

L'AMPIEZZA DEMOGRAFICA DEI COMUNI ITALIANI

I comuni minimi

Premessa. — Si suole ripetere che i comuni non sono una formazione arbitraria, ma un prodotto spontaneo della realtà sociale. A queste affermazioni si affiancano le denunce di numerose anomalie, quali sono le grandi disparità di superficie, con territori troppo piccoli per le esigenze della popolazione, e talora per lo stesso sviluppo degli abitati, e territori eccessivamente grandi per corpi demografici assai esigui. Siamo di fronte a vecchie ripartizioni che più non s'attagliano a quadri umani profondamente mutati: il territorio è un elemento fondamentalmente statico, la popolazione un elemento dinamico, e la cristallizzazione areale può essere rotta solo da un intervento di carattere giuridico che operi l'adeguamento alle nuove realtà. Allo stesso modo chiedono di essere corretti gli irrazionali tracciati di molti confini, eliminate le isole amministrative, ricomposti ad unità i centri divisi fra comuni diversi, riconosciute le unità organiche nate dallo sviluppo economico e dalla formazione di nuovi centri di attrazione e di addensamento (1).

Gli studi geografici in questo campo danno sovente l'impressione di occuparsi dei comuni soltanto, o soprattutto, come di fatti topografici; gli interessi per i problemi della loro popolazione sono invece ben vivi, date le costanti interrelazioni fra i due fenomeni (2) e il fatto stesso che la concentrazione della popola-

(1) Per una bibliografia completa e aggiornata, v. C. CALDO, *Il Comune italiano*, Milano, Cisalpino, 1972, pp. 103. Si vedano anche: P. E. TAVIANI, *Distribuzione geografica e struttura della popolazione*, Torino, Giappichelli, 1953, pp. 180; L. GIOVENCO, *L'ordinamento comunale*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 420, XII.

(2) Quelle, ad es., fra ampiezza del territorio comunale e forma dell'insediamento (L. GAMBI, *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale*

zione in unità comunali rappresenta un momento geografico del suo modo di essere (3). Se si può fare una riserva, essa riguarda la scarsa attenzione prestata al valore dell'ampiezza demografica; mi pare infatti che l'indagine sulle connessioni tra la popolosità dei comuni e i corrispondenti fatti antropici sia stata del tutto trascurata e che non si sia sottolineata l'importanza che i mutamenti intervenuti nei rapporti tra territorio e livello di popolazione rivestono ai fini di un esercizio efficiente dell'attività amministrativa (4).

Sono problemi quanto mai attuali, e questa nota, ristretta ai comuni con non più di 500 abitanti, vuole appunto segnalare le condizioni di scarsissima vitalità in cui li ha tratti la rottura degli antichi equilibri.

L'ampiezza demografica dei comuni italiani. — Nel 1861 si contavano in Italia 7721 comuni; nei decenni successivi, il completamento dell'unità nazionale ed altre cause ne incrementarono il numero sino ai 9194 del 1921 (5).

Una prima riduzione si ebbe nel periodo fascista (6), allorché si vollero creare organismi più efficienti e con maggiore possibilità di sviluppo economico. In pratica, molte unioni o aggregazioni risultarono poi insoddisfacenti e perciò già nel 1934 fu ammessa la possibilità della ricostituzione; nella maggior parte dei casi ciò avvenne però solo dopo il 1945. Così, malgrado la perdita

romagnola, Faenza, Lega, 1950, pp. 27; cfr. p. 6; H. DESPLANQUES, *Campagnes ombriennes*, Parigi, Colin, 1969, pp. 573; cfr. pp. 100-101).

(3) Quando i dati statistici lo consentono, si fa più spesso riferimento alla popolazione dei centri, salvo riconoscere poi che la popolazione dell'intero comune può esprimere meglio l'importanza demografica della stessa città (A. SESTINI, *Popolazione dei principali centri italiani*, in « Riv. Geogr. Ital. », Firenze, 1938, pp. 163-168; cfr. p. 164).

(4) La legislazione italiana stabilisce i vari gradi di capacità giuridico-finanziaria dei comuni proprio in base all'ammontare della loro popolazione. Lo scarso valore di tale discriminante, legata ad una sola variabile di una realtà assai complessa, parrà evidente anche attraverso i risultati di questa ricerca.

(5) G. L. BERTOLINI, *Sul movimento dei Comuni. Comuni nuovi istituiti e Comuni soppressi. Variazioni territoriali*, in « Boll. Soc. Geogr. Ital. », Roma, 1918, pp. 59-86 e 241-270. Si ebbero 8382 comuni nel 1871, 8259 nel 1881, 8262 nel 1901, 8323 nel 1911.

(6) L. GIOVENCO, *op. cit.*; cfr. pp. 53-54. Tra il 1927 e il 1929 furono soppressi 2184 comuni.

di un centinaio di comuni ceduti alla Jugoslavia o alla Francia per effetto del trattato di pace, il numero complessivo riprese a salire, più rapidamente sino al 1951, sempre meno dopo.

Ovviamente, ogni intervento di riorganizzazione delle circoscrizioni amministrative ebbe notevoli conseguenze sulla numerosità delle singole classi di ampiezza demografica; ma queste variazioni esprimono innanzitutto il risultato di una dinamica che, mentre accresce il numero dei comuni meno popolosi, ingigantisce sempre più il fenomeno dell'urbanesimo. Sono fatti assai noti. Di ciò si trova precisa conferma esaminando i tassi di sviluppo dell'ultimo ventennio e individuando nella soglia dei 15.000 ab. una discriminante abbastanza netta tra la tendenza alla diminuzione e quella all'aumento (7).

Varia di poco la popolazione dei comuni fra 10.000 e 20.000 ab.; ai livelli inferiori i decrementi costituiscono il caso più fre-

LA DISTRIBUZIONE DEI COMUNI ITALIANI PER CLASSE
DI AMPIEZZA DEMOGRAFICA
(nei confini storici)

Classi di ampiezza demografica	Numero dei comuni al censimenti				
	1921	1936	1951	1961	1971
fino a 500 ab.	815	169	325	491	648
501 - 1.000	1379	619	841	1017	1156
1.001 - 2.000	2132	1656	1723	1844	1868
2.001 - 5.000	3037	2912	2832	2697	2422
5.001 - 10.000	1179	1256	1296	1172	1087
10.001 - 20.000	433	477	503	488	497
20.001 - 50.000	161	185	211	232	268
50.001 - 100.000	41	43	53	62	63
100.001 - 250.000	11	13	14	19	33
250.001 - 500.000	3	4	7	7	8
oltre 500.000	3	5	5	6	6
	9194	7339	7810	8035	8056

(7) A. BELLETTINI, *Primi risultati di un'indagine sulla struttura demografica ed economico-sociale dei comuni italiani*, in « Genus », 1966, Roma, n. 1-4, pp. 151-183; cfr. pp. 153-155.

quente e si manifestano con intensità inversamente proporzionale alla dimensione demografica (8).

Nei comuni maggiori (9) gli incrementi risultano direttamente proporzionali all'ampiezza demografica tra il 1951 e il 1961; nel decennio successivo sono più cospicui nelle classi fino a 50.000 ab. (10).

Il significato fondamentale di tale diverso comportamento pare chiaro: il fenomeno della concentrazione demografica, frenato nelle sue manifestazioni più acute (11), si è esteso a territori sempre più vasti, moltiplicando la popolazione dei comuni che ancora nel 1951 erano borghi modesti o piccole città (12). L'armatura urbana risulta così profondamente modificata. Continuando il processo agglomerativo determinato dalle attività industriali e terziarie e sostenuto dall'abbandono della campagna, i comuni che cedono popolazione diventano sempre più numerosi. Alla fine del decennio 1961-71 essi ammontano ai due terzi, circa, del totale, raccolgono poco più del 25% della popolazione, risul-

(8) Nel 1951 i comuni sino a 10.000 ab. sono 7017 e contano 21.169.684 ab.; rappresentano il 44,58% della popolazione italiana. Nel 1961 gli stessi comuni sono 7221, gli abitanti 20.271.321, la percentuale 40,04. Nel 1971 scendono a 7181 i comuni, a 19.013.803 gli abitanti, al 35,22 la percentuale.

(9) Si considerano tali quelli con oltre 20.000 ab. Nel 1936 vi era raccolto il 37,03% della popolazione italiana; nel 1951 il 41,21%; nel 1961 il 46,96%; nel 1971 il 52,41%. Oggi abbiamo dunque la maggioranza assoluta della popolazione concentrata in soli 378 comuni (147 nell'Italia settentrionale, 76 in quella centrale, 102 in quella meridionale, 53 nelle isole).

(10) L'ampiezza demografica attribuita ai comuni è quella accertata al censimento del 1971; si sono perciò corrette le cifre relative al 1951 e al 1961 nei pochi casi in cui, successivamente a queste date, si sono avute variazioni dei limiti amministrativi accompagnate da aggregazioni o distacchi di popolazione. Le classi di ampiezza sono quelle più consuete nella statistica ufficiale. Si è scelta, infine, la popolazione residente, benché le discordanze rilevabili con la presente s'ano talora notevoli; tale preferenza, oltre che dalla più completa disponibilità e comparabilità dei dati statistici, è avallata dal fatto che la funzione amministrativa dei comuni resta fondamentalmente riservata a chi vi tiene abituale dimora.

(11) Nei quattordici comuni con più di 250.000 ab. si sono avuti complessivamente questi sviluppi: 7.707.364 ab. nel 1951, 9.783.634 nel 1961 (+26,8%), 11.258.080 nel 1971 (+15,07%).

