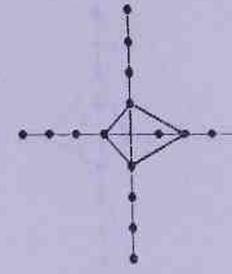
1053 CANTALUPA



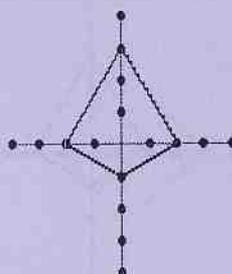
1054 CANTOLIRA



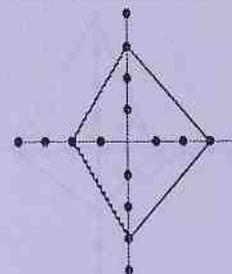
1055 CAPRIE



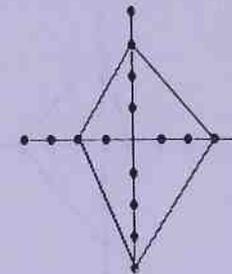
1056 CARAVINO



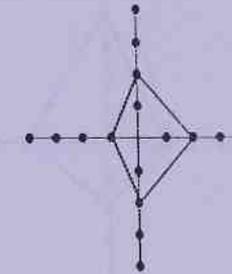
1057 CAREMA



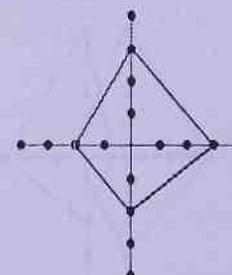
1058 CARIGNANO



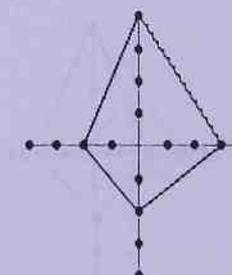
1059 CARNAGNOLA



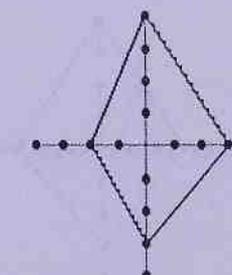
1060 CASALBORGONE



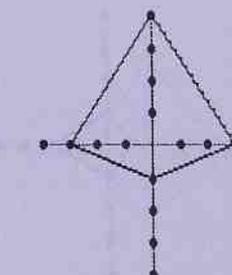
1061 CASCINETTE Iv



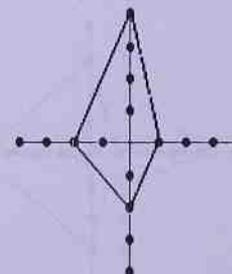
1062 CASELETTE



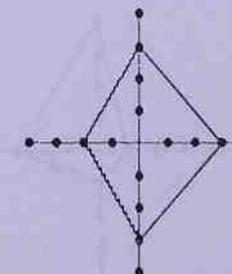
1063 CASELLE T.



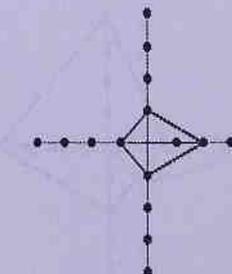
1064 CASTAGNETO PO



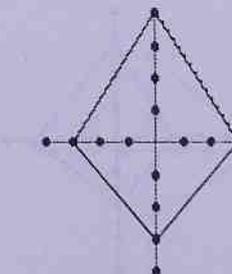
1065 CASTAGNOLE P.



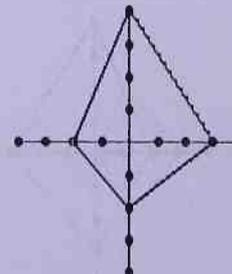
1066 CASTELLANUNTE



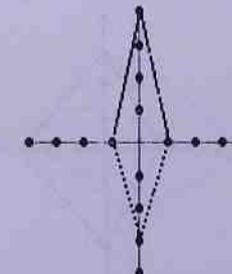
1067 CASTELNUOVO di



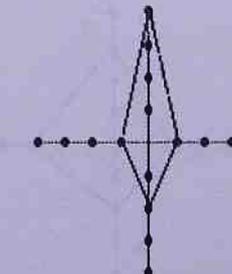
1068 CASTIGLIONE To



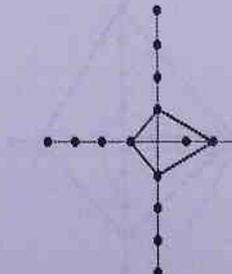
1069 CAVAGNOLO



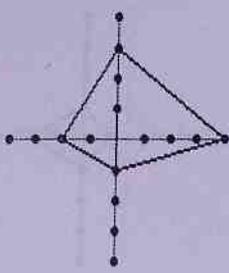
1070 CAVOUR



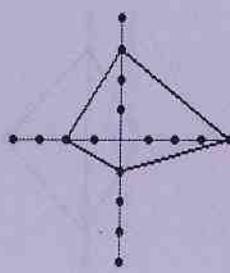
1071 CERCENASCO



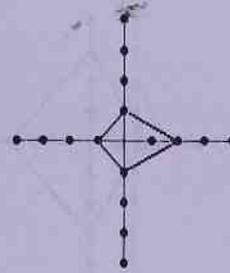
1072 CERES



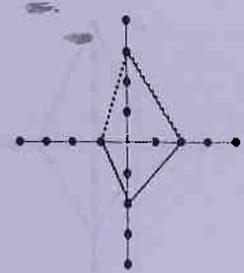
1073 CERESOLE reale



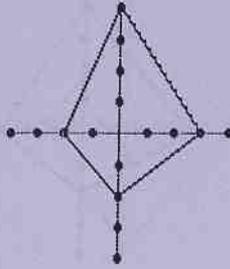
1074 CESANA T.



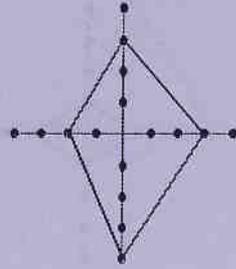
1075 CHIALAMBERTO



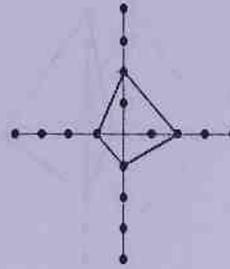
1076 CHIANDICO



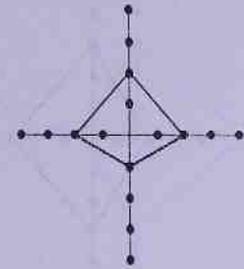
1077 CHIAVERANO



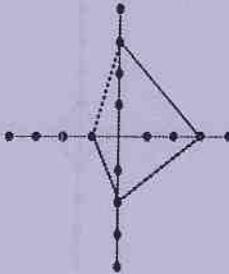
1078 CHERI



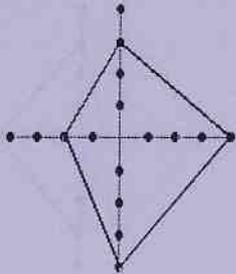
1079 CHIESANUOVA



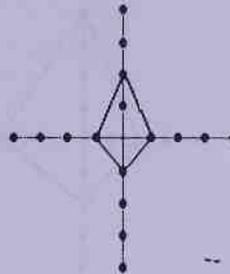
1080 CHIUMONTE



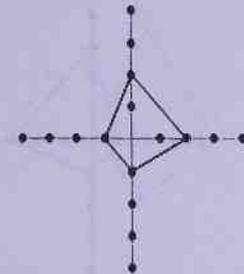
1081 CHIUSASMICHE



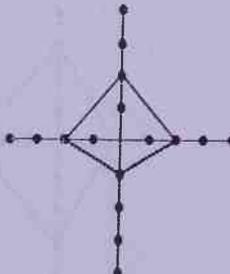
1082 CHIVASSO



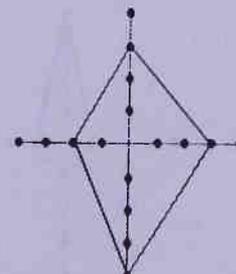
1083 CICOMIO



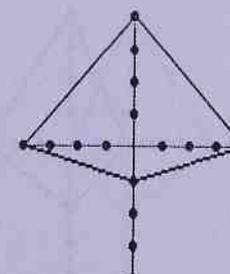
1084 CINTANO



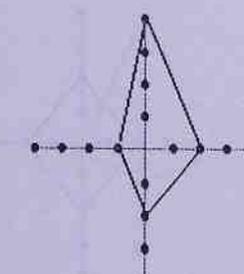
1085 CINZANO



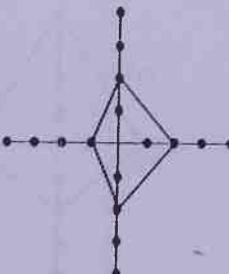
1086 CIRIÉ



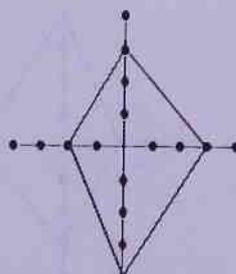
1087 CLAVIERE



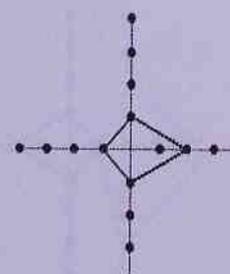
1088 COASSOLO T.



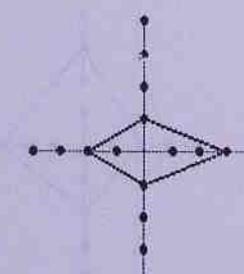
1089 COAZZE



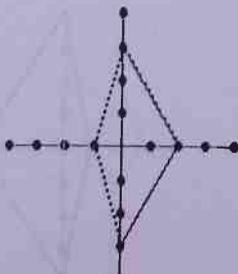
1090 COLLEGNÒ



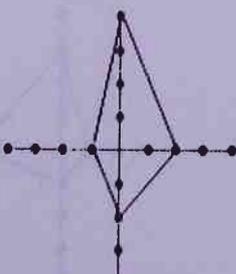
1091 COLLERETTOcas



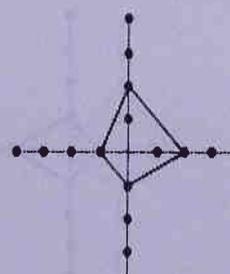
1092 COLLERETTOgia



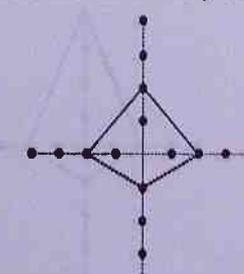
1093 CONDOVE



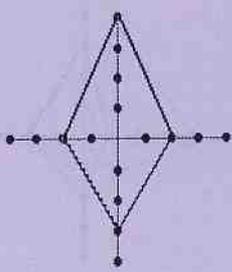
1094 CURIO



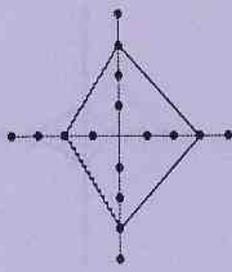
1095 COSSANO C.



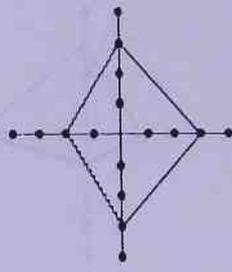
1096 CUCEGLIO



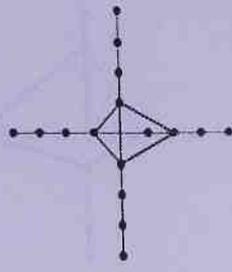
1097 CUNIANA



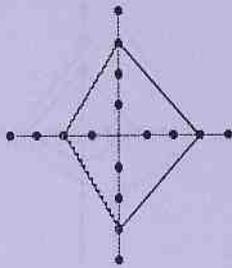
1098 CUORGNE



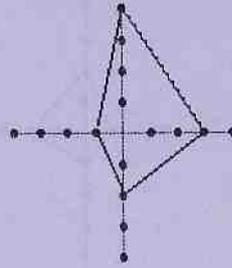
1099 DRUENTO



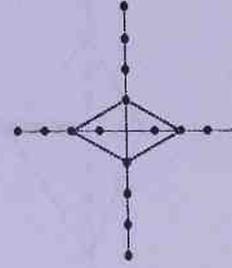
1100 EXILLES



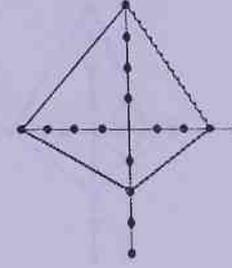
1101 FAURIA



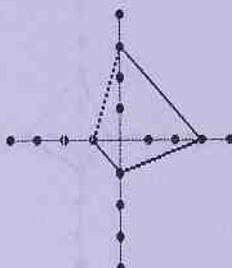
1102 FELETO



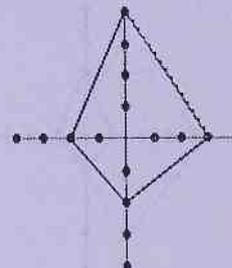
1103 FENESTRELLE



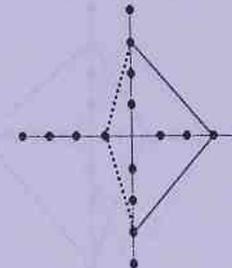
1104 FIANO



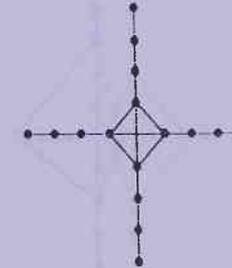
1105 FIORANO C.



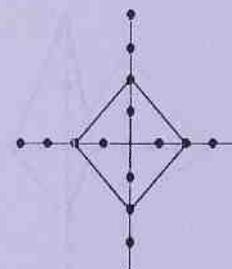
1106 FUGLIZZO



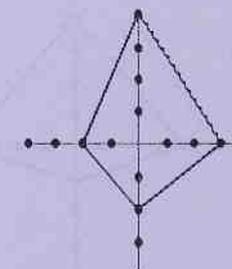
1107 FORNO C.