(12) Fra i moltissimi esempi, ne ricordo solo alcuni fra i più clamorosi, indicando la popolazione residente al momento degli ultimi tre censimenti: San Donato Milanese (MI), 2667-10.296-26.751; Rozzano (MI), 2701-6313-32.951; Bresso (MI), 4575-11.655-31.903; Cologno Monzese (MI), 8584-20.469-47.067; Cinisello Balsamo (MI), 15.336-37.699-77.391; Grugliasco (TO), 6945-13.664-30.289; Nichelino (TO), 7257-14.907-44.542; Casalecchio di Reno (BO), 10.093-19.404-36.639; Scandicci (FI), 15.115-18.218-47.646; Marino (Roma), 18.619-30.374-50.342; Aprilia (LT), 6943-15.782-28.285.

tano frequenti soprattutto nell'Italia insulare e meridionale. I maggiori incrementi sono andati ad irrobustire gli allineamenti (13) ai piedi delle Alpi (14) e dell'Appennino Settentrionale (15), nonché quello intermedio della Pianura Padano-veneta (16). Ha conservato un certo rilievo l'allineamento dei centri di bacino (17), mentre le concentrazioni lungo il mare hanno accentuato il loro carattere di continuità sulle coste del Mar Ligure sino a Livorno (18), di isolamento lungo quelle dell'Italia meridionale e insulare (19). Si sono soprattutto ampliate le vecchie conurbazioni (20), altre se ne sono qualificate. Durante l'ultimo ventennio, entro i limiti originari della conurbazione milanese (21) si è realizzato un incremento di circa 1.000.000 di ab., con un 35% in più nel capoluogo e quasi quattro volte tanto negli altri comuni. A Torino la *proche banlieue* (22) è diventata un tutto unico con la città e il processo di urbanizzazione, scavalcata una prima « cin-

(13) B. NICE, *Sviluppo e problemi delle grandi città italiane*, nei *Saggi di economia aziendale e sociale in memoria di G. Zappa*, Milano, Giuffrè, 1961, vol. III, pp. 1531-1552.

(14) Di Torino si dirà; per il resto bisogna segnalare incrementi notevoli a Brescia e Verona, contenuti a Bergamo e Udine, valori stazionari a Gorizia e Trieste.

(15) Nelle città del Piemonte meridionale, in quelle emiliane e più avanti sino a Pesaro, gli aumenti sono stati generali, ma rilevanti solo a Bologna, soprattutto tra il 1951 e il 1961.

(16) Qui gli sviluppi sono stati più vari: mentre Milano (con i comuni circostanti), Ravenna e Padova mantengono forti ritmi di incremento, Ferrara e Mantova sembrano avere esaurito ogni forza di sviluppo. A Venezia, come si sa, l'aumento nel complesso della popolazione comunale nasconde una forte riduzione del numero dei residenti nella laguna, a beneficio di Mestre, divenuto ormai il centro più popoloso.

(17) Arezzo, Terni, L'Aquila e Benevento realizzano aumenti modesti; raggiunge un buon livello Perugia.

(18) Tutti i centri piccoli e medi sono in aumento, ma l'espansione demografica di Genova registra un'intensità sempre minore rispetto a quella delle altre grandi città italiane. Viene confermata la stasi della Spezia.

(19) Lo sviluppo tocca le maggiori percentuali a Cagliari e Pescara; e però discreto anche a Palermo, Foggia e Taranto.

(20) A. SESTINI, *Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane*, negli *Studi geografici pubblicati in onore del Prof. Renato Biasutti*, suppl. al vol. LXV della « Riv. Geogr. Ital. », Firenze, 1958, pp. 313-328.

(21) A. SESTINI, *Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane*, cit.; cfr. p. 319.

(22) A. SESTINI, *Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane*, cit.; cfr. pp. 325-326.

tura » di 23 comuni, si è esteso ad altri 29 (23); vi si raccoglie oggi il 45% della popolazione dell'intero Piemonte (il 28% nel 1951) (24). Anche la conurbazione napoletana manifesta un incremento decelerato nel capoluogo e sempre più attivo altrove: nel complesso, si hanno oltre 300.000 ab. in più tra il 1951 e il 1961 e quasi 250.000 tra il 1961 e il 1971; Napoli vi ha contribuito prima nella misura di tre quinti e poi di un quinto soltanto (25). Come in passato, Roma continua ad esaurire nel suo vastissimo territorio comunale ogni processo di sviluppo (26), infittendo i quartieri, invadendo sempre più il suburbio e allargandosi nell'Agro (27). Le conurbazioni minori sono rimaste tali (28), pur contribuendo la loro parte al processo di rapida concentrazione della popolazione italiana.

Nel complesso, la stasi demografica o il regresso di molti comuni minori resta indizio di migliore equilibrio economico, legato al progressivo abbandono delle attività primarie a vantaggio delle altre che, per la loro stessa natura, favoriscono l'accentrarsi della popolazione (29); non si possono tuttavia dimenticare le disconomie delle aree di congestione, l'impovertimento delle forze di lavoro nelle aree di esodo, le gravi conseguenze di carattere so-

(23) I.R.E.S., *Rapporto preliminare sull'area ecologica di Torino*, Torino, 1971, pp. 219; cfr. p. 25. Il comune più lontano è Carmagnola, a 28 km dal capoluogo.

(24) Negli ultimi due periodi intercensuari il comune di Torino registra una netta caduta del tasso di incremento (+42,6% nel primo, +14,8% nel secondo), in chiara contrapposizione con quanto avviene negli altri 23 comuni (+44,1% e +95%).

(25) Ci si riferisce ai 43 comuni che negli anni cinquanta costituivano la conurbazione napoletana (A. SESTINI, *Qualche osservazione geografico-statistica sulle conurbazioni italiane*, cit.; cfr. pp. 320-325). Variazioni successive sono state rilevate da A. RAO (*L'area di influenza di Napoli*, Napoli, Ediz. Scient. Ital., 1967, pp. 171; cfr. pp. 65-90).

(26) Nel territorio finitimo appare rimarchevole solo l'aumento di Marino.

(27) L. CARDI, *Roma capitale (1870-1970)*, in « La Geogr. nelle Scuole », Novara, 1970, pp. 201-221; cfr. pp. 211-213.

(28) Ciò vale, in particolare, per le conurbazioni di Venezia, Genova, Caserta, Salerno. Anche in quella di Messina e Reggio Calabria la situazione è poco mutata da come la trovò L. GAMBI (*Calabria*, Torino, U.T.E.T., 1965, Coll. « Le Regioni d'Italia », XVI, pp. 564; cfr. pp. 513-514). Qualche episodio più vivace si è registrato attorno a Firenze con i notevoli incrementi di Prato (da 77.631 ab. nel 1951 a 111.285 nel 1961 e a 143.595 nel 1971) e Sesto Fiorentino (18.657-22.453-42.028), nonché con l'esplosione, già segnalata, di Scandicci.

(29) G. DE MEO, *Il volto dell'Italia alla luce dei censimenti del 1961*, nel vol. *Popolazione agricoltura industria e commercio nei censimenti italiani del 1961*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 11-24; cfr. pp. 14-15.

ziale e culturale per tutti. In particolare, lo sviluppo urbano, travalicando spesso i confini amministrativi, pone in evidenza i problemi di una reale autonomia dei vari comuni e la necessità di affrontarli a più alti livelli. A questa logica non sfuggono neppure i comuni in fase di regresso demografico, per i quali il risanamento delle condizioni economico-sociali può avvenire solo nel quadro di nuovi e più ampi equilibri territoriali.

I comuni minimi. — Definirei « minimi » i comuni con più scarsa popolazione, e li distinguerei così dai « microcomuni », quelli con la superficie più piccola (30). La soglia superiore della loro ampiezza può essere indicata in 500 abitanti; al di sotto di questo livello la vita associata e le funzioni amministrative incontrano difficoltà veramente gravi.

Il loro numero decresce costantemente nei primi cinquanta anni di unità nazionale (31), risale temporaneamente per gli ampliamenti territoriali verificatisi alla conclusione del primo conflitto mondiale (32), si riduce di nuovo tra il 1927 e il 1929 per le molteplici riunificazioni e aggregazioni di cui si è detto. Di lì innanzi la tendenza si inverte in modo definitivo: prima per effetto della ricostituzione di molti comuni, poi soprattutto a causa di depauperamenti demografici sempre più intensi.

LA POPOLAZIONE DEI COMUNI MINIMI

(nei confini attuali)

Anno	Comuni minimi	Popolazione totale	Popolazione media	% della popolazione italiana
1921	783	259.044	330	0,68
1936	168	60.350	359	0,14
1951	325	119.506	366	0,25
1961	491	174.996	356	0,34
1971	648	216.705	334	0,40

(30) B. SPANO, *I più piccoli comuni d'Italia*, in « Atti XVII Congr. Geogr. Ital., Bari, 1957 », III, pp. 310-322; cfr. p. 313.

(31) Entro i confini storici il numero dei comuni minimi segnala queste variazioni: 1094 nel 1861; 789 nel 1871; 621 nel 1881; 575 nel 1901; 547 nel 1911.

(32) Furono allora annessi 254 comuni minimi.

Nel 1971 i comuni minimi sono 648, ospitano lo 0,4% della popolazione, mentre rappresentano l'8,5% del numero totale dei comuni, hanno una media di 334 ab., ma molti restano nettamente al di sotto di questa cifra (33).

La situazione è assai varia anche per quanto concerne la superficie, i cui valori risultano quasi sempre molto inferiori a quello medio del comune italiano (km² 37,39) (34).

SUPERFICIE TERRITORIALE DEI COMUNI MINIMI

	1961		1971	
0 - 5 km ²	154	31,4%	169	26,0%
5 - 10	153	31,2%	204	31,5%
10 - 20	120	24,4%	177	27,0%
20 - 40	38	7,7%	62	9,5%
oltre 40	26	5,3%	36	6,0%
	491	100,0%	648	100,0%

E' chiara l'esistenza di un rapporto diretto tra livello di popolazione e superficie territoriale; la presenza di comuni minimi con una superficie anche inferiore a 2 km² (35), accanto ad altri con territorio assai vasto (36), richiama comunque l'importanza decisiva di molte condizioni, prime fra tutte quelle altimetriche.

(33) Sono 241 i comuni che non raggiungono i 300 ab. Sette ne hanno meno di 100: Moncenisio (TO), con 51 ab.; Pedesina (SO), 59; Massimeno (TN), 82; Cervat-
to (VC), 85; Morterone (CO), 91; Rhêmes Notre Dame (AO), 96; Carcoforo (VC), 97.

(34) L'85% dei comuni minimi ha una superficie inferiore ai 20 km²; entro tale classe di ampiezza è compreso il 47% dei comuni italiani.

(35) Sono 14 e si dispongono nella seguente graduatoria: Crosa (VC), km² 0,96; Roccafiorta (ME), 1,14; Darè (TN), 1,15; Marzio (VA), 1,30; Ferrera di Varese (VA), 1,48; Crosio della Valle (VA), 1,49; Caines (BZ), 1,66; Bastida de' Dossi (PV), 1,70; Carzano (TN), 1,71; Lirio (PV), 1,73; Calvignasco (MI), 1,86; Terzorio (IM), 1,86; Quagliuzzo (TO), 1,93; Pecco (TO), 1,98.

(36) I dieci comuni minimi di più vasta superficie sono i seguenti: Bionaz (AO), km² 142,82; Valsavaranche (AO), 139,03; Valgrisanche (AO), 113,28; Ceresole Reale (TO), 99,57; Pontechianale (CN), 95,72; Groscavallo (TO), 93,39; Rhêmes Notre Dame (AO), 86,72; Sauze di Cesana (TO), 78,52; Argentera (CN), 76,52; Valprato Soana (TO), 71,57.

ALTITUDINE DEI COMUNI MINIMI

(nei capoluoghi)

	1 9 6 1		1 9 7 1	
8 - 200 m	57	11,6%	79	12,0%
201 - 500	141	28,7%	188	29,0%
501 - 800	171	34,8%	223	34,5%
801 - 1000	52	10,6%	75	11,5%
oltre 1000	70	14,3%	83	13,0%
	491	100,0%	648	100,0%

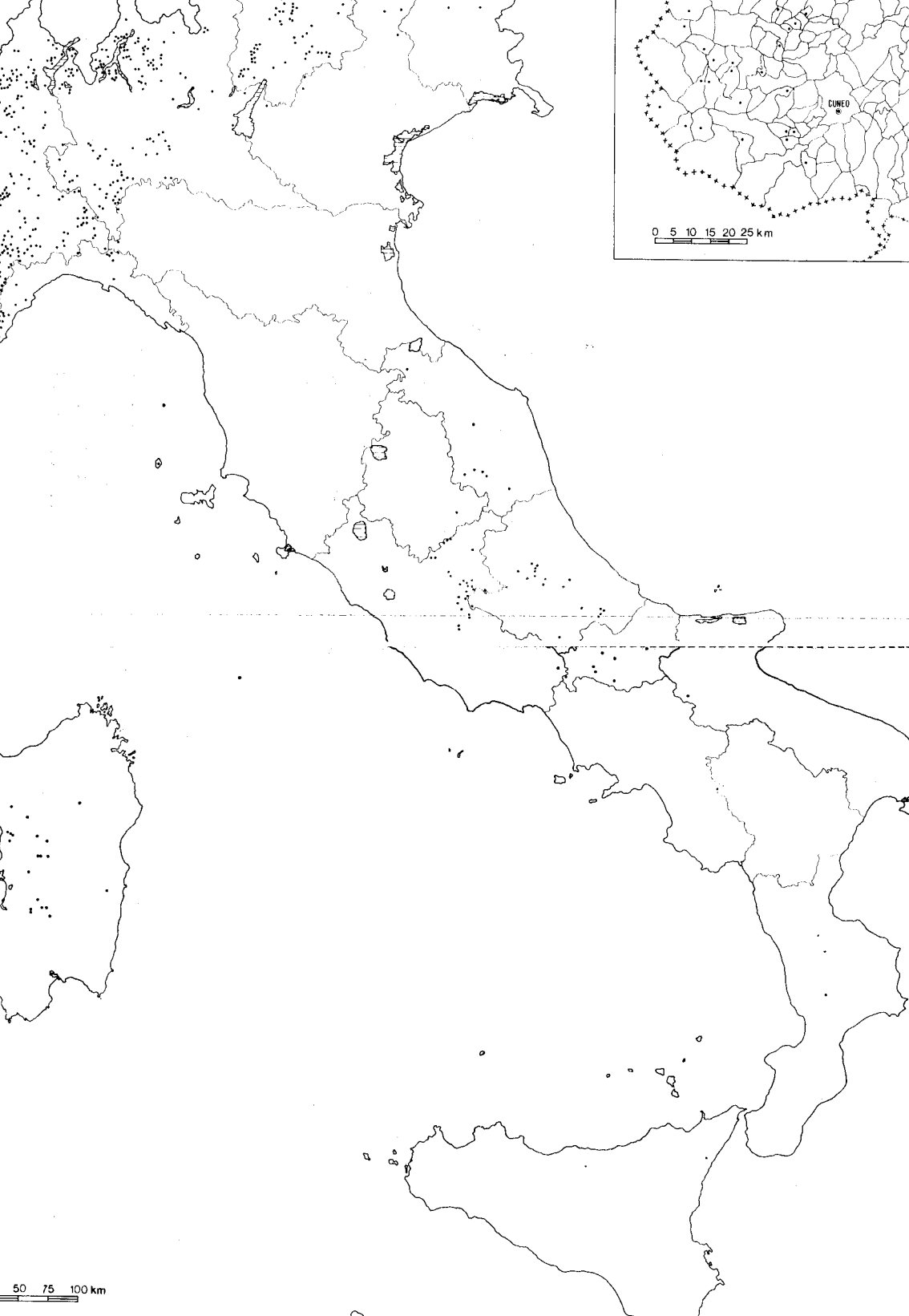
Il numero dei comuni minimi aumenta con l'altitudine, sino alle quote più consuete per vasti insediamenti permanenti (37); ed infatti, per un buon terzo essi hanno il capoluogo tra i 500 e gli 800 m; appaiono al contrario poco numerosi quelli di pianura.

Il rapporto tra altitudine e superficie risulta abbastanza stretto. Passando a quote più elevate cresce di norma anche l'ampiezza territoriale, e di ciò è chiaro esempio la provincia di Cuneo, dove si hanno comuni minimi di scarsa superficie sulle colline delle Langhe e comuni minimi con vasto territorio lungo le valli alpine (fig. 1).

Esaminando le altre condizioni topografiche, si rileva che i comuni minimi raramente si presentano isolati e si addensano invece in aree ben definite, spesso in forma di contiguità, quale che sia la loro ampiezza territoriale.

Per quanto concerne i caratteri demografici, acquistano grande evidenza i forti decrementi che nel corso del nostro secolo, e segnatamente durante l'ultimo ventennio, hanno inciso sulla popolazione di quasi tutti gli attuali comuni minimi. Le riduzioni più rilevanti sono numerose in Piemonte; relativamente al numero complessivo dei loro comuni minimi, appaiono tuttavia fre-

(37) Si ricorda che al censimento del 1961 i centri oltre i 1000 m erano 1023, fra cui solo 580 superavano i 500 ab. (M. MANCINI, *Note sui centri italiani al di sopra dei 1000 metri*, in « La Geogr. nelle Scuole », Novara, 1972, pp. 1-10; cfr. p. 3).



quenti anche altrove e soprattutto nelle province dell'Aquila e di Roma (38).

Acquista ovviamente grande risalto il caso dei comuni che nello stesso arco di tempo hanno mantenuto quasi inalterata la loro esigua popolazione. Sono esempi facili da incontrare in Lombardia e nel Trentino-Alto Adige e testimoniano capacità vitali anche in piccoli organismi demografici. La diminuzione non è d'altra parte un fatto irreversibile, come dimostra la sessantina di comuni minimi che tra il 1961 e il 1971 hanno segnato incrementi anche cospicui (39). A sostegno di questa ripresa demografica si pone talora un rafforzamento delle vecchie funzioni, tal'altra l'introduzione di nuove; c'è così il comune minimo che si avvantaggia di una posizione di periferia prossima ad un centro di robusta attività economica, l'altro che beneficia di qualche insediamento industriale favorito dalla politica degli incentivi, infine quello che esalta un'attività turistica di data più o meno recente (fig. 2).

In stretto rapporto con la dinamica e le componenti degli sviluppi numerici, anche le variazioni strutturali riflettono una relazione non casuale con la dimensione demografica dei comuni. Poiché spesso sono il risultato di una serie più o meno lunga di saldi migratori negativi, è frequente il caso di comuni minimi in cui la popolazione maschile è più numerosa di quella femminile.

Negli stessi comuni si manifesta un forte invecchiamento. Nel 1961 i comuni minimi segnalavano le percentuali medie comparativamente più basse fino ai 14 anni (17,8%) e dai 14 ai 45 (40,2%), le più elevate dai 45 ai 65 (26,9%) e oltre (15,1%) (40).

(38) La riduzione massima è quella registrata a Carrega Ligure (AL): 3292 ab. nel 1861 e 303 nel 1971. Altri esempi presi qua e là: Usseglio (TO), 2495 e 449; Rocca Canterano (Roma), 1885 e 388; Calascio (AQ), 1912 e 445; Salle (PE), 1937 e 446. Per i tempi più brevi del decennio 1961-1971 i casi più macroscopici sono quelli di Carrega Ligure (AL), 784-303; Salle (PE), 802-446; Capranica Prenestina (Roma), 810-463; Noasca (TO), 781-464; Rocca Pia (AQ), 692-378; Basiglio (MI), 743-443.

(39) In quel periodo 16 comuni uscirono così dalla classe di quelli minimi, insieme con altri cinque (Sanzeno, Banco, Baselga, Casez, Vigolo Baselga, tutti della provincia di Trento), aggregati o soppressi. Nello stesso decennio 1961-1971 si ebbero pertanto 178 nuovi comuni minimi, e fra gli stessi ce ne furono 7 di nuova istituzione: Cornalba (BG), La Valle (BZ), Fallo (CH), Pietraferrazzana (CH), Elini (NU), Pompu (CA), Siris (CA).

(40) A. BELLETTINI, *op. cit.*; cfr. p. 156.