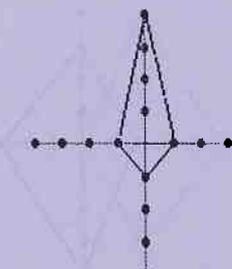
1108 FRASSINETTU



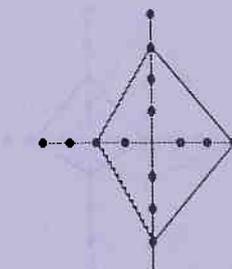
1109 FRONT



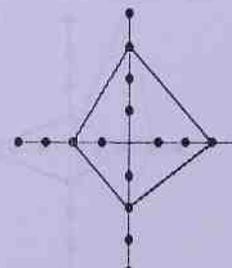
1110 FROSSASCO



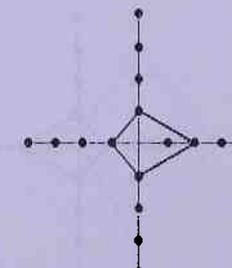
1111 GARZIGLIANA



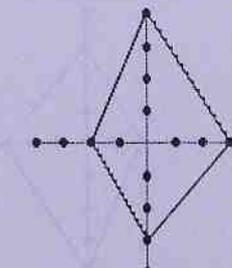
1112 GASSINO I.



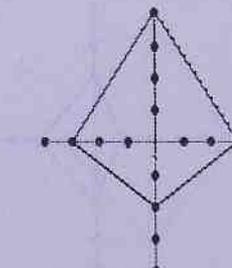
1113 GERMAGNANO



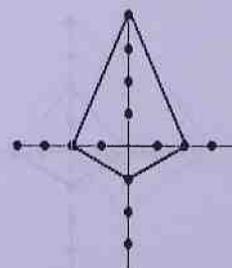
1114 GIAGLIONE



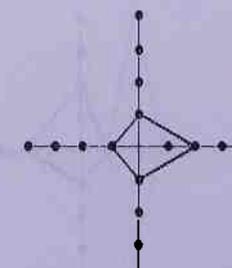
1115 GIAVENO



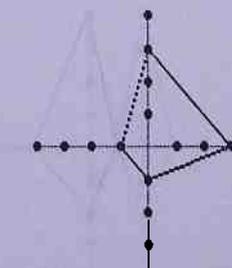
1116 GIUOLETTO



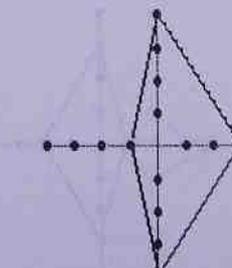
1117 GRAVERE



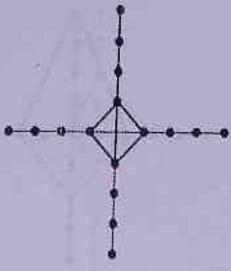
1118 GROSCAVALLO



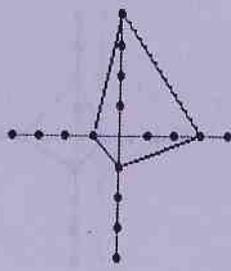
1119 GROSSO



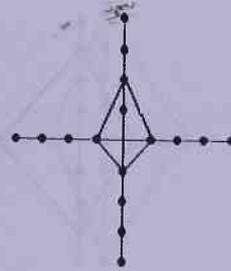
1120 GRUGLIASCO



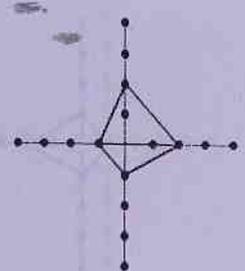
1121 INGRIDIA



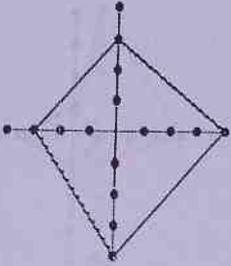
1122 INVERSOPINASC



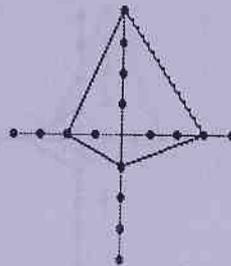
1123 ISOLABELLA



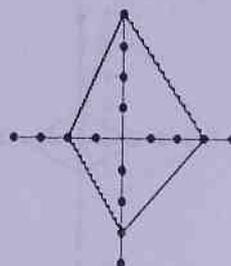
1124 ISSIGLIO



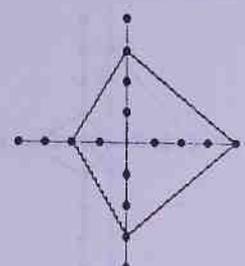
1125 IUREA



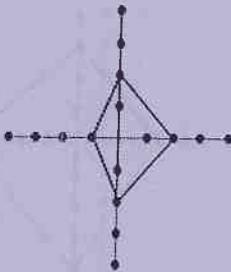
1126 LA CASSA



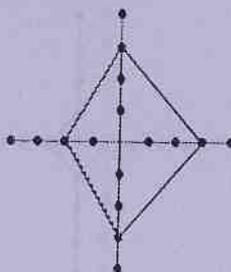
1127 LA LUGGIA



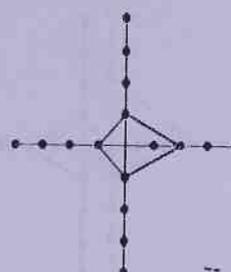
1128 LANZO T.



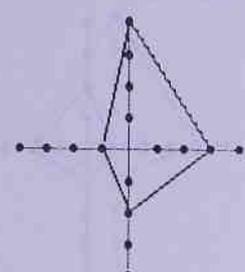
1129 LAURIANO



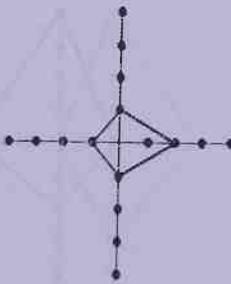
1130 LEINI



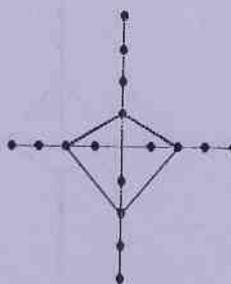
1131 LEMIE



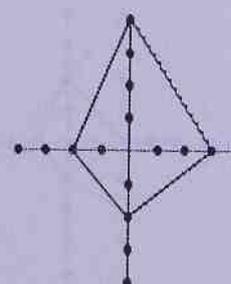
1132 LESSOLO



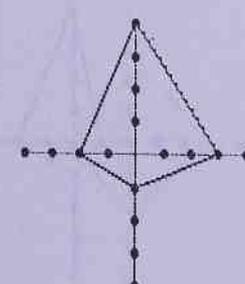
1133 LEVONE



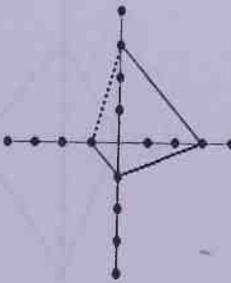
1134 LOCANA



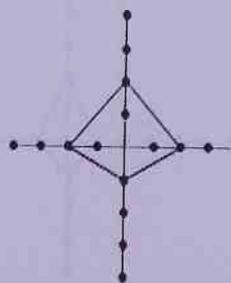
1135 LOMBARDORE



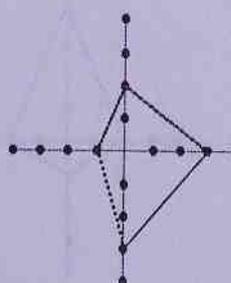
1136 LOMBRIASCO



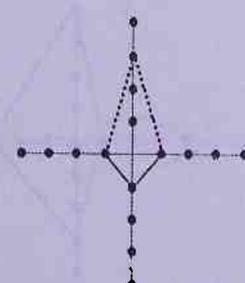
1137 LORANZE



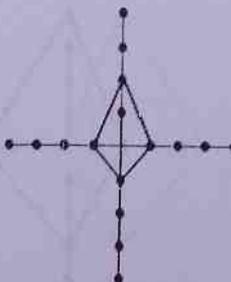
1138 LUGNACCO



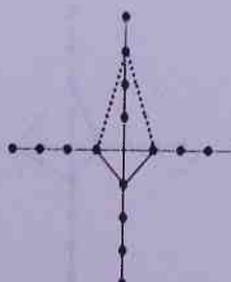
1139 LUSERNAS.giou



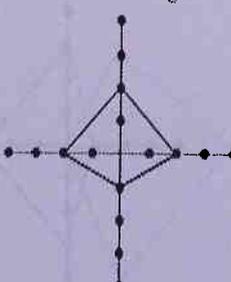
1140 LUSERNETTA



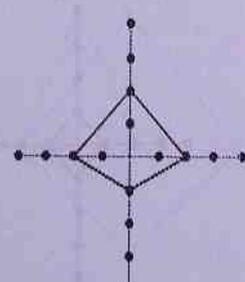
1141 LUSIGLIE



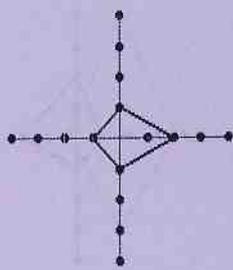
1142 MACELLO



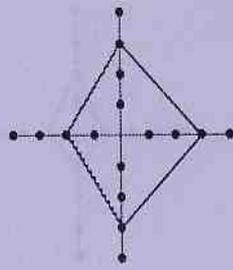
1143 MAGLIOME



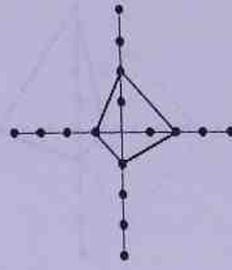
1144 MORENTINO



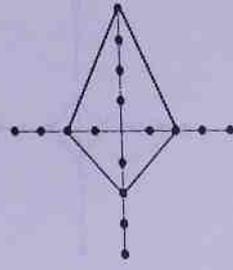
1145 MASSELLI



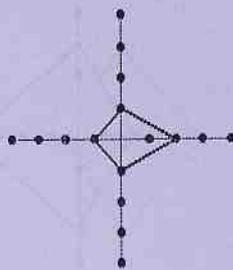
1146 MATHI



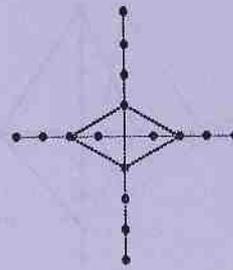
1147 MATTIE



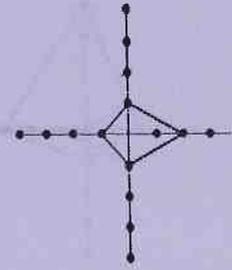
1148 MAZZE



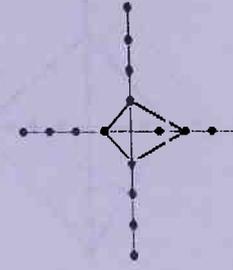
1149 MEANA DI SUSA



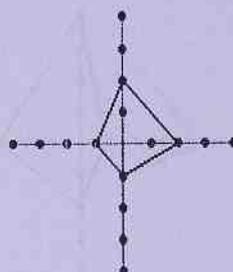
1150 MERCENASCO



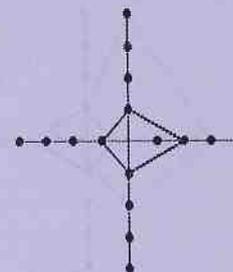
1151 MEUGLIANO



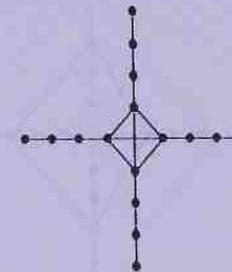
1152 MEZZENILE



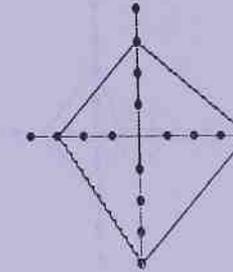
1153 MONDELLO AITO



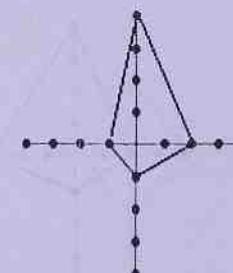
1154 MONFANTERO



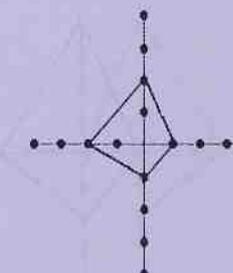
1155 MONASTEROLANZ



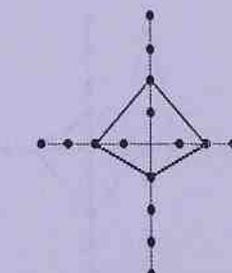
1156 MONCALIERI



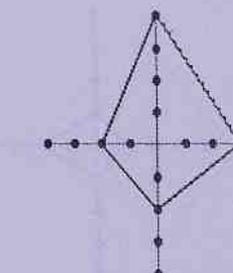
1157 MONCENISIO



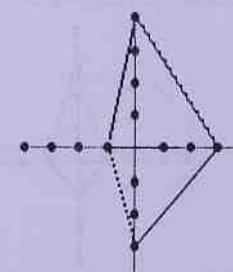
1158 MONTALDO T.



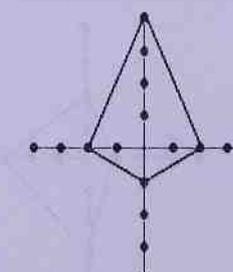
1159 MONTALENGHE



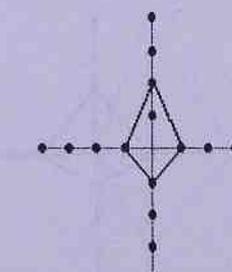
1160 MONTALTO DORA



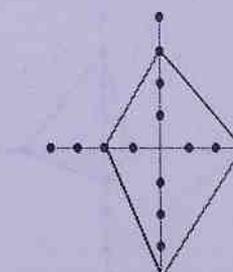
1161 MONTANARO



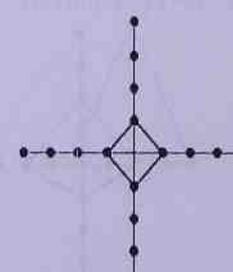
1162 MONTEU DA PO



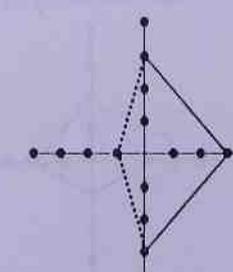
1163 MORIONDO T.



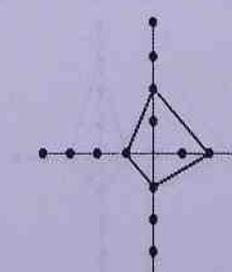
1164 NICHELINO



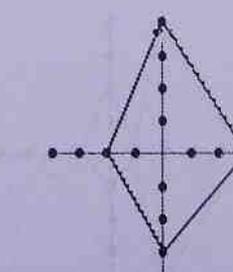
1165 NOASCA



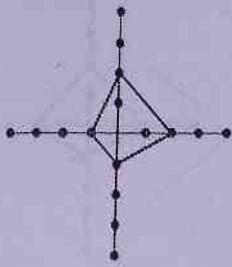
1166 NOLE



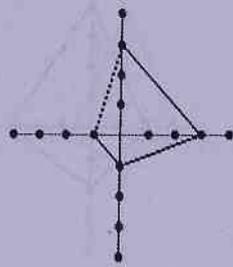
1167 NONAGLIO



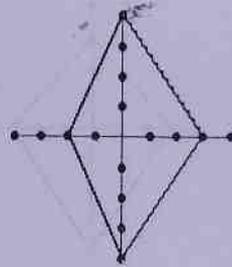
1168 NONE



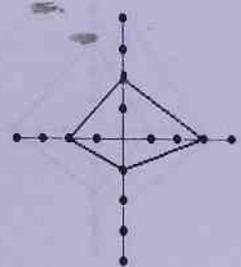
1169 NOVALESA



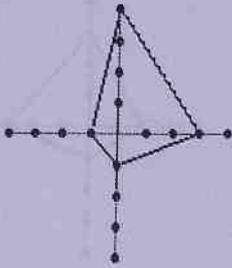
1170 OGLIANICO



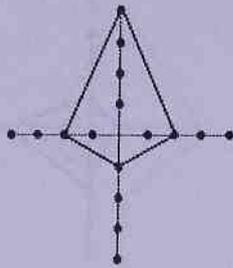
1171 ORBASSANO



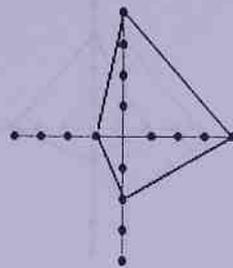
1172 ORIO C.



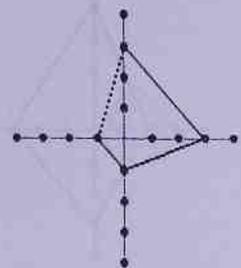
1173 OSASCO



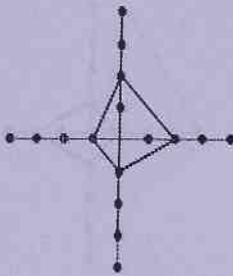
1174 OSASIO



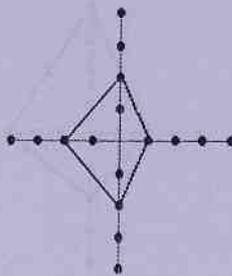
1175 OULX



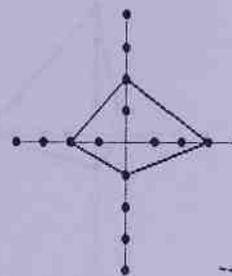
1176 OZEGNA



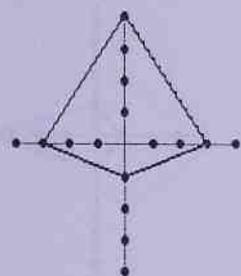
1177 PALAZZO C.



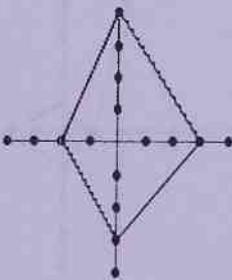
1178 PANCALIERI



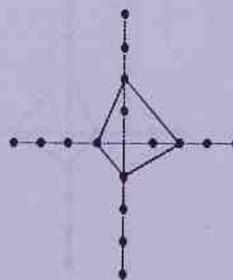
1179 PARELLA



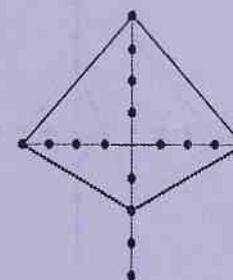
1180 PAVAROLO



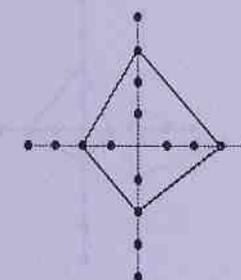
1181 PAVONE C.



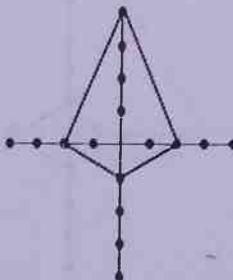
1182 PECCO



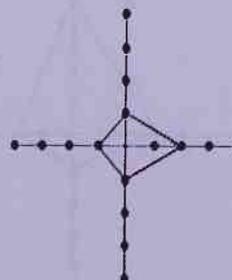
1183 PECETTO T.



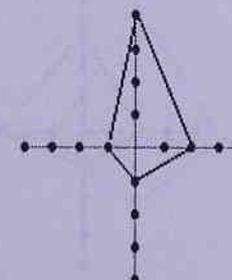
1184 PERUSA ARGENT



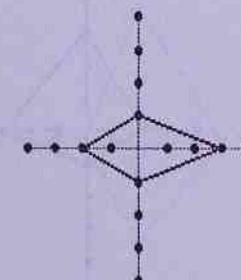
1185 PERUSA CAMAVE



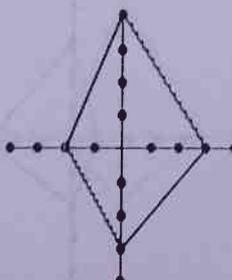
1186 FERRERO



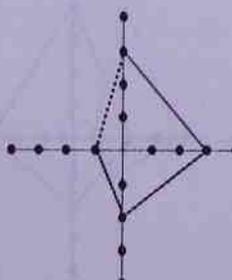
1187 PERTUSIO



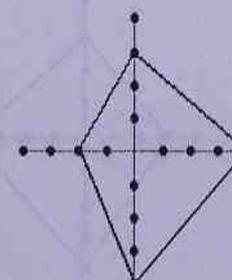
1188 PESSINETTO



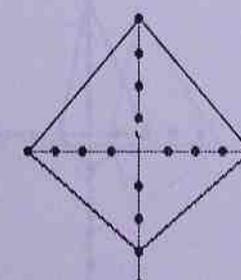
1189 PIANEZZA



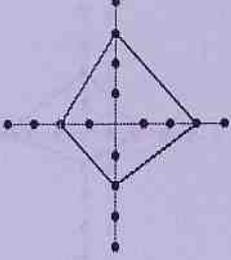
1190 PIMASCA



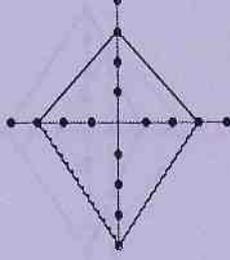
1191 FINERULO



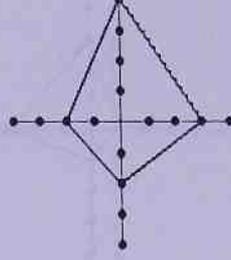
1192 PINO T.



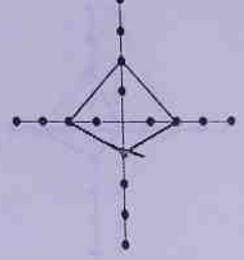
1193 PIOBESI T.



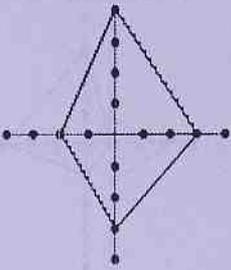
1194 PIOSSASCO



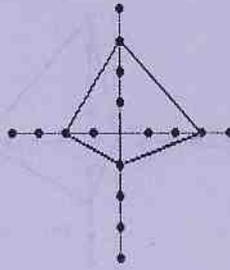
1195 PISCINA



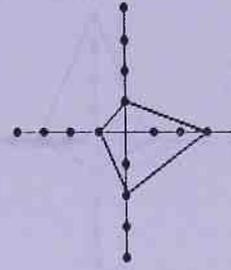
1196 PIVERONE



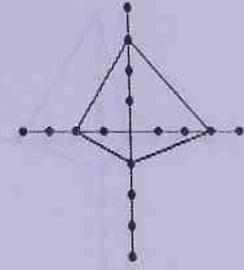
1197 FOIRINO



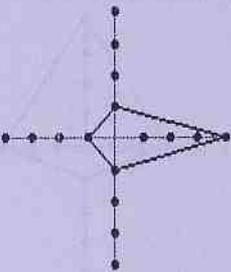
1198 FUMARETTO



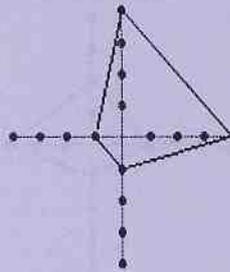
1199 PONTI C.



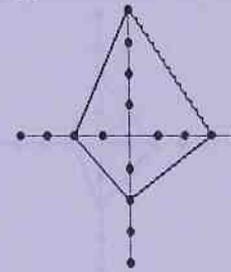
1200 PORTE



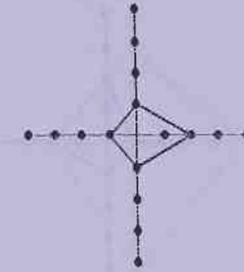
1201 PRAGELATO



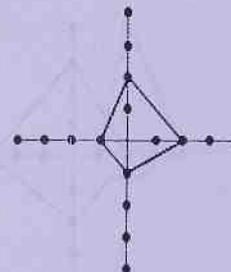
1202 PRALI



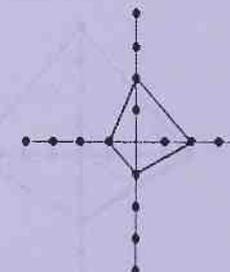
1203 PRALORNO



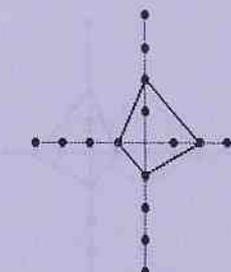
1204 PRANOLLO



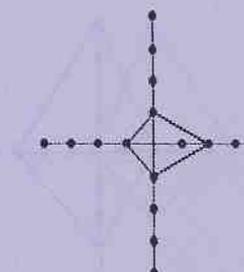
1205 PRAROSTINO



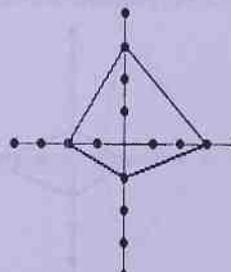
1206 PRASCURSANO



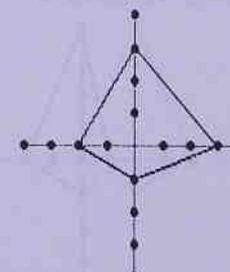
1207 PRATIGLIONE



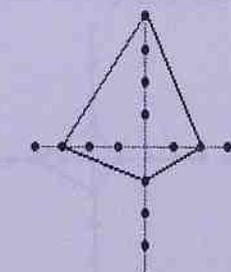
1208 QUAGLIUZZO



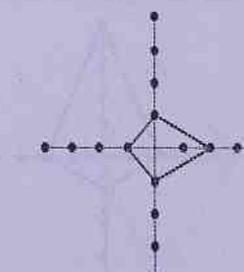
1209 QUASSOLO



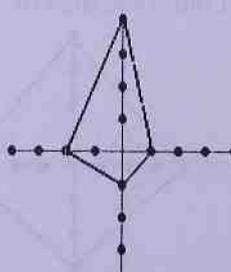
1210 QUINCINETTO



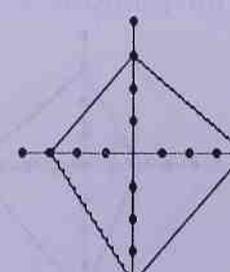
1211 REGNO



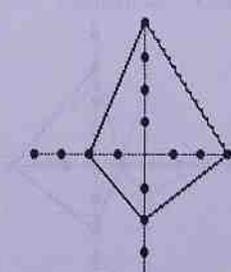
1212 RIBORDONE



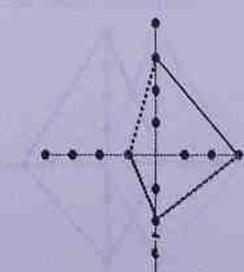
1213 RIVALBA



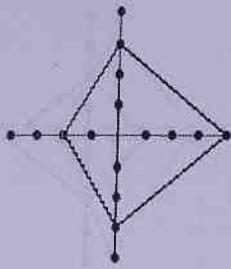
1214 RIVALTA T.



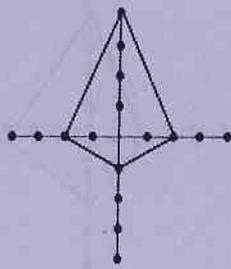
1215 RIVA DICHIERI



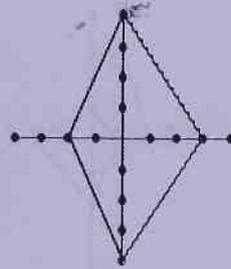
1216 RIVARA



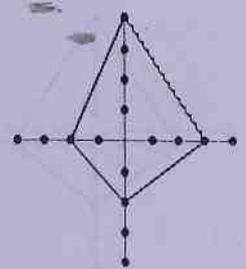
1217 RIVAROLO C.



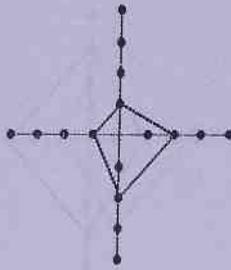
1218 RIVAROSSA



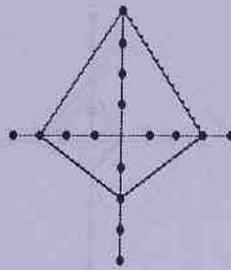
1219 RIVOLI



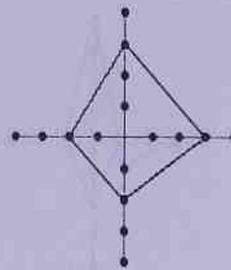
1220 RUBASSONERO



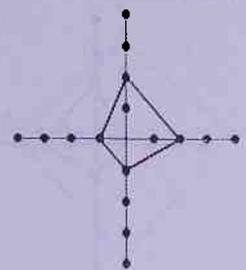
1221 ROCCA C.