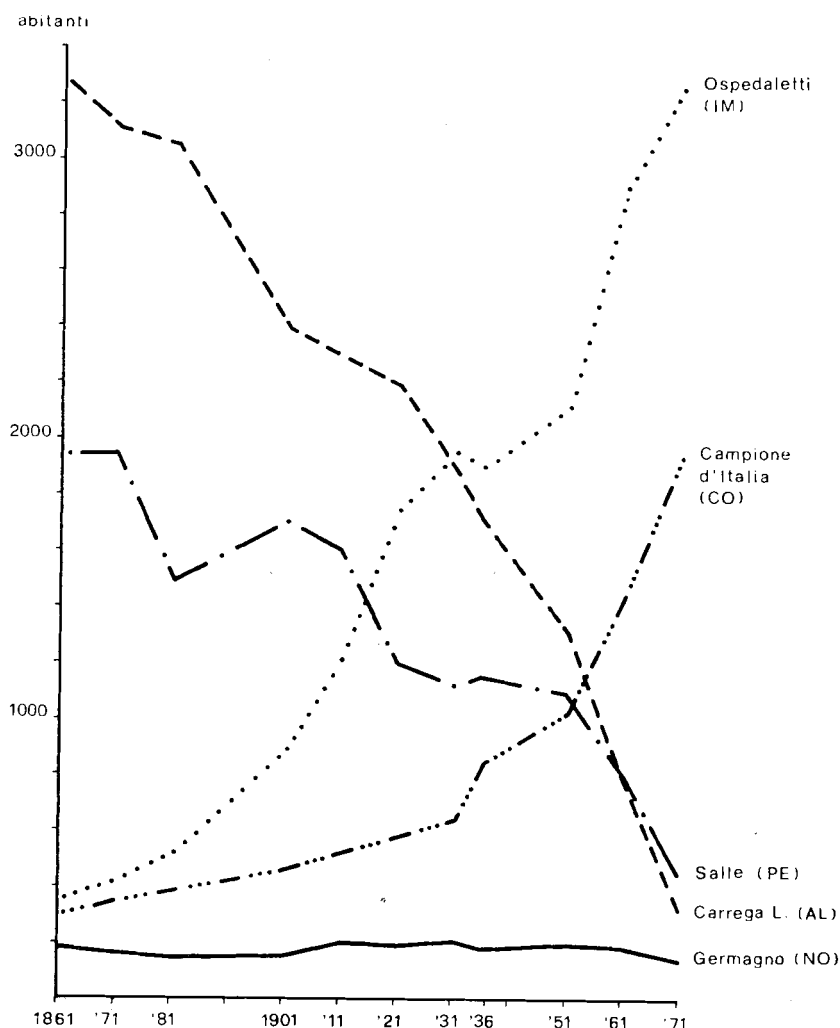


FIG. 2 — ESEMPI DI SVILUPPI DEMOGRAFICI DI COMUNI MINIMI.

Successivamente il fenomeno si è ancora rafforzato e può quindi costituire motivo di sorpresa il fatto che la percentuale degli attivi sia massima proprio nei comuni minimi e decresca sistematicamente con l'aumentare dell'ampiezza demografica, ma questa situazione si ricollega ad un livello economico produttivo più

scarso, che conserva notevole risalto all'attività agricola e impone un forte impiego anche di manodopera femminile.

Nel 1961 gli attivi nei comuni minimi corrispondevano al 46,19% della popolazione; dieci anni dopo la percentuale si era fissata sul 37,2% (41); l'occupazione in agricoltura era scesa contemporaneamente dal 53,4% al 41,5% (42). Nelle regioni dove il fenomeno dei comuni minimi è più diffuso risultano a quest'ultimo riguardo situazioni assai diverse, con percentuali particolarmente elevate in Molise (62,3%), Valle d'Aosta (52,1%), Liguria (51%), Piemonte (48,3%), Sardegna (47,1%), Lazio (43,3%), Abruzzo (42%). Anche a livello provinciale, tra gli indici di ruralità dei comuni minimi di Asti (70,5%), Campobasso e Isernia (62,3%), Cuneo (60%), Alessandria e Savona (55,5%), e quello assai esiguo di Varese (6,6%), c'è tutta una gamma di valori che testimoniano strutture professionali molto differenziate. Non mancano neppure comuni minimi dove gli addetti all'agricoltura appaiono del tutto assenti o quasi (43); e se talora la statistica nasconde la pratica diffusa del *part-time*, le attività industriali e terziarie non di rado assumono un peso davvero prevalente.

L'individualità di un comune viene definita anche da altre condizioni, ad es. da quelle dell'insediamento. Si rileva in proposito che i 648 comuni minimi italiani hanno, ad un tempo, superficie media molto ristretta (km² 13,66) e densità di popolazione assai scarsa (24,5 ab./km²). Poiché la loro classe di ampiezza demografica ha limiti modesti, è ovvio che le densità maggiori si ricolleghino alle più piccole dimensioni territoriali; abbiamo così 80 ab./km² in provincia di Varese, dove la superficie media è di appena 4,5 km², e poi 58 a Milano (km² 5,6), 55,6 ad Ales-

(41) A. BELLETTINI, *op. cit.*; cfr. p. 166. La media nazionale era intanto scesa dal 38,7% al 34,7%.

(42) L'indice italiano era slittato dal 29,1% al 17,3%.

(43) Nella provincia di Torino, nel 1971, furono censiti 2 addetti all'agricoltura a Claviere, 3 a Salza di Pinerolo, 4 a Pecco e a San Didero; nella provincia di Vercelli, 0 a Pistolessa e a Vallanzengo, 1 a Rosazza e a San Paolo Cervo; nella provincia di Novara, 0 a Seppiana; nella provincia di Varese, 1 a Duno, 3 ad Agra, a Bregano e a Pino Lago Maggiore; nella provincia di Como, 2 a Vestreno, 3 a Dorio e a Pigra; nelle Isole Tremiti 1 e a Capraia Isola 2.

sandria (km² 5,7), 50 a Pavia (km² 6,8), ma scendiamo a 16,5 all'Aquila (km² 23,7), a 15,7 a Torino (km² 20), a 8,2 in Valle d'Aosta (km² 38,4). La misura dell'addensamento risulta ovviamente legata alla diversa capacità economica del territorio e diminuisce, di norma, con l'aumentare dell'altitudine.

Ad una serie ancora più completa di fattori si ricollega la forma dell'insediamento. In un centinaio di comuni minimi la popolazione risulta interamente raggruppata in un solo centro; in molti altri tale modo di abitare è quasi esclusivo. La numerosità dei centri è più elevata nei comuni minimi delle province di Sondrio, Como, Varese, Trento, L'Aquila e della Sardegna, dunque dove l'ampiezza territoriale è scarsa o dove ai fattori naturali se ne uniscono altri di carattere storico, economico e sociale favorevoli all'aggruppamento. Troviamo popolazione particolarmente numerosa nei nuclei in provincia di Bergamo, nei nuclei e nelle case isolate nelle province piemontesi e in quella di Pavia; quella sparsa è prevalente in molti comuni minimi della provincia di Asti.

Queste indicazioni sono più che sufficienti per prospettare una varietà di situazioni che non consente di stabilire un rapporto costante tra forma di insediamento e ampiezza demografica. Emerge una notevole concordanza con le conclusioni raggiunte da L. Gambi per la Romagna (44), dove la polverizzazione territoriale presenta legami stretti con il popolamento sparso; fra i comuni minimi tale situazione è infatti molto diffusa e ha singolare rilievo nella provincia di Asti. Le stesse risultanze sembrano invece contrastare con quelle di H. Desplanques (45), che a proposito dell'Umbria riscontrò una particolare diffusione del popolamento sparso soprattutto nei comuni più vasti; ma è ovvio che sia così perché i comuni minimi hanno grandi superfici quasi esclusivamente in montagna, dove, per ragioni ben note, la popolazione vive accentrata.

(44) L. GAMBÌ, *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, cit.; cfr. p. 6.

(45) H. DESPLANQUES, *Campagnes ombriennes*, cit.; cfr. pp. 100-101.

La distribuzione regionale. — I comuni minimi furono costante prerogativa dell'Italia settentrionale; solo recentemente essi sono diventati apprezzabilmente numerosi anche in quella centrale.

I COMUNI MINIMI NELLE GRANDI RIPARTIZIONI DEL TERRITORIO ITALIANO
(nei confini attuali)

	1921	1936	1951	1961	1971
Italia settentrionale . .	732	157	303	457	559
Italia centrale	6	7	11	19	64
Italia meridionale . . .	3	1	1	1	4
Italia insulare	42	3	10	14	21
	783	168	325	491	648

La vicenda regionale mette in rilievo altri contrasti; infatti nella stessa Italia settentrionale il fenomeno ha scarsissima rilevanza nel Veneto, nel Friuli-Venezia Giulia e nell'Emilia-Romagna.

I COMUNI MINIMI NELLE REGIONI DI LORO PARTICOLARE NUMEROSITA'

	1921	1936	1951	1961	1971
Piemonte	228	61	148	220	275
Lombardia	213	68	79	117	145
Trentino-Alto Adige . .	217	4	27	57	59
Liguria	55	12	24	34	39
Valle d'Aosta	14	9	21	24	28

Il primo significato da chiarire è dunque quello dei complessi regionali. La storia può dirci qual è stato il meccanismo della

formazione dei comuni (46), quali i successivi riordinamenti (47); qui basta ricordare che nel 1861 si rilevarono squilibri clamorosi, con il 47% circa dei comuni concentrati in Lombardia e in Piemonte, nelle regioni, cioè, dove erano state « quasi sempre rispettate nella ripartizione comunale le naturali e spontanee aggregazioni dei vicinati, dei cascinali e delle parrocchie » (48), la qual cosa aveva significato maggiore frequenza di dimensioni minime, sia di aree sia di popolazione.