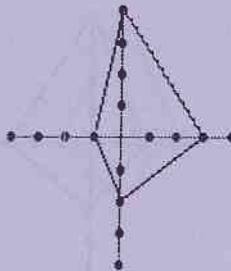
1222 ROLETTO



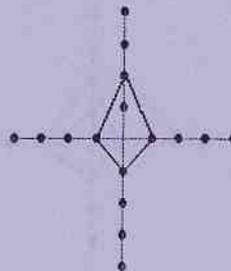
1223 ROMANO C.



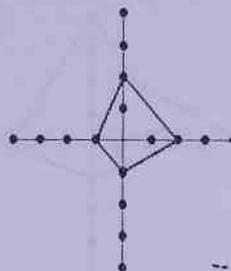
1224 RUMCO C.



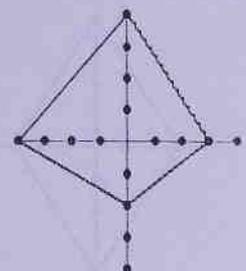
1225 RONDISSONE



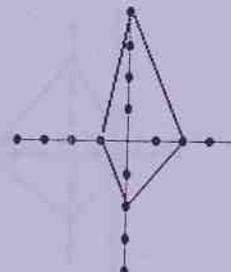
1226 RORA



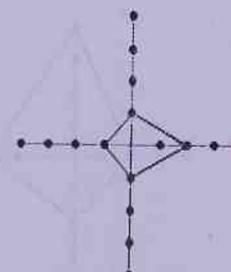
1227 RORETTOchisone



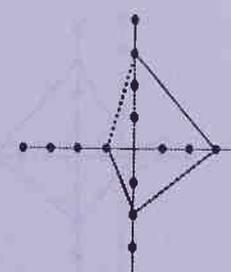
1228 ROSTA



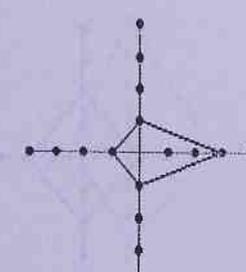
1229 RUBIANA



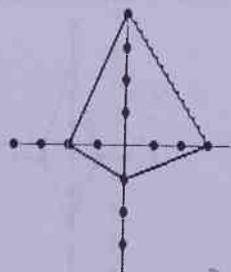
1230 RUEGLIO



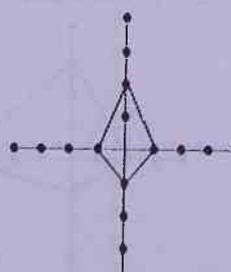
1231 SALASSA



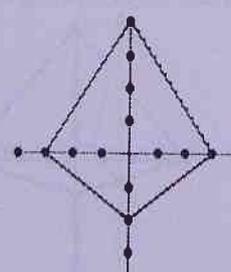
1232 SALBERTRAND



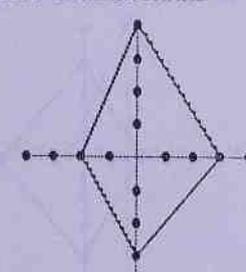
1233 SALERANO C.



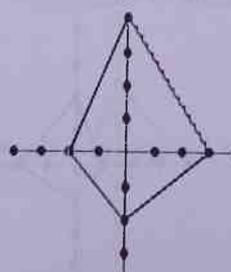
1234 SALZapinerolo



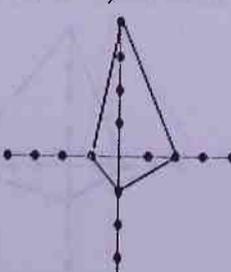
1235 SANOHE



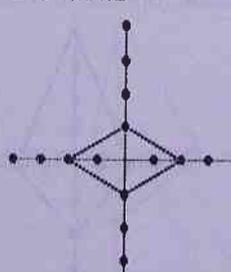
1236 S.BENIGNO C.



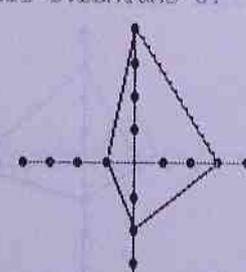
1237 S.CARLO C.



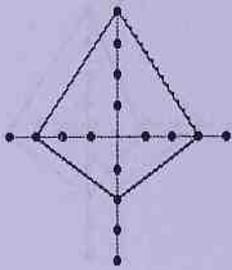
1238 S.COLUMBANObc



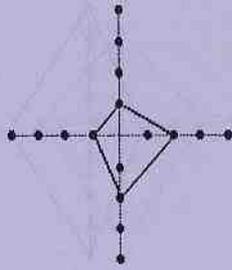
1239 S.DIDERO



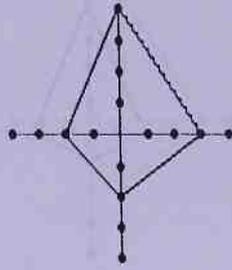
1240 S.FRANCESCObc



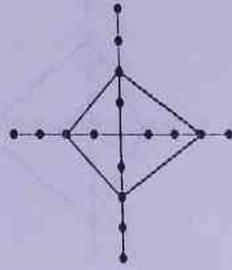
1241 SANGANO



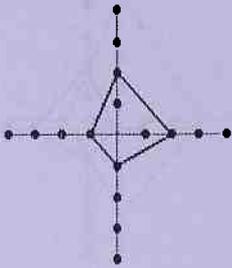
1242 S.GERMANOchis



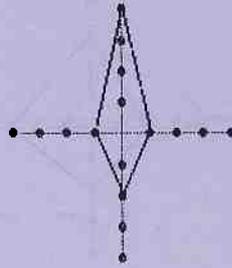
1243 S.GILLIO



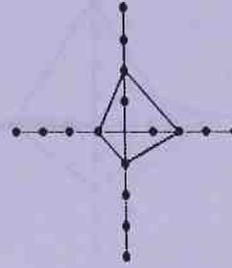
1244 S.GIORGIO C.



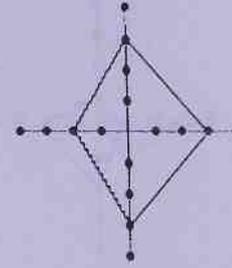
1245 S.GIORGIO susa



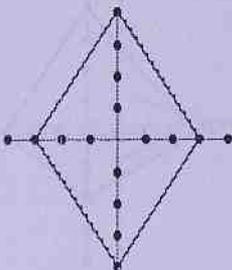
1246 S.GIUSTO C.



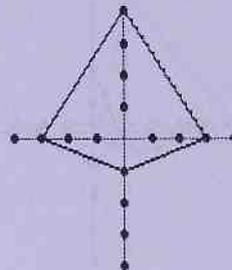
1247 S.MARTINO C.



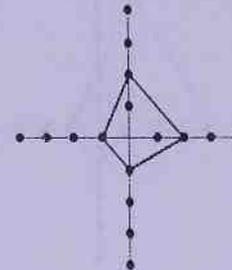
1248 S.MAURIZIO C.



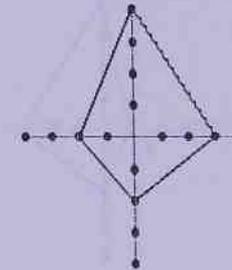
1249 S.MAURO T.



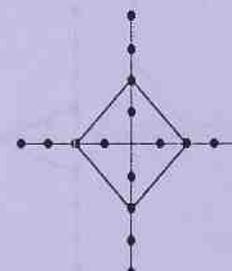
1250 S.PIETROv.LEN



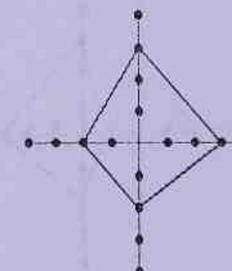
1251 S.PONSO



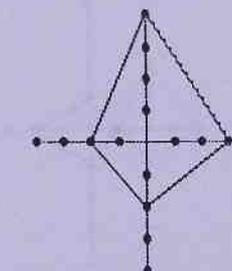
1252 S.RAFFAELEcin



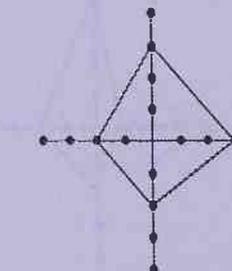
1253 sSEBASTIANOpo



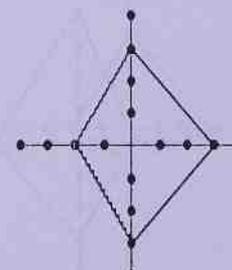
1254 S.SECUNDOpine



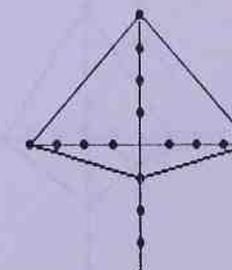
1255 S.AMBROGIO to



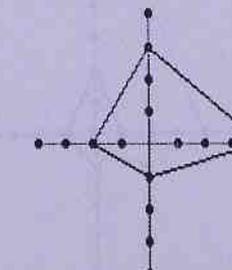
1256 S.ANTONINOsus



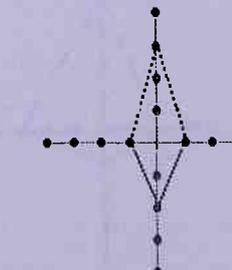
1257 SANTENA



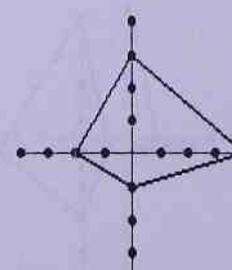
1258 SAUZE CESANA



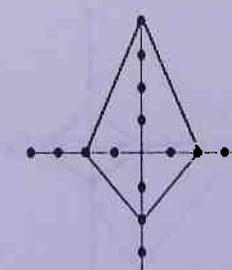
1259 SAUZE D'DULX



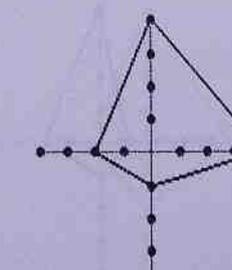
1260 SCALENGHE



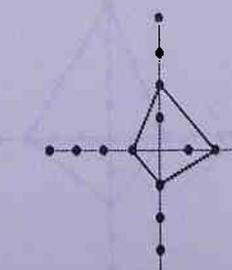
1261 SCARMAGNO



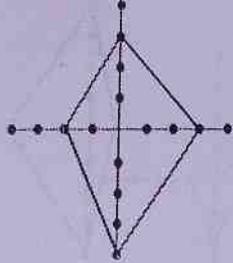
1262 SCIOLZE



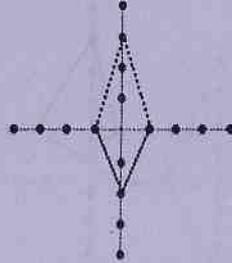
1263 SESTRIERE



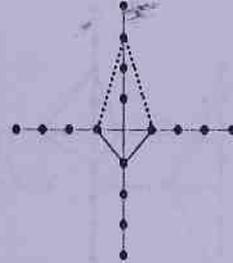
1264 SETTINOrrottar



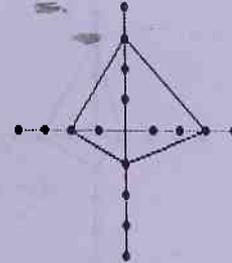
1265 SETTINO T.



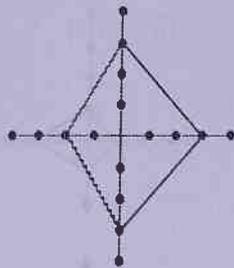
1266 SETTINO vitton



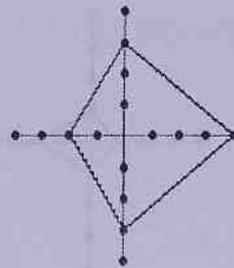
1267 SPARONE



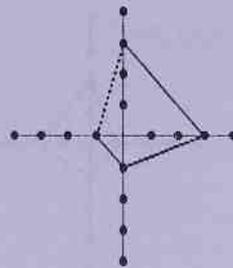
1268 STRAMBINELLO



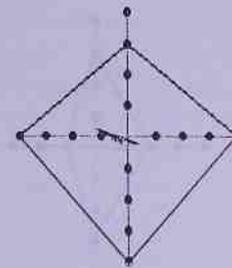
1269 STRAMBINO



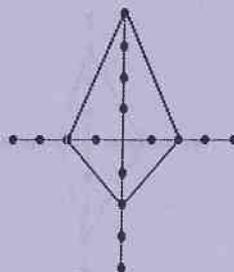
1270 SUSA



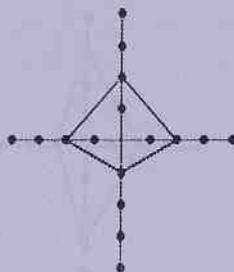
1271 TAVAGNASCO



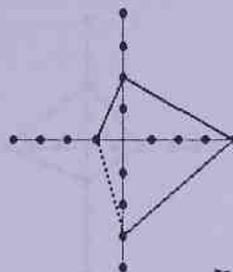
1272 TORINO



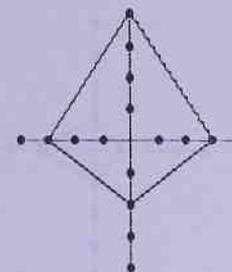
1273 TORRAZZA P.



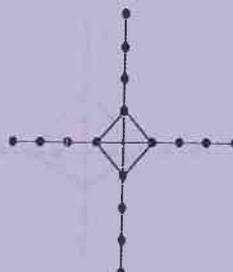
1274 TORRE C.



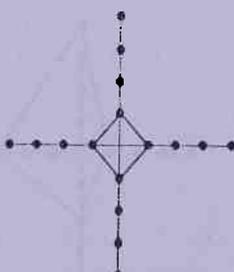
1275 TORRE PELLICE



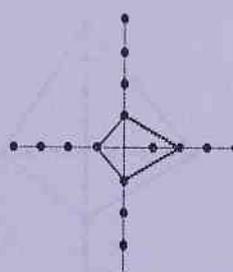
1276 TRANO



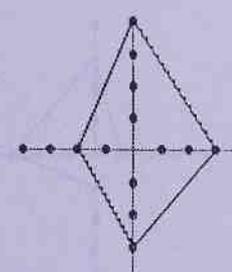
1277 TRAUSSELLA



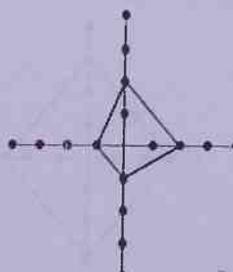
1278 TRAVERSELLA



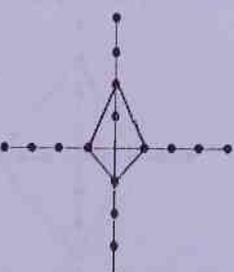
1279 TRAVES



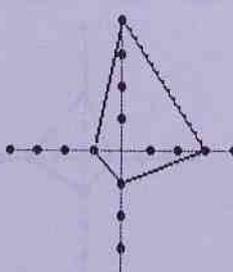
1280 TROFARELLO



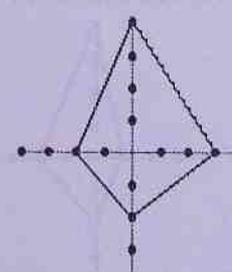
1281 USSEAUX



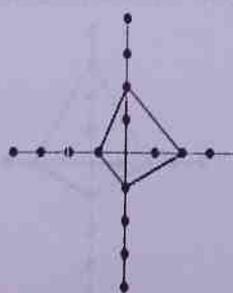
1282 USSEGLIO



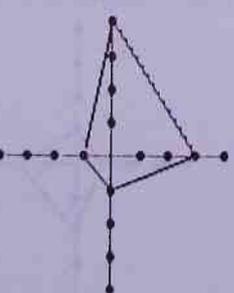
1283 VAIE



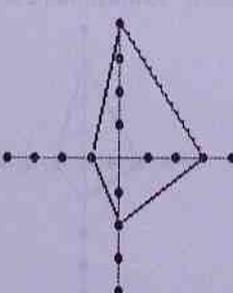
1284 VALdellaTORRE



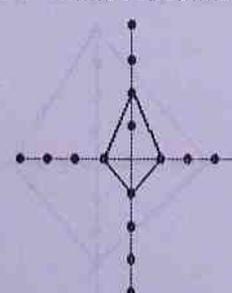
1285 VALGIOTE



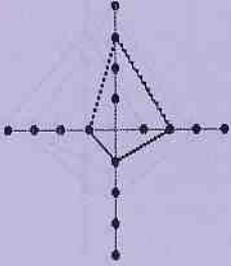
1286 VALLO T.



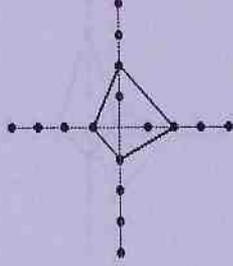
1287 VALPERGA



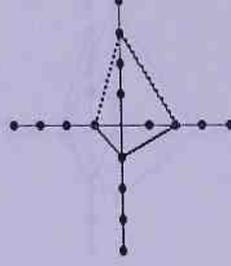
1288 VALPRATOsoana



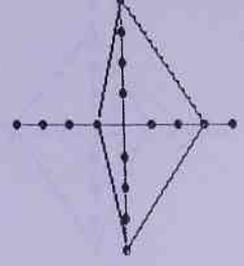
1289 VARISELLA



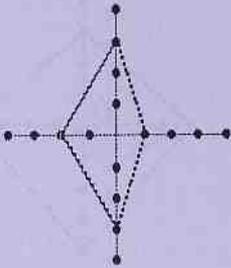
1290 VAUDA C.



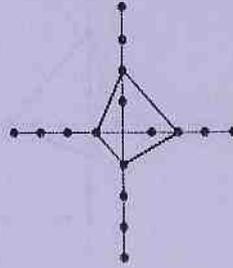
1291 VENAUS



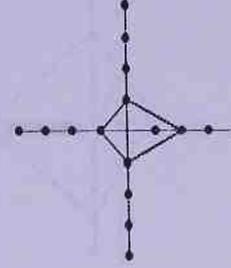
1292 VENARIA



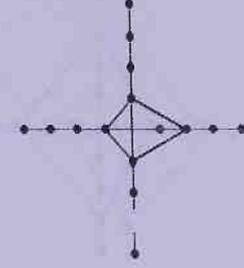
1293 VEROLENGO



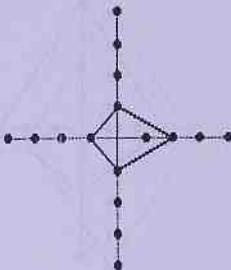
1294 VERRUA SAUDIA



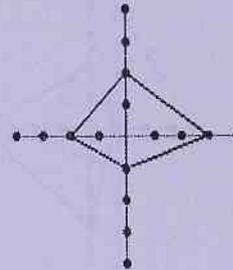
1295-VESTIGNE



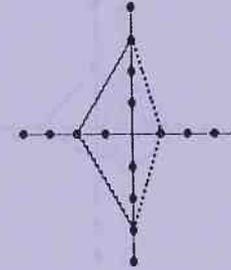
1296 VIALFRE



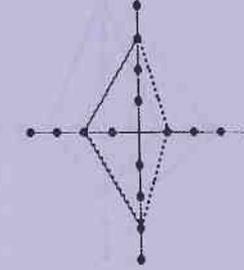
1297 VICO CANAVESE



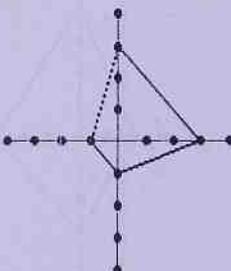
1298 VIDRACCO



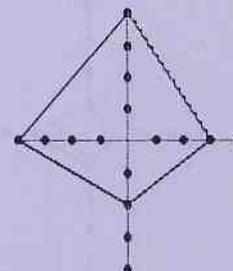
1299 VIGONE



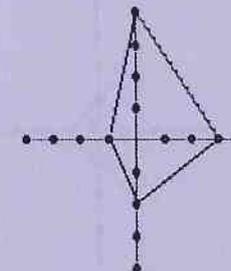
1300 VILLAFRANCA P.



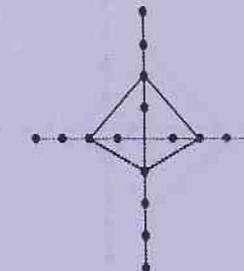
1301 VILLANOVA C.



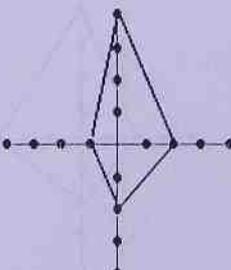
1302 VILLARBASSE



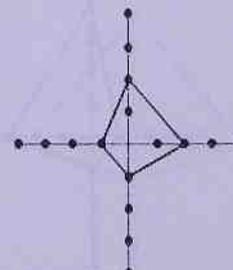
1303 VILLAR DORA



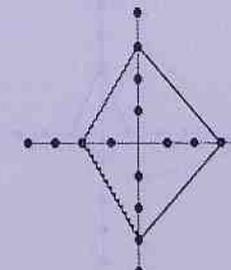
1304 VILLAREGGIO



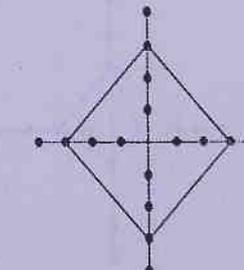
1305 VILLARFECCHIA



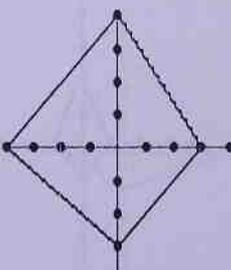
1306 VILLARPELICE



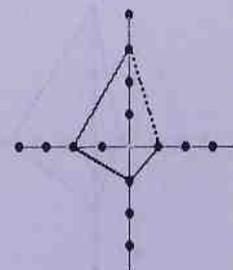
1307 VILLAR PEROSA



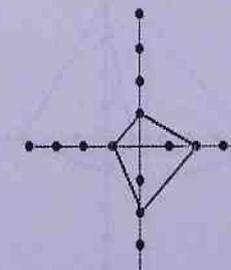
1308 VILLASTELLONE



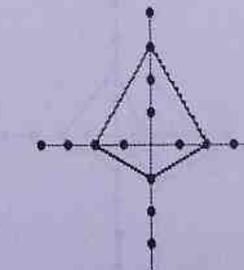
1309 VINDOVO



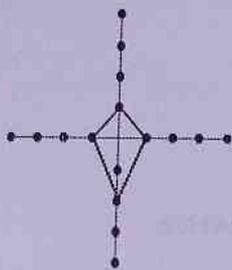
1310 VIRLE P.



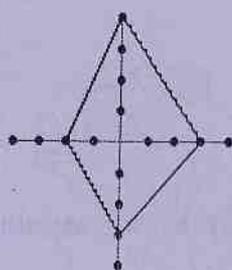
1311 VISCHE



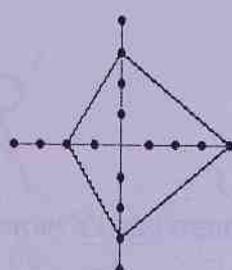
1312 VISTRORIO



1313 UUU



1314 VOLPIANO



1315 VOLVERA

## 2. UN PERCORSO PER LA RIORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

L'obiettivo della seconda fase del lavoro è stato quello di individuare aggregazioni di comuni tali da raggiungere una soglia di dimensione demografica minima (3-5.000 abitanti) e nel contempo di assicurare la massima corrispondenza possibile fra confini delle giurisdizioni e aree di azione dei diversi servizi.

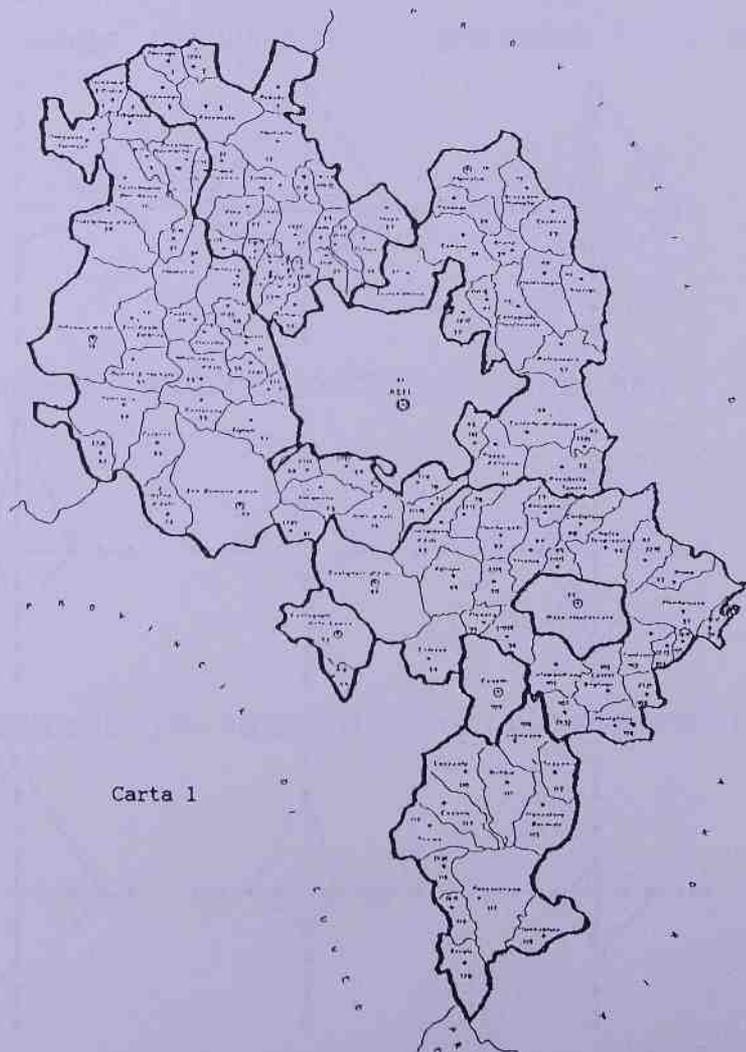
In altre parole si tratta di considerare le diverse linee di separazione (politico-amministrative, tecnico-economiche, fisiche) che attraversano il territorio provinciale, di ordinarle secondo un criterio gerarchico di importanza e di procedere infine all'aggregazione dei comuni, cercando di ridurre al minimo l'attraversamento dei confini così delineati.