Si sa che poi non mancarono modifiche anche notevoli dal punto di vista locale, e se la « carta » dei comuni non venne sconvolta (49), gli interventi sui comuni minimi furono frequenti, tanto che nel 1946 il loro numero risultò drasticamente ridotto e la distribuzione regionale poté apparire in certa misura riequilibrata. Restano allora da spiegare le ragioni per cui si è poi fondamentalmente ricostituita la situazione precedente, e a tale fine non basta sottolineare che ciò si è verificato perché in alcune regioni l'ampiezza demografica dei comuni è spesso esigua e decre-

(46) Nell'Italia settentrionale fu particolarmente prospera la fioritura dei comuni rurali, spesso favorita dalla politica di apertura sociale adottata dai comuni cittadini verso la popolazione della campagna (L. GAMBI, *La riconfigurazione topografica dei comuni come parte della pianificazione regionale*, in « Atti XVI Congr. Geogr. Ital., Padova-Venezia, 1954 », pp. 221-235; cfr. p. 223). Nella stessa regione, e soprattutto in Piemonte, lo scontro tra la società feudale e la nuova società comunale diede pure vita a numerosi borghi nuovi, spesso affrancati (G. P. VIGLIANO, *Borghi nuovi medioevali in Piemonte*, nel vol. *Popolo e Stato in Italia nell'età di Federico Barbarossa*, Torino, Deputaz. Subalpina di Storia Patria, 1970, pp. 99-127; cfr. p. 102). Nell'Italia centrale, e ancor più in quella meridionale e in quella insulare, i limiti sono rimasti quasi sempre quelli creati dal regime feudale e dal capitalismo agrario che ne è derivato, determinando la concentrazione della popolazione in grosse sedi con vasti territori popolati. Il caso della Sicilia per molti aspetti può essere esemplare (R. MONHEIM, *La struttura degli insediamenti nella Sicilia centrale come retaggio storico e problema attuale*, in « Boll. Soc. Geogr. Ital. », Roma, 1971, pp. 667-683).

(47) Si ricorda, ad esempio, che in Toscana Pietro Leopoldo di Lorena tra il 1774 e il 1776 abolì i comuni più piccoli fondendoli con altri più grandi e vitali. Numerosi riordinamenti si ebbero ovunque (fatta eccezione per il Regno di Napoli e di Sicilia) durante il periodo napoleonico, ma la Restaurazione riportò i comuni nei confini che essi avevano avuto in precedenza (L. GAMBI, *La riconfigurazione topografica dei comuni*, ecc., cit.; cfr. p. 227).

(48) C. CORRENTI e P. MAESTRI, *Annuario statistico italiano*, Torino, 1858-1864, vol. II, pp. 709; cfr. p. 49. In quello stesso anno 1861, e nei confini dell'epoca, tra i 7721 comuni del Regno se ne contavano 1094 con meno di 500 ab.

(49) H. DESPLANQUES, *Comuni italiani e comuni francesi*, in « L'Universo », Firenze, 1958, pp. 875-900; cfr. p. 875.

menti anche modesti sono talora sufficienti a determinare nuovi casi di dimensione minima; all'interno di quegli stessi territori il fenomeno presenta infatti aree di diverso addensamento, per le quali è facile sospettare cause ben più varie, numerose e complesse.

In Piemonte (50) i comuni minimi si concentrano nella parte sud-orientale, dal Monregalese al Monferrato attraverso le Langhe, dove essi hanno quasi sempre dimensioni territoriali assai piccole e dove sviluppano tuttora un'attività economica a forte base agricola. Nel Monferrato il gruppo più cospicuo si distribuisce fra Asti e Torino, ma la frequenza è abbastanza elevata anche sull'anfiteatro collinare che chiude la pianura di Alessandria e sui primi contrafforti dell'Appennino Ligure centro-occidentale. Langhe e Monregalese rappresentano territori rimasti a lungo in condizioni di accentuato isolamento economico e sociale, in cui i fenomeni migratori si fecero intensi quando il miglioramento delle vie di comunicazione e l'acceleramento dei trasporti favorirono la possibilità di contatti più evoluti (51).

La metà dei comuni minimi della provincia di Torino si addensa nel Canavese, soprattutto là dove la disseminazione della popolazione si accompagna alla scarsa ampiezza territoriale. Il fenomeno risulta cospicuo anche in alcune valli povere e disagiati del Biellese (Cervo e Strona), che hanno ceduto abitanti sempre più numerosi ai vicini centri lanieri; ma la valle piemontese più ricca di comuni minimi è la Valsesia (scarsa di risorse agricole, quasi priva di artigianato e con attrezzatura turistica piuttosto modesta), la quale ne conta una quindicina nella sua parte più alta. La presenza di altri addensamenti presso Vercelli e nell'area del Verbano, alla periferia di territori in notevole sviluppo economico, conclude il quadro di una distribuzione dove i comuni minimi raramente appaiono un fatto isolato.

(50) G. MUTTINI CONTI, *La popolazione del Piemonte nel secolo XIX*, Torino, ILTE, 1962, 2 voll., pp. 267, 516; cfr. I, p. 43. In questa regione il numero dei comuni è sempre stato assai elevato, variando dai 1618 del 1838 ai 1489 del 1861, ai 1209 attuali.

(51) G. DEMATTEIS, *Città e campagna in Piemonte*, in « Atti XX Congr. Geogr. Ital. », Roma, 1967 », II, pp. 177-197; cfr. p. 178; G. FERRO, *Ricerche di geografia umana nelle valli del Monregalese*, in « Riv. Geogr. Ital. », Firenze, 1967, pp. 26-101; cfr. p. 75.

Tra i fattori della dinamica migratoria che ha determinato depauperamenti demografici così diffusi, accanto alle particolari condizioni locali, acquista forte rilevanza la posizione rispetto ai centri di maggiore vitalità. Com'è ben noto, lo sviluppo economico della regione si è concentrato quasi interamente a Torino e in poche altre città, e perciò il movimento di ridistribuzione della popolazione ha assunto proporzioni notevoli (52), determinando estesi fenomeni di esodo, soprattutto quando le distanze non consentono movimenti pendolari sufficientemente agevoli (53). Tale è appunto la condizione della media e alta montagna alpina, del versante appenninico della provincia di Alessandria e delle parti più elevate delle colline del Monferrato e delle Langhe.

Lo spopolamento ha avuto spesso il significato di fuga dal basso reddito, ma ha pure investito aree ad elevata e qualificata produzione viticola e frutticola, perché lo sfoltimento della manodopera agricola, già favorito dalla meccanizzazione, è stato ulteriormente sollecitato da un anelito diffuso verso modi di vita diversi. E' dunque il momento di sottolineare che proprio la scarsa ampiezza demografica dei comuni non consente di sostenere un'attrezzatura sociale adeguata ai bisogni della popolazione e, poiché solo i centri maggiori promettono di garantirla, molti rinunciano alla tranquillità economica di cui godevano e si trasferiscono in città.

Nella Valle d'Aosta i comuni minimi risultano distribuiti un po' in tutte le valli, soprattutto nelle loro parti più elevate, ma sono frequenti anche lungo l'asta principale della Dora. Appaiono qui molto chiare le conseguenze dello spopolamento montano; questi comuni erano infatti ben più popolosi quando, prima della costruzione della ferrovia per Aosta, vivevano in un'economia chiusa, dove l'agricoltura rappresentava quasi l'unica forma di sussistenza (54).

(52) Si ricorda che la maggior parte degli immigrati a Torino è costituita da piemontesi e che forti aliquote degli emigrati dal Piemonte sud-orientale si sono dirette a Genova e a Milano.

(53) G. DEMATTEIS, *op. cit.*; cfr. pp. 180-183.

(54) A. V. CERUTTI, *Le pays de la Doire*, Aosta, Imprim. ITLA, 1971, pp. 254; cfr. p. 97; ID., *Il fenomeno urbano in Valle d'Aosta*, in « Atti XXI Congr. Geogr. Ital., Verbania, 1971 », IV, pp. 5-90.

In Lombardia (55) si segnala innanzitutto un buon numero di comuni minimi nell'Oltrepò Pavese. La notevole varietà delle condizioni naturali e di posizione di quel territorio fa sì che zone economicamente progredite si trovino a contatto con zone depresse (56), perciò si hanno comuni minimi ai margini della Pianura Padana, in fase di costante deruralizzazione, e nella collina meridionale, più aspra e povera, mentre resistono meglio quelli della collina ad economia agricola e viticola più sviluppata. Alta Val Brembana significa isolamento dovuto al suo carattere di « valle cieca », specialmente per quanto riguarda le comunicazioni, e dunque non sorprende l'esodo definitivo di numerosi abitanti e la riduzione a cifre esigue di popolazioni comunali che in verità non sono mai state numerose. Simili sono le condizioni della Valtellina, dove lo spopolamento delle sedi umane più elevate ha segnato il primo momento della forte riduzione demografica di alcuni comuni entrovallivi (57). Nelle province di Varese e Como, territori ricchi di microcomuni, ha chiara evidenza la presenza di numerosi comuni minimi in Valcuvia, Valsassina, Vallassina, Valle d'Intelvi ed anche presso i laghi, dove è mancato uno sviluppo industriale autonomo e dove i tentativi di valorizzazione turistica non hanno arrecato sufficienti vantaggi. Qui la piccola dimensione demografica è spesso ereditata e si segnalano numerosi casi di persistenza; non si rilevano, insomma, forme di esodo massiccio, perché non mancano centri industriali e turistici a breve distanza, che hanno consentito il raggiungimento di un notevole grado di industrialità e di terziarizzazione da parte di quelle popolazioni.

Concludendo, se l'aumento del numero dei comuni minimi della Lombardia è stato inferiore a quello del Piemonte, la ragione prima, fatte salve le diverse risorse economiche locali, va pro-

(55) Questa regione ha da sempre il maggior numero di comuni. Alla fine del 1700, dopo la pace di Campoformio e durante il Regno Italico, nella Lombardia, esclusi la Lomellina e l'Oltrepò Pavese, si ebbero 2214 comuni, che s'accrebbero ancora dopo la Restaurazione.

(56) E. MASSI, *L'Oltrepò Pavese. I fattori naturali. Il fattore umano*, Roma, 1967 (« Pubbl. Ist. di Geogr. Econ. dell'Univ. », 5), pp. 89; cfr. p. 68.

(57) C. SAIBENE, *Il versante orobico valtellinese*, Roma, C.N.R., 1957 (« Mem. di Geogr. Antr. », XIV), pp. 214; cfr. p. 93; ID., *Le sedi umane in provincia di Sondrio*, in « Atti XXI Congr. Geogr. Ital., Verbania, 1971 », IV, pp. 303-327.

prio cercata nella maggiore diffusione e dispersione delle attività industriali, che hanno reso più facili i movimenti quotidiani della manodopera.

Nel Trentino-Alto Adige i comuni minimi sono ormai ristretti quasi solo alla provincia di Trento. Il fatto si ricollega ad una minore ampiezza della superficie media dei comuni (58) ed a una diversa distribuzione altimetrica dell'insediamento; infatti, nella provincia di Trento, oltre i 1000 m si hanno ancora numerosi centri, al contrario di quanto avviene in quella di Bolzano, dove la popolazione diminuisce in rigida progressione con l'altitudine (59). Suoli di scarso valore, aree improduttive, pascoli degradati, forme di vita silvo-pastorale sono notoriamente le condizioni che hanno favorito lo spopolamento delle valli secondarie e delle sezioni più elevate della Val Rendena, della Val di Non e della Valsugana, dove i comuni minimi sono particolarmente numerosi; frutteto e vigneto nelle conche di Bolzano, Merano e Bressanone, ricchi pascoli ed estesi boschi sui monti, maggiore ampiezza della proprietà contadina salvaguardata dal maso chiuso hanno garantito la vitalità dei comuni della provincia di Bolzano.

In Liguria (60) i comuni minimi si addensano a cavallo delle province di Savona e di Imperia, dove anche le superfici sono nettamente inferiori a quelle più consuete nella regione. Si tratta di territori montani incisi da corsi d'acqua trasversali alla costa, con centri per lo più allineati lungo le strade di penetrazione, demograficamente più forti nel secolo scorso (quando anche l'entroterra partecipava al generale sviluppo della popolazione), poi impossibilitati per condizioni ambientali ad avviare attività sostitutive di un'agricoltura assai povera e progressivamente abban-

(58) L. CANDIDA, *Le condizioni umane*, nel vol. *L'economia industriale della Regione Trentino-Alto Adige*, Trento, Saturnia, 1956, pp. 83; cfr. p. 10. L'A. rileva che « il sostrato geografico, le manifestazioni dell'ambiente alquanto vario per le due province, hanno portato, in quella di Trento, con l'isolamento delle comunità montanare, in una con le ragioni storiche, anche a quel frazionamento amministrativo, che risulta meno avvertibile nella provincia di Bolzano ».

(59) REGIONE TRENTINO-ALTO ADIGE, *Relazione generale sulla situazione economica della Regione*, Trento, 1971, pp. 285; cfr. p. 20.

(60) G. FELLONI, *Popolazione e sviluppo economico della Liguria nel secolo XIX*, Torino, ILTE, 1961, pp. 461; cfr. p. 205. In questa regione il numero dei comuni scende dai 324 del 1861 ai 303 del 1901, ai 235 attuali.

donati per le offerte di lavoro provenienti dagli insediamenti litoranei, spesso anche vicini, ma di disagiata accesso.

Per l'Abruzzo l'aumento del numero dei comuni minimi ha il significato di un intenso spopolamento della montagna e della collina, dove vengono abbandonati interi abitati, soprattutto in quelle parti che, per essere più aspre e povere, diventano più facilmente repulsive. Così avviene sul Gran Sasso, dove l'economia agricolo-pastorale, misera e senza prospettive, dei bacini carsificati ha da tempo avviato uno spopolamento, le cui conseguenze sono oggi aggravate da decrementi naturali notevoli (61). Gli esempi più frequenti di impoverimento demografico si rilevano nelle aree periferiche di molte province, e tale è anche il caso di quella di Chieti, dove il fenomeno dei comuni minimi si è concentrato nella media valle del Sangro.

Un discorso analogo vale per la Sabina e per altre parti del Lazio (valle dell'Aniene, Monti Prenestini) coperte di piccoli comuni, scarsi di aree e di risorse, disposti a semicerchio oltre il massiccio schieramento di comuni di più vasta superficie che si distribuiscono intorno a Roma.

La Sardegna ha notoriamente grandi superfici comunali; dove esse si presentano più piccole è più facile incontrare anche le minori ampiezze demografiche. La corrispondenza si verifica in territori aridi, assolati, con alternanza di colture erbacee e maggese, come sono alcune parti della Marmilla, della media valle del Tirso e della Planargia, che pure hanno altrove favorito un popolamento piuttosto denso, offrendo anche terreni fertili, pianeggianti o in debole pendio (62).

Una situazione del tutto particolare è infine quella delle isole minori, dove contiamo due comuni minimi: uno alla Capraia, l'altro alle Tremiti; le loro scarse risorse e la condizione di isolamento spiegano ad un tempo l'esiguo popolamento e il mantenimento dell'autonomia amministrativa.

(61) M. FONDI, *Abruzzo e Molise*, Torino, U.T.E.T., 1970 (Coll. «Le Regioni d'Italia», XII), pp. 632; cfr. p. 208.

(62) M. PINNA e L. CORDA, *La distribuzione della popolazione e i centri abitati della Sardegna*, Pisa, 1956-57 («Pubbl. Ist. di Geogr. dell'Univ.», 3-4), pp. 190; cfr. p. 62.

Si possono ora riassumere i motivi che stanno alla base dei contrasti territoriali e che agiscono in stretta interdipendenza entro costrutti molto complessi, da cui deriva appunto una realtà assai varia.

Il comune minimo di piccola superficie è tipico delle aree di più intenso popolamento, quelle stesse in cui la persistenza di piccoli centri testimonia condizioni storiche più tranquille e costanti progressi economico-sociali; il comune minimo di vasta superficie è invece esclusivo della montagna, dove l'addensamento della popolazione è minore.

Il rapporto popolazione-superficie acquista dunque, com'è ovvio, un preciso significato solo se riferito alla consistenza delle risorse naturali. Si è in proposito rilevato che i comuni minimi sono molto frequenti in aree economicamente depresse, ma è pure emerso il valore assai relativo di tale discriminazione.

Il loro aumento è costante e particolarmente rapido soprattutto nelle adiacenze di regioni economicamente forti; li troviamo infatti addensati in aree periferiche rispetto alla cerchia prealpina e alle grandi aree metropolitane settentrionali, dove, in tempi diversi, si è realizzato quello sviluppo industriale per il quale essi costituirono spesso il primo e il più naturale serbatoio di manodopera.

Problemi e prospettive. — I comuni sono enti territoriali preposti a una funzione amministrativa, il cui compito è quello di assicurare la conveniente e tempestiva tutela degli interessi collettivi. Il grado della loro efficienza non può essere misurato con il costo della loro gestione, perché anche un disavanzo economico che si traduca nel miglioramento di vita degli abitanti è da considerarsi positivo quando determini il massimo potenziamento possibile della vita locale (63); la stessa efficienza non cessa comunque di essere un fatto di organizzazione, di piena utilizzazione

(63) E. MORSELLI, *Compendio di scienza delle finanze*, Padova, C.E.D.A.M., 1961, pp. 272; cfr. p. 6. Bisogna tuttavia sottolineare che la direzione sociale degli obiettivi dell'impresa non annulla la validità dei giudizi di efficienza basati sul profitto, il quale risulta anzi uno stimolo assai forte all'efficienza stessa (G. C. MARIATIS, *Social Calculus, Profitability and the Conduct of Public Corporation*, in «The Amer. Journ. of Economics and Sociology», Lancaster, N.Y., 1970, pp. 225-239).

delle disponibilità e di razionale distribuzione dei servizi, fatti tecnici per i quali non può esservi indifferenza di limiti dimensionali.

La dimensione è innanzitutto quella del territorio, che deve corrispondere alle esigenze degli abitanti e consentire la loro partecipazione alla vita della comunità; perciò la sua misura non si esprime solo in dati di superficie, ma anche di morfologia e di risorse, e quindi, variando le condizioni di ambiente fisico e umano da luogo a luogo, non può mai essere definita ottimale in astratto. Alcune storture hanno più chiara evidenza: sono le isole amministrative, certe irrazionalità nel tracciato dei confini, la divisione dei centri abitati, esse stesse causa di difficoltà per la vita associata e che reclamano perciò radicali interventi (64).

Per i comuni il parametro dimensionale fissato dalla legge resta comunque quello dell'ampiezza demografica. Si tratta di una discriminante notoriamente imperfetta (presentandosi sempre diverse le condizioni economico-sociali), e tuttavia abbastanza valida per quanto attiene all'espletamento delle funzioni amministrative, perché l'esperienza conferma l'esistenza di barriere demografiche al di sopra e al di sotto delle quali la spesa si fa irragionevolmente alta rispetto alle prestazioni (65). Nelle grandi città, a partire da determinate dimensioni, la domanda dei servizi aumenta in misura maggiore rispetto all'incremento della popolazione (66); l'accentuato processo di urbanizzazione provoca poi le diseconomie da congestione, con i problemi che investono la stessa qualità della vita e richiedono soluzioni eccedenti la capacità delle strutture pubbliche locali. A loro volta, molti piccoli comuni si trovano in condizione di non poter soddisfare certi bisogni o devono adattarsi a provvedervi alla meglio e con costi economici elevati; la loro polverizzazione pone sul piano collettivo problemi del tipo di quelli posti sul piano singolo dalla polverizzazione delle aziende agricole.

(64) Su questi argomenti v. anche: L. PEDRESCHI, *Le isole amministrative in Italia*, in « Riv. Geogr. Ital. », Firenze, 1957, pp. 126-144; S. PICCARDI, *I centri abitati italiani suddivisi da limiti amministrativi*, ibid., 1966, pp. 439-448.

(65) J. R. BOUDEVILLE, *L'économie régionale, espace opérationnel*, Parigi, 1958 (Cahiers de l'ISEA, serie L, n. 3), pp. 84; cfr. pp. 67-69.