Le linee di demarcazione considerate in ordine di importanza sono:

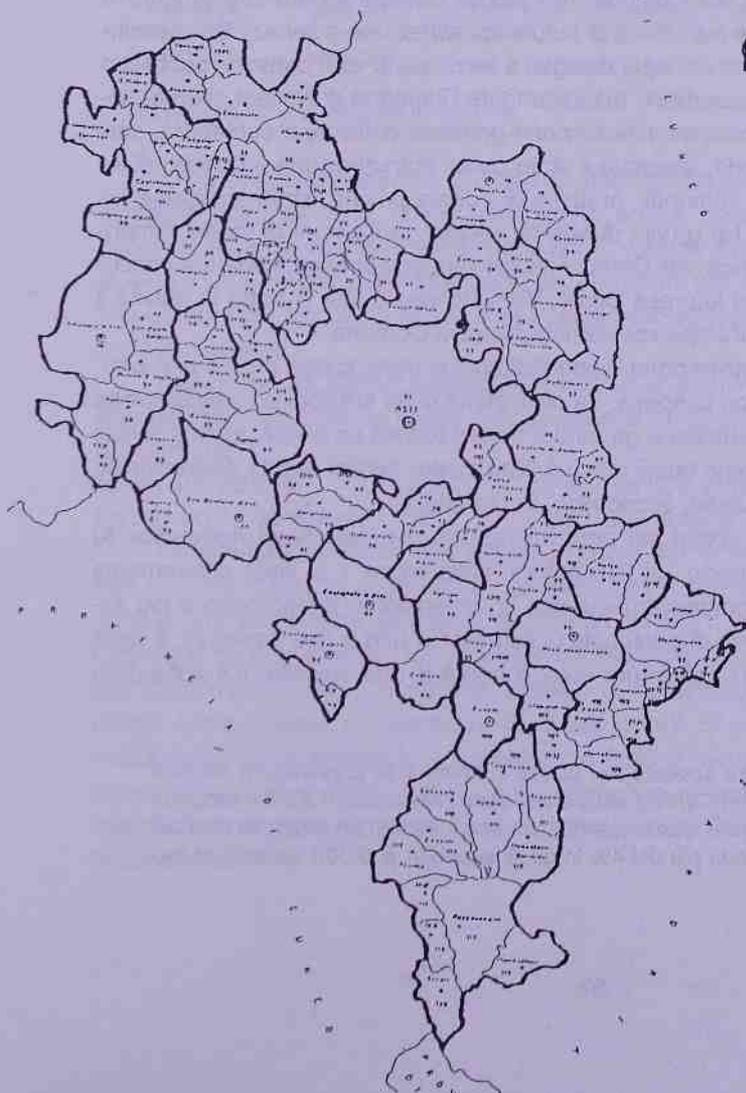
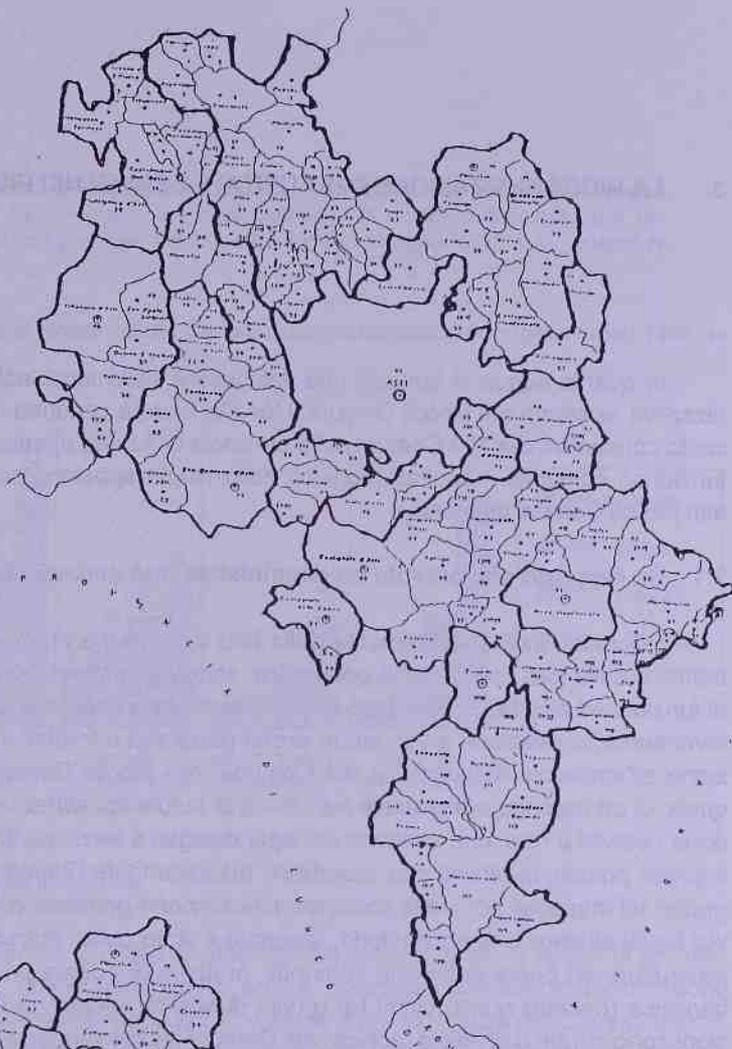
- i confini amministrativi (quali Ussl, Comunità montane, Comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, circoscrizioni per l'impiego) o legati a fenomeni politici locali;
- i confini tecnico-economici (quali consorzi per servizi a rete o per la scuola media);
- i confini fisici (quali barriere orografiche, assenza di vie di comunicazione).

I risultati relativamente alla provincia di Asti sono riportati nelle figure 1, 2 e 3 ed hanno condotto all'individuazione di 26 aree.

Un percorso simile può essere immaginato anche per altre realtà provinciali.



Carta 2



Carta 3

### 3. LA RIORGANIZZAZIONE DI ATTIVITA' E SERVIZI NEI PICCOLI COMUNI

In quanto segue si fornisce una valutazione della funzionalità della struttura organizzativa esistente dei piccoli Comuni. L'analisi è stata condotta utilizzando i certificati di conto consuntivo dei 120 Comuni della provincia di Asti ed effettuando colloqui con alcuni funzionari comunali. I risultati raggiunti dallo studio appaiono comunque estensibili agli altri piccoli Comuni piemontesi.

#### 3.1. Un rapporto sfavorevole tra amministrazione générale e servizi

I Comuni, indipendentemente dalla loro dimensione in termini di popolazione residente, e dalla loro collocazione geografica, sono deputati ad assolvere lo stesso insieme di funzioni ed attività. E' noto però come la quantità e l'intensità delle stesse cambino notevolmente, in relazione a vari fattori anche geografici e territoriali, ma soprattutto in relazione all'ampiezza demografica del Comune. Nei piccoli Comuni il dato che emerge è quello di un *rapporto sfavorevole tra attività di autoamministrazione e servizi*. Se si escludono i servizi a rete, che vengono perlopiù delegati a terzi, siano essi consorzi pubblici o imprese private, le attività che assorbono maggiormente l'impegno di sindaci, giunte, segretari ed impiegati comunali sono: amministrazione generale dell'ente e contabilità, servizi legati all'istruzione obbligatoria, anagrafe e stato civile, manutenzione e rinnovo di infrastrutture ed opere pubbliche comunali, pratiche di edilizia privata, strumentazione urbanistica (peraltro questi ultimi tre gruppi di attività, mentre in Comuni di medie dimensioni sono curate dall'ufficio tecnico, nei Comuni minori vengono spesso affidate a consulenti esterni e professionisti e ad imprese locali). Va sottolineato che si tratta di attività il cui onere non è proporzionale all'ampiezza demografica del Comune.

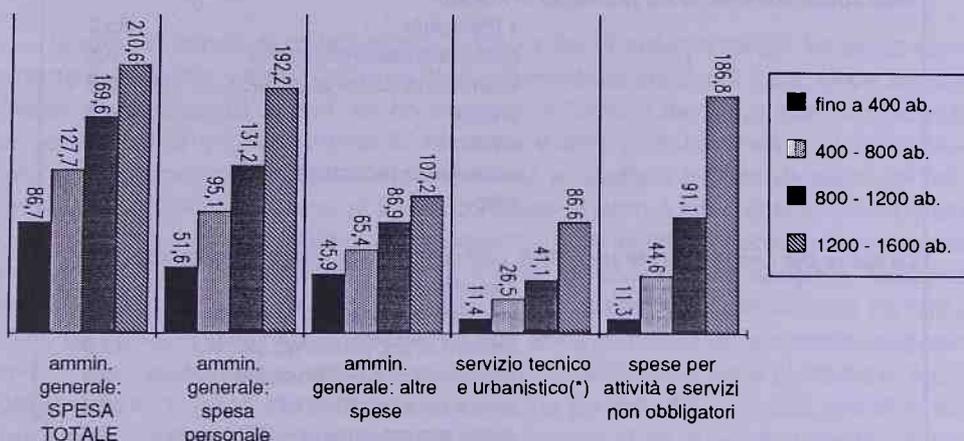
Una verifica di questa affermazione viene dall'*analisi delle spesa media per ente*, per classe demografica e per tipo di spesa. La distinzione delle funzioni ed attività svolte adottata è la seguente: amministrazione generale; servizi tecnici ed a rete; servizi sociali istituzionali, cioè obbligatori, come quelli inerenti l'istruzione; servizi sociali discrezionali; interventi per lo sviluppo comunitario, economico, territoriale.

Tra i Comuni astigiani, le *spese per amministrazione generale* (vedi Appendice A) variavano, nel 1989, dagli 86 milioni, ai 210 milioni: nella figura 1 si vede chiaramente come la spesa non cresca proporzionalmente con la dimensione. Il fenomeno è più accentuato se si escludono le spese di personale (il segretario, uno o due impiegati, il vigile o messo): si passa dai 46 ai 107 milioni per ente, a fronte di una crescita di 4 volte della dimensione demografica.

Un fenomeno che si riscontra sovente nei piccoli Comuni è la presenza di rilevanti *avanzi di amministrazione*. Nei Comuni astigiani si sono rilevati valori alti del rapporto tra avanzo di amministrazione e spese correnti: almeno il 40% in un terzo dei Comuni con meno di 1.000 abitanti, non più del 4% in quelli superiori ai 5.000 abitanti. In ter-

mini assoluti sono valori che variano tra i 20 ed i 150 milioni. Tale fenomeno appare giustificabile anche dall'esigenza, per ogni Comune, di disporre di riserve per far fronte ad evenienze non previste; tuttavia ciò incide in maggior misura sui bilanci di minor dimensione.

Figura 1. La spesa media di alcune attività per ampiezza demografica dei Comuni (dati 1989, in milioni)



(\*) esclusi operai e manutenzione opere pubbliche

Le *spese libere*, ottenute escludendo dalle spese correnti totali, le spese di amministrazione generale viste, quelle per i servizi a rete, compresa viabilità ed illuminazione pubblica, e quelle per l'istruzione obbligatoria, variano dagli 11 milioni nei Comuni minori, ai 44 e 91 milioni 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 beneficenza e per associazioni.

Considerando *servizi essenziali* le attività di amministrazione generale, i servizi a rete ed i servizi tecnici, le spese relative assorbono le seguenti quote dei bilanci correnti dei Comuni:

sotto i 400 abitanti	73%	tra 401 ed 800 abitanti	68%
tra 801 ed 1.600 abitanti	58%	oltre 1.600 abitanti	49%.

Un ulteriore elemento che aggrava l'onere per le attività di amministrazione generale è la *manca di competenze specializzate e figure direttive*, di cui invece dispongono le amministrazioni più grandi, quelle con almeno 3.000 abitanti. Questa situazione si traduce in grandi difficoltà nel promuovere iniziative di sviluppo locale o nel coordinarsi con iniziative esistenti o potenziali. Usando la terminologia economica si può dire che i piccoli Comuni sono caratterizzati da *diseconomie di scopo*. Il Comune è un'impresa multifunzione e multiservizio e beneficia del fatto di avere un unico corpo di servizi amministrativi; si dice allora che ha delle economie di scopo. Se però funzioni e servizi esercitati sono pochi, la struttura amministrativa può risultare sovradimensionata ed antieconomica.

### **Il bilancio di un piccolo Comune**

Si tratta di un comune 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** pari al 45% della spesa corrente, di cui (esprese in milioni):

1 impiegato	35,3
quota segreteria consortile	10,5
indennità di carica al sindaco	6,8
1 vigile	26,5
affitti	35,0
consulenze tecniche e PRG	9,7
altro	3,7

Le spese per i **servizi a rete** sono **84,8**, 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 RSU cons.	3,8
altro	0,4

Le **spese correnti rimanenti**, **70,5 milioni** sono state impiegate per:

interessi su mutui	47,0
affitto scuola elementare	3,6
trasporto scolastico	1,5
contributi (Proloco, CRI, ...)	3,9
affitto locali per biblioteca e spese per parchi e giardini	2,9

Per quanto riguarda le **spese straordinarie**, il Comune nel 1989 ha impegnato **843 milioni**, e ne ha effettivamente pagati poco meno. Tale ammontare, rilevante, è stato impegnato per oltre la metà in una costruzione ad uso socioassistenziale, per un quarto in opere di ricostruzione di reti fognarie e per la parte rimanente in ristrutturazione di scuola e sede municipale.

### **3.2. Le modalità di offerta dei servizi**

Per approfondire meglio il problema evidenziato è utile descrivere in che modo i piccoli Comuni svolgono le loro attività. Verranno considerati due tipi di attività diversi, ma fondamentali per ogni amministrazione comunale: i servizi tecnici ed i servizi a rete.

#### **I servizi tecnici**

I servizi tecnici (vedi Appendice A) in una certa misura hanno carattere di spesa fissa e costituiscono fonte di diseconomie per i Comuni minori.

I costi per la redazione dei PRG non cambiano molto per Comuni di 200, 400 o 800 abitanti; le pratiche di edilizia privata sono commisurate al numero di abitazioni, comprensivo delle seconde case, molto diffuse nei comuni rurali ed in quelli piccoli; infine la manutenzione delle opere pubbliche risente della dimensione demografica avuta nel passato dai Comuni, a cui le stesse erano dimensionate, ed allo stato di usura delle opere, generalmente maggiore nei comuni piccoli. Una conferma deriva dal fatto che i fabbisogni di lavoro dichiarati e le relative spese impegnate dai Comuni, non risultano essere significativamente diverse al di sotto degli 800 abitanti.

Si tratta di servizi di grande rilievo, anche a fini di sviluppo locale. La prima componente del servizio, cioè la redazione degli strumenti urbanistici di base, viene sempre affidata a professionisti esterni, anche da parte di Comuni medi e grandi. La seconda componente -cura e il rilascio delle certificazioni e delle pratiche di edilizia privata, vigilanza sulle costruzioni nonché eventuali richieste a carattere tecnico da parte dei residenti- è obbligatoria e il volume di lavoro connesso spesso è più che proporzionale alla popolazione dei residenti: infatti dipende soprattutto dal numero di abitazioni, comprese le seconde e terze case, fenomeno ben presente nei comuni rurali astigiani. Nella provincia di Asti, la metà dei Comuni con meno di 500 abitanti -un terzo di quelli tra 500 e 1.000, ed il 20% di quelli tra i 1.000 ed i 3.000 abitanti- ricorrono, per svolgere questo servizio, alla *collaborazione esterna*: un libero professionista locale è presente in Municipio per uno o più giorni alla settimana, e si occupa sia dell'edilizia privata, che di fornire eventuali consulenze tecniche alla Giunta. Altri Comuni -il 19, 17 e 4% rispettivamente- utilizzano la *formula consortile*: un geometra viene assunto da un consorzio di Comuni e presta servizio nelle singole sedi municipali. Infine altri Comuni dispongono di un *tecnico a tempo pieno* (geometra) -il 12, 22 e 69% rispettivamente dei Comuni appartenenti alle tre classi di ampiezza.

Per la terza componente del servizio tecnico, cura delle opere pubbliche e delle infrastrutture, buona parte dei Comuni dispone di un proprio operaio tuttotfare, che viene impiegato con molta flessibilità: esegue piccole riparazioni, cambia le lampade dell'illuminazione pubblica, spazza la neve, ha compiti di necroforo, di autista di scuolabus, di pulizia delle sedi scolastiche. Inoltre tutti i Comuni ricorrono ad imprese private per eseguire lavori di maggior entità, e che richiedono maggior specializzazione. La differenza principale è forse tra i Comuni dotati di un proprio geometra, in grado di seguire tali lavori, e gli altri che ne sono sprovvisti. Infatti le collaborazioni dei liberi professionisti, generalmente non riguardano la cura e la direzione di questi lavori.