(66) R. TREMELLONI, *L'Italia in un'economia aperta*, Milano, Garzanti, 1963, pp. 430, XVII; cfr. p. 214.

Fatta dunque salva la singolarità di ogni caso, la dimensione demografica non è mai indifferente, non solo per il buon esercizio della funzione amministrativa, ma per la stessa vitalità dei comuni. Dovendolo qui verificare per quelli minimi, si premette che le difficoltà da essi denunciate in forme particolarmente acute si ripetono in molti altri genericamente piccoli (67).

Si rileva innanzitutto che anche il comune minimo deve disporre di un certo apparato burocratico: segretario, medico, ostetrica, veterinario; quand'anche provveda in consorzio con altri, l'incidenza della spesa risulta troppo gravosa (68) e l'efficienza del servizio necessariamente scarsa. Destinata la quasi totalità delle spese correnti al personale, questi comuni si riducono a svolgere compiti esclusivamente burocratici: tenuta dei registri dello stato civile e della popolazione, tenuta delle liste elettorali e di leva. La stessa gestione del potere, esercitata su gruppi umani assai esigui, si appalesa difficile, costretta ad abdicare ad ogni forma di autorità, con conseguente eccessiva indulgenza nell'applicazione delle imposte comunali e nei provvedimenti contro i trasgressori dei regolamenti locali, oppure a preoccuparsi solo del vantaggio collettivo, affrontando facili occasioni di rissa a livello personale. Diventa poi quasi sempre vana la ricerca di cittadini idonei a ricoprire le diverse cariche, per cui le stesse persone finiscono per occuparsi degli enti più vari (69). Alla fine, tutto si traduce in un sovraccarico di lavoro per gli organi di controllo, costretti a vigilare su amministrazioni troppo numerose e che, per la scarsa specializzazione del personale e la frequente impreparazione degli amministratori, incorrono più facilmente nell'errore di deliberazioni irrituali. Ma c'è di peggio. Soddisfatte in qualche modo le

(67) L'opinione prevalente tra gli esperti è che i comuni, per adempiere efficacemente ai loro compiti, non debbano avere meno di 5000 ab.

(68) E. EYDOUX, *Enti locali astigiani: loro dimensioni in relazione ai rispettivi ruoli in un'economia in via di sviluppo*, in «Informazioni econ.», Asti, settembre 1970, pp. 31-45; cfr. p. 34. L'esame dei bilanci di previsione 1968 dei comuni astigiani misura così la spesa *pro capite* per il personale: comuni fino a 500 ab., L. 10.571; da 501 a 1000 ab., L. 10.000; da 1001 a 5000 ab., L. 8206; da 5001 a 10.000 ab., L. 7670; Canelli (10.986 ab.), L. 5500.

(69) Anche un comune minimo, oltre ai 15 consiglieri, ha un giudice conciliatore e membri variamente numerosi per il Patronato scolastico, l'Ente comunale di assistenza, il comitato O.N.M.I., la Cassa mutua coltivatori diretti ed altri enti eventuali.

funzioni cui non può sottrarsi (70), la quasi totalità dei comuni minimi non ha mezzi per far fronte alla domanda sempre crescente di servizi sociali (71); succede, anzi, che il loro regresso demografico deteriori progressivamente i servizi già esistenti, anche quelli gestiti dallo Stato o da altri enti, fino a farli cessare. Chiudono le scuole e le chiese, scade ogni forma di vita associata, si accentuano gli squilibri tra città e campagna (72). Viene contemporaneamente a mancare anche ogni possibilità di intervento e di stimolo al processo economico e il comune si presenta del tutto incapace di fronte alle nuove funzioni che gli sono state affidate. Si pensi alla programmazione, che intende porre i comuni come interlocutori dello Stato e come strumenti di attuazione del programma; quelli minimi, non essendo in grado di formulare piani validi ed efficienti, resteranno estranei allo sviluppo del loro stesso territorio e la loro autonomia risulterà ridotta a pura espressione verbale.

Poiché esiste il sospetto che le difficoltà sottolineate non derivino tutte dall'ampiezza demografica, ma siano piuttosto la conseguenza di ordinamenti giuridici impropri, torna in qualche misura utile vedere anche quanto accade all'estero, richiamando in proposito le situazioni più significative.

Com'è noto, i comuni minimi sono numerosissimi in Francia (24.007 su 37.708, cioè quasi il 64%, al censimento 1968), in Svizzera (50% circa), in Austria (attorno al 40%), numerosi nella Repubblica Federale di Germania e nel Regno Unito. In questi Stati i limiti delle funzioni comunali sono assai vari. In Francia c'è una forte presenza dell'autorità centrale, che si incarna nella

(70) Le funzioni del comune sono indicate all'art. 91 della Legge comunale e provinciale. Esse comprendono: spese generali, polizia locale, sanità e igiene, sicurezza pubblica e giustizia, opere pubbliche, istruzione pubblica, agricoltura, assistenza e beneficenza, culto. Le altre spese sono considerate facoltative.

(71) I redditi medi dei comuni minimi sono assai bassi e magri possono essere gli apporti della tassa di famiglia, quand'anche sia applicata con percentuali severe (cfr. UNIONE DELLE CAM. DI COMM. DEL PIEMONTE, *Reddito e consumi nei Comuni del Piemonte*, Quad. n. 3, Torino, 1967, pp. 84).

(72) C'è tuttavia da osservare che anche il modello di vita urbano è in crisi, perché l'esplosione demografica, non accompagnata da un adeguato incremento di beni necessari a soddisfare le esigenze collettive, ha spesso vanificato ogni possibilità di largo uso di servizi sociali e culturali, di relazioni interpersonali, di mobilità professionale e sociale, che rappresentavano le principali caratteristiche della città.

figura del prefetto, « tutore » delle collettività locali, incaricato di vagliare la legalità delle loro decisioni, ed in certi casi anche la loro opportunità. In Svizzera l'organizzazione comunale varia a seconda dei Cantoni e nei piccoli comuni è caratterizzata dalla democrazia diretta, che si esprime attraverso l'Assemblea del popolo, composta da tutti gli abitanti. I Comuni austriaci dispongono liberamente per quanto concerne il vantaggio della comunità, anche partecipando ad imprese industriali di interesse locale, contraendo prestiti e mutui, emettendo obbligazioni; i più deboli finanziariamente sono aiutati dai *Länder*. I *Gemeinden* tedeschi svolgono compiti assai vasti: possono gestire aziende agricole e forestali, vinicole, banche, alberghi ed altre attività, autocontrollandosi con consigli elettivi. Anche nel Regno Unito i Comuni godono di grande autonomia e i loro atti sono soggetti a controlli di legittimità, non di merito.

Pur sottolineando che caratteristiche e problemi dei comuni sono diversi nei vari Stati, perché legati a particolari situazioni e contingenze storiche, non si può ignorare la presenza di enti territoriali intermedi dotati di una propria personalità giuridica e di un effettivo potere di autogoverno, oppure di semplici circoscrizioni amministrative che stanno fra i nostri comuni e le nostre province e che in Italia appunto mancano (73). Un esempio assai noto è quello dei *Landkreise*, che nella Germania federale completano con la loro azione l'amministrazione autonoma dei *Gemeinden*; un altro, quello degli *arrondissements* francesi e dei distretti svizzeri e austriaci.

Se questi ed altri modelli garantiscono una certa efficienza anche ai comuni più piccoli, in ogni paese si è comunque sentito e si sente il bisogno di una ristrutturazione poggianti su ampiezze demografiche più elevate. Nella Germania federale la riforma amministrativa, che è di competenza dei vari *Länder*, punta sulla formazione di dimensioni maggiori attraverso il ricorso al consorzio (*Gemeinderverband*) o al raggruppamento di piccoli co-

(73) Per un'impostazione geografica del problema, v. A. CELANT, *Geografia e sviluppo regionale: un approccio metodologico per l'individuazione di unità territoriali intermedie*, in « Notiz. di Geogr. Econ. », Roma, 1970, n. 1-2, pp. 43-50.

muni in un comune solo (74). Le dimensioni considerate ottimali sono diverse. La Renania-Westfalia incoraggia la creazione di comuni da 8 a 12 mila ab.; la Bassa Sassonia indica come cifra ideale gli 8000; i *Länder* meridionali considerano valide anche dimensioni minori. In Francia, dove fra il 1958 e il 1970 furono realizzate 298 fusioni riguardanti 635 comuni, nel 1970 esistevano 1108 consorzi a competenza multipla per 11.205 comuni, nonché 90 distretti che ne raggruppavano altri 686; una legge recente (16 luglio 1971) mira a favorire sia le fusioni sia i raggruppamenti (75). Si possono aggiungere altri esempi. Nell'Unione Sovietica già una decina di anni fa il numero dei *soviet* di villaggio fu quasi dimezzato (76); in Svezia alla fine del 1975 i comuni rurali dovranno avere almeno 8000 ab. (77); in Danimarca si è imposto il numero di 5000 (78).

Queste esperienze confermano che l'efficienza e la vitalità dei comuni dipendono in buona parte dalle strutture giuridiche e dalla dimensione demografica.

Per il comune italiano, che si caratterizza per la sua uniformità di tipo napoleonico (79) e per la sua natura di ente autarchico avente fini coincidenti con quelli dello Stato, a monte di ogni soluzione dovranno allora porsi le riforme previste dagli schemi della nuova legge comunale e provinciale: il suo riconoscimento come ente autonomo, che, restando nell'ambito della Costituzione e delle leggi, persegue fini propri; la predisposizione di modelli diversi, adeguati alle varie situazioni locali; l'istituzione di un

(74) Cfr. *La riforma amministrativa nella Repubblica Federale Tedesca*, in « Amministrare », Milano, n. 38, 1972, pp. 37-43.

(75) Cfr. *Tentativi di soluzione della crisi dei Comuni in Francia*, in « Amministrare », Milano, n. 37, 1972, pp. 43-53.

(76) Cfr. *Gli organi locali nell'URSS secondo il loro più recente sviluppo*, in « Amministrare », Milano, n. 2, 1963, pp. 56-64.

(77) Cfr. *Di alcuni principi per una nuova ripartizione dei Comuni in Svezia*, in « Amministrare », Milano, n. 3-4, 1963, pp. 45-48.

(78) Cfr. *La riforma degli enti locali in Danimarca*, in « Amministrare », Milano, n. 32, 1970, pp. 66-70.

(79) La differenziazione dei tipi è caratteristica dei paesi anglosassoni. Si possono ricordare la *city*, la *town*, e la *township* degli Stati Uniti. In quegli stessi paesi è sempre netta la differenziazione tra enti territoriali urbani ed enti territoriali rurali. Sono note le riserve dei geografi per tale tipo di divisione fra elementi in cui essi vedono un'integrazione funzionale.

ente intermedio, che imponga l'adeguamento delle attuali provincie (80). La popolazione continuerà ancora a rappresentare un preciso elemento differenziatore, ma accanto ad essa acquisteranno risalto aspetti economici, finanziari e sociali di valore davvero sostanziale.

Ritornando ai comuni minimi, bisogna sottolineare che i loro problemi non sono risolvibili attraverso unioni o aggregazioni che garantiscano soltanto una certa ampiezza demografica. Come si è fatto rilevare, abbiamo anzitutto condizioni assai varie di superficie territoriale e di morfologia, e quindi situazioni assai diverse per le comunicazioni; altra cosa è riunire i vasti comuni alpini ed altra quelli piccoli della collina e della pianura. Ci sono poi diversi tipi e gradi di sviluppo economico, per cui gli interessi dei comuni contigui possono essere del tutto divergenti, diverse le aree di gravitazione (81). Impongono grosse remore anche le condizioni demografiche e soprattutto quelle dell'insediamento; la riunificazione di centri e nuclei troppo numerosi potrebbe, ad es., creare località eccessivamente periferiche rispetto al capoluogo. Si aggiungano le difficoltà che emergerebbero sul piano individuale per gli interessi di molti rappresentanti locali e sul piano collettivo per forme assai diffuse di campanilismo; non si dimentichi infine che una diversa qualificazione politica dei Comuni interessati risulterebbe di grave ostacolo al concretarsi delle unificazioni.

Il superamento della polverizzazione amministrativa resta comunque utile nella misura in cui ne derivino costruzioni organiche, unità veramente funzionali, e quest'obiettivo impone di « prendere in considerazione degli uomini, non per la loro quantità, ma per la loro qualità, il loro valore, il loro genere di vita, la funzionalità cioè dei loro aggruppamenti sociali più elementari » (82).

(80) A. CASTELLI, *Principi della nuova legge comunale e provinciale*, in « VI Assemblea Gen. dei Comuni Ital., Bordighera (30 ottobre-3 novembre 1971) » (bozze di stampa), pp. 15.

(81) Nella stessa Francia, dove la necessità delle aggregazioni è più forte, si assiste per tali ragioni alla frequente formazione di nuovi comuni. Così è stato, ad es., sulla Costa dei Mori, dove lo sviluppo del turismo ha determinato la formazione di nuovi comuni, distaccandoli dall'entroterra rurale (cfr. M. PEYRET, *Note sur la division des communes sur la côte des Maures*, in « Méditerranée », Aix-en-Provence, 1966, pp. 55-69).

(82) L. GAMBI, *La riconfigurazione topografica dei comuni*, ecc., cit.; cfr. p. 232.

Non si può insomma pensare a operazioni di facile chirurgia territoriale, né ci si può limitare ad interventi episodici, quando le mutate condizioni della vita e le stesse necessità della pianificazione rivendicano una generale e radicale revisione delle unità amministrative (83).

Si obietta che da noi i tempi non sono ancora sufficientemente maturi per procedere ad una totale lacerazione dei vecchi tessuti; perciò bisogna approfondire la presa di coscienza del problema (84) e agevolarne la risoluzione con esperienze associative che garantiscano rapporti immediati e diretti tra amministrazione e cittadini e, attraverso diversi livelli di governo e varie modalità tecnico-organizzative, consentano di soddisfare utilmente determinati bisogni collettivi.

In questa prospettiva, sono considerati nel complesso negativi i risultati dei consorzi tra i comuni interessati alla soluzione di determinati problemi (85). Il giudizio è particolarmente severo per i consorzi unifunzionali che, esercitandosi spesso su aree a volta a volta diverse, determinano un'ulteriore frammentazione del potere locale; si riconoscono invece notevoli vantaggi a quelli plurifunzionali (86), i quali costituiscono altresì uno stimolo più efficace al superamento degli ostacoli di natura psicologica che ancora si oppongono alla ristrutturazione amministrativa del territorio. Si è fatta pure l'esperienza dei piani intercomunali, ma, poiché il suo esito è stato pressoché fallimentare, si fa ora affidamento so-

(83) Esempi di quanto possano essere profonde e diverse le variazioni, pur restando immutato il quadro legislativo: nel 1947 in Romagna una riconfigurazione razionale avrebbe soppresso 31 comuni e ne avrebbe creati 12 nuovi (cfr. L. GAMBI, *Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, cit., p. 24); nella provincia di Asti gli attuali 120 comuni sarebbero riducibili a 18 (cfr. E. EYDOUX, *op. cit.*, pp. 37-45).

(84) Già nel 1947 L. GAMBI (*Un progetto di revisione territoriale della ripartizione comunale romagnola*, cit., p. 3) rilevava che l'esigenza, sentita dagli uomini di cultura e talora anche dalle popolazioni locali, trovava sorda la classe politica. Coscienza della complessità del problema o politicizzazione dello stesso? Oggi la soluzione può risultare più agevole, essendo la materia diventata competenza delle Regioni.

(85) Per favorire la realizzazione delle strutture consorziali e incoraggiare i Comuni a questo tipo di consociazione, le Regioni possono erogare fondi a sostegno delle spese correnti.

(86) In Francia ci sono i *syndicats à vocation multiple*, che consentono a più Comuni di gestire insieme vari servizi.

prattutto sui comprensori, e cioè su di una nuova dimensione sovracomunale in cui si articola territorialmente la programmazione regionale. Le iniziative di questo tipo sono già numerose, le impostazioni diverse (87), i risultati incerti. Per la loro delimitazione spaziale si sono di volta in volta richiamati la pendolarità per motivi di lavoro, un minimo di popolazione e di servizi, le aree gravitazionali, l'omogeneità di particolari fattori e situazioni, le motivazioni storico-politiche; il loro fine è quello di risolvere ad un tempo sia i problemi delle aree metropolitane sia quelli dei più sperduti comuni alpini ed appenninici. Per questi stanno comunque diventando progressivamente operanti le Comunità Montane, costituite per « promuovere la valorizzazione della montagna, favorendo la partecipazione delle popolazioni alla predisposizione e all'attuazione dei piani di sviluppo e dei piani territoriali, ai fini di una politica generale di equilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali » (88). Ente intermedio, obbligatorio, sovracomunale, che ha per compito la realizzazione di un piano generale di sviluppo e di singoli piani annuali di intervento, nonché la redazione di piani urbanistici coordinati, la Comunità Montana ha funzioni proprie e competenza ad assolvere funzioni cui singolarmente i Comuni non potrebbero provvedere; quali, ad es., la costruzione e la gestione di strade e acquedotti intercomunali, il servizio di trasporto degli alunni, il servizio di assistenza sociale e la gestione del patrimonio silvo-pastorale pubblico, là dove esiste (89).

Sia pure in forme diverse, le esigenze municipalistiche vanno dunque inquadrandosi in visioni di insieme che paiono garantire una soluzione più adeguata ai gravi problemi dei rapporti territorio-popolazione. Un'esperienza istituzionale così diversificata

(87) C. BELTRAME, *I comprensori nella prospettiva regionale*, Alessandria, Ce. D. R. E. S., Quad. n. 64, 1971, pp. 39; cfr. p. 8. Per un esempio di studio comprensoriale, si veda G. CORNA PELLEGRINI, L. FERRARIO e G. L. SALA, *Il Cremasco*, Milano, Giuffrè, 1967, pp. 241.

(88) Legge n. 1102 del 3 dicembre 1971, art. 1.

(89) Le comunioni familiari montane restano disciplinate dai propri statuti e dalle proprie consuetudini. Rientrano tra esse le « regole » di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di antichi originari della Lombardia, le servitù della Val Canale.

acquista grande valore come momento di maturazione di una riforma che dovrà consentire ai Comuni di superare l'attuale stato di debolezza delle loro prestazioni e di far fronte in modo più conveniente agli impegni sempre crescenti della programmazione. Il problema fondamentale resta quello di garantire loro piena autonomia; e poiché non è pensabile che si possa realizzare un effettivo decentramento mantenendo l'attuale atomizzazione comunale, la riconfigurazione dei comuni minimi si prospetta particolarmente necessaria ed urgente.

SUMMARY. — The author defines as « comuni minimi » the administrative units having less than 500 inhabitants. History explains the political and administrative causes which favoured their different number in the various Italian regions while Geography points out the reasons for determining the formation of particularly numerous human concentrations inside the same areas.

Making reference above all to instances of depopulation in mountainous and hilly regions, the phenomenon of the « comuni minimi » which has always been widely diffused in any historical period in densely populated regions such as Piedmont, Lombardy, Trentino-Alto Adige, Liguria and the Valle d'Aosta, characterized by more peaceful historical conditions and by a constant economic and social development has now reached a remarkable importance also in Abruzzi, Molise, Latium and Sardinia.

The variations which took place in the number of the inhabitants in the relation between territory and population level created serious problems in the administrative efficiency. In other countries it is granted by a more active presence of the central authorities or by the activity of intermediate regional organizations but everywhere the need for a reorganization based on larger demographic regions is strongly felt.

In Italy, where perhaps the conditions for a thorough revision of the administrative units are not yet ready, a reconfiguration of the « comuni minimi » by careful merging and aggregation operations is more and more urgent also in view of new technical organization systems enabling the administrative authorities to satisfy the collective needs in a more efficient way.