Le conclusioni che sembra si possano trarre, sono:

- i servizi tecnici sono indispensabili in ogni Comune, e possono anche avere funzioni di stimolo allo sviluppo locale;
- consistono in prestazioni non standardizzate, disomogenee e discontinue nel tempo; di conseguenza non possono venir completamente delegate e gestite da terzi e richiedono una qualche forma di supervisione da parte dell'amministrazione comunale;
- la soluzione di dotarsi di un tecnico specializzato, è caratterizzata da flessibilità di impiego, nel senso che il tecnico può essere impiegato in più attività e funzioni che riguardino problematiche tecnico-edilizio; i suoi limiti consistono nell'essere finanziariamente accessibile solo ai Comuni maggiori, e nel non poter comunque fornire ri-

### **I servizi tecnici nei piccoli Comuni :**

#### **I PRO ed I CONTRO di situazioni alternative**

	<b>PRO</b>	<b>CONTRO</b>
<b>fornitura PUBBLICA Individuale</b> (1 tecnico + 1 operaio tuttolare)	flessibilità d' impiego	soglia dimensionale minima  scarsa specializzazione
<b>fornitura totalmente PRIVATA</b> (collaborazioni professionali + appalti ad imprese private)	specializzazione  reputazione e fiducia	supervisione scarsa  flessibilità scarsa
<b>fornitura PUBBLICA CONSORTILE</b> (1 tecnico consortile + operai comunali)	flessibilità d' impiego	scarsa specializzazione  problemi di coordinamento
<b>FUSIONE di Comuni con SOLUZIONE MISTA</b> (1 tecnico + collaborazioni professionali + appalti ad imprese private)	flessibilità d' impiego specializzazione supervisione reputazione e fiducia	

sposta a tutte le esigenze di servizio, che vengono parzialmente risolte col ricorso a collaborazioni specializzate esterne;

- la soluzione di avvalersi soprattutto di collaborazioni professionali esterne, se permette anche ai Comuni minori di offrire alcune prestazioni con competenza, ha per limiti la scarsa flessibilità di impiego dei liberi professionisti collaboratori;
- la soluzione consortile, poco frequente, presenta difficoltà nella supervisione e nel coordinamento del tecnico consortile.

Nel campo dei servizi tecnici va citata un'importante esperienza di collaborazione tra Comuni e Provincia. L'amministrazione provinciale di Torino ha intrapreso da tempo un'azione di sostegno a favore dei piccoli Comuni. Viene stimolata la costituzione di consorzi tra Comuni per l'assunzione di uno o più tecnici consortili, attraverso una partecipazione del 25% al costo del consorzio. I consorzi misti (Comuni-Provincia) così formati sono 12, e vi fanno parte 30 Comuni. Inoltre, la stessa amministrazione è dotata di un ufficio tecnico, composto da 4-5 tecnici specializzati (architetti o ingegneri), che svolge una funzione di consulenza tecnica, nonché di progettazione e talvolta di direzione lavori, per quei Comuni che lo richiedano. Ultimamente l'ufficio ha curato circa 30 progetti all'anno, dallo studio per la costruzione di una strada forestale, al progetto ed alla direzione lavori per la costruzione di una piscina, a consulenze riguardanti i servizi a rete.

### **I servizi a rete**

E' un insieme di servizi molto diversi, ma con alcuni elementi comuni. In primo luogo sono servizi a contenuto relativamente standardizzato ed omogeneo, le cui carat-

teristiche qualitative e quantitative possono essere specificate con precisione. In secondo luogo, dal punto di vista produttivo, si constata come la grande dimensione permetta quasi sempre un'offerta di maggior qualità.

Un esempio è l'acquedotto: un piccolo impianto di estrazione da uno o pochi pozzi vicini, presenta scarsa qualità, elevati rischi da inquinamento accidentale, minori o nulle possibilità di sottoporre quelle acque ad adeguati trattamenti. Un discorso simile può farsi per la depurazione delle acque reflue. Analogamente per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani: la discarica comunale, molto diffusa fino a pochi anni fa anche nei microcomuni, se di piccole dimensioni finisce per essere una semplice fossa, senza alcun controllo sul percolato nel sottosuolo, o sui rifiuti scaricati.

La grande dimensione non significa necessariamente costi unitari minori, dovuti ad economie di scala nella produzione; anzi spesso i costi unitari crescono per la maggior qualità del servizio offerto. Il secondo problema è che in un territorio caratterizzato da densità abitativa bassa, o da barriere geomorfologiche, le economie di scala per i servizi a rete molto difficilmente si presentano: la costruzione e la manutenzione di reti idriche è naturalmente più costosa in un ambiente collinare poco abitato che in ambito urbano.

Questi elementi fanno sì che:

- l'offerta dei vari servizi a rete, venga spesso delegata a terzi, siano essi società private o consorzi pubblici; la delega è generalmente estesa e non sembra comportare oneri particolari di supervisione o coordinamento da parte dei Comuni;
- vi sono alcuni Comuni che gestiscono in economia alcuni dei servizi a rete, l'acquedotto, la depurazione, la raccolta dei rifiuti; l'efficienza di queste soluzioni va valutata caso per caso, ma, almeno per l'acquedotto, l'offerta sovracomunale sembra offrire maggiori requisiti di qualità e continuità;
- il costo di questi servizi può risultare comunque elevato in zone a densità abitativa bassa.

Da questo esame si possono trarre le seguenti conclusioni.

Le caratteristiche dei *servizi a rete* fanno sì che questi possano essere delegati a soggetti pubblici o privati che, in virtù del bacino di utenza servita o della produzione congiunta di altre attività o del livello di specializzazione raggiunto, riescano a produrre quei servizi in modo efficiente. Non vanno nascosti i maggiori costi che certi servizi a rete assumono comunque, in relazione alla bassa densità abitativa, alla dispersione dei centri abitati, a certe caratteristiche ambientali.

I servizi dove è più rilevante il fattore lavoro e la sua *componente specialistica* e professionale, come quelli tecnici superiori, quelli di ragioneria, quelli di segreteria, nonché l'organizzazione di attività ed iniziative connesse allo sviluppo sociale ed economico, presentano più problemi per i piccoli Comuni e sembrano quelli che più necessitano interventi di riorganizzazione. Tale necessità comune a tutti i piccoli Comuni, è più marcata nei Comuni di pianura e di collina, dove non

esistono le Comunità montane, che svolgono un ruolo di coordinamento su alcune attività dei comuni appartenenti.

L'evoluzione recente e futura della normativa che riguarda le amministrazioni comunali accentua questo problema. Infatti, oltre che aumentare la responsabilità sul fronte della spesa (pareri di regolarità tecnica e contabile da parte dei responsabili di servizio), gli enti locali dovranno attrezzarsi a gestire proprie *politiche dell'entrata*, indipendentemente dai criteri che guideranno i trasferimenti erariali e regionali. (Si ricorda che la legge 142 affida ai trasferimenti erariali soprattutto l'obiettivo di garantire i servizi essenziali, mentre quei servizi opzionali, "ritenuti necessari per lo sviluppo della comunità" verrebbero coperti da entrate proprie. Attualmente nei piccoli Comuni i trasferimenti erariali complessivi, circa 2/3 delle entrate correnti, coprono a malapena le spese relative ai servizi essenziali; non è affatto garantito che il trasferimento erariale dei prossimi anni riesca a coprire integralmente quelle spese nella loro attuale composizione).

Si può dire che queste amministrazioni sono di fronte ad una scelta: o accontentarsi di erogare i servizi amministrativi istituzionali e quei servizi primari di interesse collettivo, con risultati probabili di progressiva marginalità sociale ed economica; o individuare forme e mezzi di intervento che consentano di sopportare i costi connessi all'attivazione di nuovi servizi sul territorio, servizi volti sia alla persona che allo sviluppo della comunità, sociale ed economico.

### 3.3. La riorganizzazione comunale

Interventi di riorganizzazione comunale devono avere almeno questi obiettivi:

- a) i residenti dei piccoli Comuni devono poter beneficiare di funzioni e servizi superiori, e di competenze professionali specializzate a servizio delle rispettive amministrazioni comunali, assicurati non necessariamente da dipendenti comunali (funzioni ed i servizi di questo tipo, se svolte su un'area vasta consentirebbero: una *migliore gestione ed organizzazione dei servizi comunali*, anche con azioni di coordinamento tra più Comuni; una *miglior gestione delle risorse di personale e di quelle finanziarie*; la *promozione di iniziative per lo sviluppo locale*; un *più efficace rapporto con gli enti di governo superiori*);
- b) gli oneri di amministrazione generale dell'ente, che comportano forti diseconomie di scala nelle amministrazioni piccole, devono ridursi ed assorbire una quota **più ridotta** delle risorse comunali.

Per valutare meglio interventi in questo senso si è compiuta una simulazione, di tipo finanziario, a legislazione invariata, sui costi di una *gestione unificata dei servizi generali ed amministrativi* per gruppi di piccoli Comuni.

Utilizzando la metodologia di aggregazione tra Comuni limitrofi descritta nel capitolo 2 di questo lavoro, nonché i 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 a nordovest di Asti accomunati da: 1 consorzio per il funzionamento di una scuola media inferiore, per 5 Comuni; 1 consorzio di piano regolatore, per 3 Comuni; 4 consorzi di segreteria, che riguardano 11 Comuni. La popolazione complessiva è di 6.969 abitanti: la dimensione media è di 436 abitanti. 9 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: 2 consorzi per il funzionamento di due scuole medie inferiori; 1 consorzio di piano regolatore, per 3 Comuni; 1 consorzio di segreteria, che riguarda due dei 5 Comuni. La popolazione complessiva è di 6.500 abitanti: un solo Comune è inferiore ai 1.000 abitanti. Sono comuni relativamente più grandi e dotati di qualche servizio pubblico in più.

Utilizzando i dati di bilancio si sono tenute in considerazione le *spese per servizi amministrativi e generali*, di cui si è già considerata la criticità per i piccoli Comuni. Nei certificati di bilancio tale spesa sono date da: 1<sup>a</sup> sezione di spesa corrente (amministrazione generale) + 3<sup>a</sup> sezione di spesa corrente (sicurezza pubblica e difesa; cioè il vigile urbano) - rubrica 6<sup>a</sup> della 1<sup>a</sup> 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 7<sup>a</sup> sezione di spesa (trasporti e comunicazioni) oppure dei compensi a liberi professionisti per consulenze di tipo urbanistico ed edilizio.

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

Dalla seconda parte dei certificati si desumono dati riguardanti il *personale* e gli *addetti ai servizi amministrativi e generali*. Si può rilevare il numero totale dei dipendenti, le retribuzioni complessive pagate, la gestione della segreteria comunale, il numero di impiegati addetti ai servizi amministrativi e la presenza del vigile urbano. Estrarre tali informazioni richiede più attenzione per la minor omogeneità di compilazione che presenta questa parte dei certificati.

La tabella 1 confronta il costo attuale dei servizi generali ed amministrativi nelle aggregazioni di Comuni costruite con quelli relativi a due Comuni di medie dimensioni. Il confronto può sembrare arbitrario per le differenze notevoli tra i Comuni in oggetto. Si tenga presente però che i dati confrontati riguardano non servizi a rete o servizi sociali, le cui spese sono sicuramente molto sensibili alla densità abitativa, ma spese generali ed istituzionali, legate all'esistenza dell'apparato amministrativo comunale. Si può notare, relativamente ai due Comuni medi, il forte peso delle spese di amministrazione generale



non di personale, sia in valore assoluto, sia in termini procapite. Si nota anche il maggior numero di segretari comunali operanti nei gruppi di piccoli Comuni. Va ricordato ancora che questi diversi oneri sostenuti dai Comuni piccoli, di natura fissa ed indipendente dalla popolazione residente, risultano tanto più rilevanti se si tiene conto che le funzioni svolte da questi Comuni sono inferiori, sia in quantità che in qualità, rispetto a quelle svolte dai due Comuni medi.

Una gestione unificata dei servizi generali ed amministrativi nei piccoli Comuni dovrebbe aver riflesso nella quantità della spesa relativa, ma soprattutto nella sua qualità.

I singoli municipi verrebbero ridimensionati perché le attività oggi svolte dai Segretari comunali sarebbero unificate. *L'effetto può valutarsi in una riduzione del 30% delle spese relative a apertura delle sedi, gestione delle attività d'ufficio, mantenimento, riscaldamento.* Probabilmente vi sarebbe anche una diminuzione nelle spese per i Segretari comunali, oggi consortili. La tabella 2 espone i risultati di questo esercizio. 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.

Le risorse liberate potrebbero essere così destinate nelle competenze professionali specializzate a servizio di più Comuni, oppure in investimenti in macchine ed attrezzature, a cui l'insieme di più Comuni ne garantisca l'utilizzo.

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

**Tabella 1. ATTIVITA' AMMINISTRATIVE E GENERALI: gli oneri complessivi in comuni di diversa dimensione**

	Totale 9 Com. piccoli	Totale 16 Com. piccoli	Totale 5 Com. piccoli	Castagnole	Villanova
popolazione	3641	6969	6477	3470	4371
dimensione media	405	436	1295		
<b>spese per amministrazione e per servizi generali (milioni) :</b>					
personale	502	893	436,8	258,3	305,6
indennità agli amministratori	63,7	115,1	37,6	18	24,2
altro: sedi comunali (affitti, riscaldamento, manutenzione), materiali, servizi vari.	338,5	1052,1	508,9	263	235,2
<b>totale</b>	<b>904,2</b>	<b>1721,7</b>	<b>983,3</b>	<b>539,3</b>	<b>565</b>
<b>valori procapite (lire)</b>					
personale amministrativo	137.874	128.139	67.439	74.438	69.915
altro procapite	92.969	150.969	78.570	75.793	53.809
dipendenti amm.vi complessivi	13	22	16	9	9
di cui segretari comunali	3	5	3	1	1
<b>retribuzione media personale amministrativo (milioni)</b>	<b>38,6</b>	<b>40,6</b>	<b>27,3</b>	<b>28,7</b>	<b>34,0</b>

**Tabella 2. ATTIVITA' AMMINISTRATIVE E GENERALI: gli oneri con la gestione unificata**

	Totale 9 Com.	Totale 16 Com.	Totale 5 Com.	Castagnole	Villanova
popolazione	3641	6969	6477	3470	4371
<b>spese per amministrazione e per servizi generali (milioni) :</b>					
personale	502,0	893,0	436,8	258,3	305,6
indennità agli amministratori	63,7	115,1	37,6	18	24,2
sedi comunali (affitti, riscaldamento, manutenzione), materiali, servizi vari.	237,0	499,5	356,2	263	235,2
<b>totale</b>	<b>802,7</b>	<b>1507,6</b>	<b>830,6</b>	<b>539,3</b>	<b>565</b>
spesa precedente ia fusione	904,2	1721,7	983,3		
<b>risparmio</b>	<b>101,6</b>	<b>214,1</b>	<b>152,7</b>		
<i>valori procapite risultanti (lire)</i>					
personale amministrativo	137.874	128.139	67.439	74.438	69.915
altro procapite	65.078	71.677	54.999	75.793	53.809

E' stato possibile estendere la simulazione fatta a tutti i piccoli Comuni astigiani. 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.

**Le spese per l'amministrazione generale :  
effetti della AGGREGAZIONE di Comuni**

	116 Comuni situazione attuale	22 aggregazioni con la riduzione proposta
dimensione media	962 abit.	<b>5071 abit.</b> <b>5,3 Comuni</b>
<b>spese per amministrazione e per servizi generali :</b>		
i) spese di personale	21.336	<b>20.016</b>
ii) altre spese (affitti, riscaldamento, manutenzione), materiali, servizi vari.	15.597	<b>15.597</b>
	5.739	<b>4.419</b>
<b>minor spesa complessiva</b>		<b>1.320</b>
<b>minor spesa per aggregazione</b>		<b>60</b>
<b>minor spesa per Comune aggregato</b>		<b>15</b>

## Appendice A

### Funzioni, attività e servizi nei piccoli Comuni: spese ed addetti

#### **Amministrazione generale**

Comprendono le funzioni di *segreteria* comunale e di *amministrazione generale* (predisposizione e attuazione delle *decisioni*, *contabilità generale*, *attività contrattuale*, gestione del *personale*), servizi di *stato civile ed anagrafe*, *polizia urbana e commerciale*.

Nei Comuni con popolazione fino a 7-800 abitanti le spese di amministrazione generale incidono molto sulla spesa corrente complessiva, dal 50% al 70%, contro un peso minore -dal 30% al 50%- nei Comuni con popolazione tra 800 e 2.000 abitanti ed un peso tra il 20% ed il 40% nei restanti Comuni. Fino ad una dimensione di 500 abitanti, la segreteria è quasi sempre gestita in consorzi con Comuni di maggiore dimensione (41 Comuni su 44); i Comuni dispongono quasi sempre di un addetto amministrativo e non dispongono del vigile, o messo comunale. In comuni tra i 500 ed i 1.000 abitanti la segreteria continua ad essere gestita in modo consortile (35 enti su 40) ma cresce il numero di enti capoconsorzio (19 Comuni su 35); il numero di addetti amministrativi di ruolo varia da 1 a 2, e si riscontra spesso la presenza di un vigile. Oltre i 1.000 abitanti, prevale la segreteria gestita in economia (19 enti su 35) oppure in posizione di capoconsorzio (13 enti); gli addetti amministrativi sono almeno 2; inoltre, in questi Comuni vi è sempre un vigile urbano.

Sono di norma dotati di sistemi informatici soltanto i Comuni con oltre 1.000 abitanti.

#### **Servizi tecnici ed a rete**

I *servizi tecnici* riguardano almeno tre attività: *i)* strumentazione urbanistica del Comune (PRG, PPA, piani commerciali); *ii)* cura delle pratiche relative all'edilizia privata, richieste dai residenti e dai proprietari di abitazioni nel Comune; *iii)* manutenzione delle opere pubbliche. La prima componente del servizio, cioè la redazione degli strumenti urbanistici di base, viene sempre affidata a professionisti esterni, anche da parte di Comuni medi e grandi.

La seconda componente -cura e il rilascio delle certificazioni e delle pratiche di edilizia privata, vigilanza sulle costruzioni nonché eventuali richieste a carattere tecnico da parte dei residenti- è obbligatoria e il volume di lavoro connesso spesso è più che proporzionale alla popolazione dei residenti: infatti dipende soprattutto dal numero di abitazioni, comprese le seconde e terze case, fenomeno ben presente nei comuni rurali astigiani. La metà dei Comuni con meno di 500 abitanti -un terzo di quelli tra 500 e 1.000, ed il 20% di quelli tra i 1.000 ed i 3.000 abitanti- ricorrono, per svolgere questo servizio, alla collaborazione esterna: un libero professionista locale è presente in Municipio per uno o più giorni alla settimana, e si occupa sia dell'edilizia privata, che di fornire eventuali consulenze tecniche alla Giunta. Altri Comuni -il 19, 17 e 4% rispettivamente- utilizzano la formula consortile: un geometra viene assunto da un consorzio di Comuni e presta servizio nelle singole sedi municipali. Infine altri Comuni dispongono di un tecnico a tempo pieno (geometra) il 12, 22 e 69% rispettivamente.

Per la terza componente del servizio tecnico, cura delle opere pubbliche e delle infrastrutture, buona parte dei Comuni dispone di un solo operatore, che svolge una pluralità di mansioni con molta flessibilità: esegue piccole riparazioni, cambia le lampade dell'illuminazione pubblica, spazza la neve, ha compiti di necroforo, di autista di scuolabus, di pulizia delle sedi scolastiche. Inoltre tutti i Comuni ricorrono ad imprese private per l'esecuzione di lavori di maggior entità o che richiedono maggior specializzazione. La differenza principale è forse tra i Comuni dotati di un proprio geometra, in grado di sovrintendere a tali lavori, e gli altri che ne sono sprovvisti. Infatti,

le collaborazioni dei liberi professionisti generalmente non riguardano la cura e la direzione di questi lavori.

#### **I servizi a rete**

Comprendono l'acquedotto, le fognature, la depurazione delle acque reflue, la raccolta ed il trasporto dei rifiuti solidi urbani, il loro smaltimento, la nettezza urbana, la manutenzione delle strade comunali, l'illuminazione pubblica.

#### **i) acquedotto**

Buona parte dei comuni astigiani sono serviti, per la distribuzione dell'acqua e la manutenzione delle reti, dal Consorzio della Valtigione, a proprietà pubblica, costituito tra 26 Comuni, e dall'acquedotto del Monferrato, a proprietà privata, che serve buona parte dei Comuni a nord del capoluogo; vi sono poi altri 3 piccoli consorzi (8 Comuni in tutto). Una trentina di Comuni gestiscono l'acquedotto in economia, con propri pozzi. Nell'ambito delle gestioni in economia i costi di produzione procapite sono molto variabili tra Comuni.

#### **Le attività svolte nei 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)
<b>SERVIZI GENERALI</b>				
organi istituzionali	SI	SI	SI	SI
segreteria comunale consortile	SI	SI	SI (15 enti)	(3 enti)
segreteria comunale autonoma	NO (3 enti)	NO (1 ente)	SI (11 enti)	SI (5 enti)
servizi amministrativi generali	1 impiegato	1-2 impiegati	2-4 impiegati	oltre 6 impiegati
uso di sistemi informatici	NO (SI in 6 enti)	NO (SI in 9 enti)	SI (14 enti)	SI
polizia amministrativa	NO	1 vigile	almeno 1 vigile	almeno 2 vigili
<b>SERVIZI TECNICI</b>				
gestione del patrimonio	serv. amm. gen	serv. amm. gen	SI	SI
assetto territoriale : PRG				
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
<b>SERVIZI A RETE</b>				
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
<b>ISTRUZIONE OBBLIGATORIA</b>				
custodia e manutenzione sedi				
scuola dell'obbligo	SI	SI	SI	SI
trasporto scolastico	SI	SI	SI	SI
refezione scolastica	NO	NO	in alcuni Com.	SI
<b>ATTIVITA' LIBERE</b>				
cura impianti sportivi o				
contributi a iniziative sportive	in alcuni Com.	SI	SI	SI
interventi in campo culturale	NO	NO	SI	SI
biblioteca comunale o museo	NO	NO	SI	SI
interventi a carattere sociale	NO	in alcuni Com.	SI	SI
contributi e beneficenza	SI	SI	SI	SI
interventi nell'economia locale	in alcuni Com.	SI	SI	SI

#### ii) fognature e depurazione

Le reti fognarie sono ovunque costruite e mantenute in economia; gli impianti di depurazione dichiarati sono 39, tutti gestiti in economia (eccetto due casi); la presenza del depuratore è più frequente nei Comuni più grandi.

#### iii) raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani

La maggior parte dei Comuni affida il servizio a terzi; vi sono pochi casi di gestione in economia. Lo smaltimento dei rifiuti viene svolto perlopiù da due consorzi pubblici: il primo è costituito da 87 Comuni, Asti compreso; il secondo da 11 Comuni.

#### iv) nettezza urbana - manutenzione strade comunali

Si tratta di servizi svolti quasi sempre in economia, con personale comunale e ricorso ad imprese private locali. Nei Comuni fino a 500 abitanti la dotazione media per ente di addetti tecnici (geometri, cantonieri, operai) è di 0,8 dipendenti, contro un valore di 1,3 in Comuni tra 500 e 1.000 abitanti, ed un valore di 3,1 per enti tra i 1.000 ed i 3.000 abitanti. Nei piccoli Comuni l'addetto "tecnico" cura spesso anche il servizio necroscopico.

#### v) l'illuminazione pubblica

In questi comuni è un servizio marginale: una volta costruita la rete, il Comune si limita a pagare un canone annuo all'ENEL.

### **Servizi sociali vincolati**

Sono quelli legati all'*istruzione obbligatoria* (custodia, pulizia e manutenzione delle sedi scolastiche, oneri della refezione scolastica e del trasporto alunni dell'obbligo). Si rilevano spese legate all'istruzione elementare in quasi tutti i Comuni: ne sono privi una decina, aventi meno di 500 abitanti (su 45 enti complessivi). Le scuole materne statali, che comportano una spesa per il Comune, sono presenti in comuni con almeno 6-700 abitanti. Per l'esistenza di scuole medie inferiori la soglia per la presenza è di 1.000 abitanti. Il servizio di *trasporto scolastico* viene svolto in due terzi dei 45 microcomuni; nei comuni maggiori il servizio è quasi sempre presente. Tale servizio viene prodotto in vari modi: in forma consortile, in economia, in concessione ad impresa privata, attraverso convenzioni con le imprese di trasporto, pubbliche o meno, operanti nella zona. La presenza di addetti a servizi a carattere scolastico (bidelli, addetti al trasporto scolastico od alla refezione) si riscontra in comuni con oltre 1.000 abitanti.

Infine tutti i Comuni erogano contributi -obbligatori- a favore dell'infanzia abbandonata.

### **Servizi sociali non vincolati**

Sono interventi le cui spese vengono comprese nelle rubriche di spesa denominate: "altri interventi per l'istruzione", "biblioteche, ...", "servizi culturali", "centri sportivi", "assistenza e beneficenza", "altri interventi sociali", "gestione ex IPAB"). Sono poco presenti nei microcomuni, l'unica rubrica che presenta quasi sempre delle spese è quella relativa alla "*assistenza e beneficenza*", che si presume riguardi soprattutto erogazioni di beneficenza. Alcune spese correnti si riscontrano solitamente a partire da soglie dimensionali minime del Comune: 700 abitanti per i *centri ed attività sportive*; 1.000 abitanti per le *biblioteche* ed i *musei*; 1.000 abitanti per *altri interventi nel campo della cultura* (salvo interventi occasionali).

### **Altre attività e servizi**

Si rilevano interventi nel campo dell'*assetto del territorio* in metà dei 45 Comuni con meno di 500 abitanti (molto spesso si tratta dell'incarico a consulenti esterni per la elaborazione di strumenti urbanistici). La presenza di questi interventi è via via maggiore nei Comuni appartenenti alle classi demografiche superiori. Altrettanto può dirsi per gli *interventi per il turismo* e quelli *a favore delle attività economiche* (agricoltura, industria, artigianato, commercio).

ALLEGATO

Numero dei comuni per classi di ampiezza demografica e rispettive popolazioni nelle province del Piemonte al 31 dicembre 1990

Classe d'ampiezza demografica	Alessandria		Asti		Cuneo		Torino		Biella		Vercelli		Verbano-Cusio-Ossola		Novara		PIEMONTE	
	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti	N. comuni	N. abitanti
Fino a 500 abitanti	62	20.411	48	15.417	93	24.984	57	17.421	22	5.952	37	9.491	26	8.613	5	1.860	350	104.149
501-1.000	53	38.108	38	38.525	45	32.083	69	50.353	17	12.330	17	12.215	20	15.024	23	18.079	282	216.717
1.001-2.000	52	76.943	20	29.669	49	72.108	63	87.147	19	26.476	13	16.612	16	23.773	27	36.172	259	368.900
2.001-5.000	13	44.745	10	28.105	42	127.130	67	213.875	20	60.269	11	35.358	9	30.209	22	64.687	194	604.378
5.001-10.000	3	18.273	2	13.215	12	77.164	29	201.242	3	23.506	6	46.446	3	20.555	5	38.623	63	439.024
10.001-20.000	1	12.411	1	10.435	4	56.133	16	220.986	1	15.420	1	14.960	2	35.268	5	74.411	31	440.024
20.001-50.000	5	139.634	0	0	4	102.529	11	375.233	0	0	0	0	1	30.488	0	0	21	647.884
50.001-100.000	1	93.351	1	74.497	1	55.838	2	115.046	1	50.993	1	50.207	0	0	0	0	7	439.932
100.001-200.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	103.349	1	103.349
oltre 200.000	0	0	0	0	0	0	1	991.870	0	0	0	0	0	0	0	0	1	991.870
<b>Totale</b>	<b>190</b>	<b>443.876</b>	<b>120</b>	<b>209.863</b>	<b>250</b>	<b>547.969</b>	<b>315</b>	<b>2.273.173</b>	<b>83</b>	<b>194.946</b>	<b>86</b>	<b>185.289</b>	<b>77</b>	<b>183.930</b>	<b>88</b>	<b>337.181</b>	<b>1.209</b>	<b>4.356.227</b>