

La problematica dei confini sub-regionali: il caso del Piemonte

Fiorenzo FERLAINO

Dirigente di ricerca

IRES-Piemonte

**In atti del XXVIII CONGRESSO GEOGRAFICO ITALIANO: Vecchi Territori, Nuovi Mondi: la
Geografia nelle Emergenze**

ROMA 18-22 giugno 2000

1. I TIPI DI FRONTIERA.

Nella teoria dei sistemi la frontiera è un concetto primario. Un sistema può infatti essere isolato, chiuso o aperto in base allo scambio che esso attua con gli altri sistemi e tali scambi implicano una differente organizzazione e natura della sua frontiera.

Una frontiera che non lascia passare né materia né energia è, in fisica, un sistema isolato mentre si dice chiuso un sistema che lascia passare solo energia -è il caso ad esempio del globo terrestre- infine si dice aperto un sistema la cui frontiera è permeabile sia alla materia che all'energia.

In economia e nelle scienze sociali e territoriali le definizioni sono più ambigue e differenziate tuttavia è legittimo affermare che un sistema territoriale è isolato quando non scambia niente con gli altri sistemi territoriali, è chiuso quando agisce nello 'spazio economico' di Perroux (1966), ovvero nello spazio discreto delle relazioni di mercato e quindi scambia merci e servizi con altri sistemi chiusi, è aperto quando ammette la libera circolazione sia delle merci che delle persone.

Partendo da questa struttura la regione apparirà come un sistema territoriale aperto mentre gli Stati hanno la caratteristica di essere sistemi chiusi o, in taluni casi, isolati. L'Europa Unita sarà pertanto sempre di più un'Europa delle regioni e sempre meno un'Europa degli stati nazionali così come si sono configurati nella storia moderna.

Alla domanda se esistono frontiere interregionali o intraregionali la risposta non può che essere negativa in quanto, come si è detto, la regione essendo un sistema territoriale aperto non può avere uno spazio precluso. I suoi "con-fini", sono solo "zone terminali" identificative, "termini" che indicano allora qualcosa di diverso dal 'border' o dal 'frontier' (AA.VV,1996), dal confine certo che divide due territori definiti o dalla linea fluttuante e in movimento, instabile perché in fase di espansione o di conquista.

Quando si parla di confini regionali o sub-regionali cosa si deve allora intendere?

2. IL CONCETTO DI CONFINE

Per rispondere a questa domanda occorre chiarire il concetto di confine e per farlo useremo uno schema funzionalista "alla Parson" (1951) che, sicuramente più di molti altri approcci, fornisce una metodologia forte di analisi. Ci si deve allora chiedere quali sono i valori che sottostanno al concetto di confine regionale o sub-regionale, quali i suoi obiettivi, quali i mezzi che si usano per metterlo in opera e quali processi integrativi esso genera.

In maniera sintetica si può dire che un confine è definito da:
i. *norme* giuridiche che lo identificano. In questo caso l'identità degli elementi del sistema è definita

dai diritti e dai doveri di cittadinanza. Nel caso di confini regionali o sub-regionali tale norme regolano alcuni aspetti dei diritti e dei doveri del cittadino in relazione a determinati settori che l'attuale processo legislativo va via via estendendo: dalla sanità, ai trasporti locali, a parte della formazione, al commercio, ecc..

ii. *Valori* condivisi, che riconoscono il confine come portato di un'identità collettiva. Questi valori sono espressi e trasmessi attraverso istituzioni e libere associazioni regionali e locali (partiti, associazioni, scuole, ecc.). In questo caso l'identità degli elementi del sistema si costituisce nel tempo nell'auto-consapevolezza di considerarsi attori sociali agenti in quel dato territorio.

iii. *relazioni di scambio*, svolte tra gli elementi del sistema nella veste di attori economici (imprese, società e quant'altro) agenti in uno spazio economico avente *contiguità* spaziale.

iv. *relazioni individuali* di prossimità, agenti in uno spazio contiguo. Tali relazioni sono diverse da quelle che possono svolgere gli altri tipi di attori istituzionali, economici o sociali e interessano la sfera degli affetti e della 'privacy', sono cioè relazioni di amicizia o parentali, relazioni di prossimità, relazioni locali strutturate entro reticoli e definenti un particolare "milieu" locale.

Ogni fattore può, chiaramente, essere contraddistinto da un segno positivo o negativo. Nel caso di due o più sistemi locali possono esserci relazioni sinergiche o antagoniste, valori comuni o in contrasto aperto, ideologie simili o in opposizioni, accordi di cooperazione, ecc..

Le 'norme' e i 'valori' formano lo '*spazio dei rapporti sedimentati*', esprimono cioè una sfera relazionale che agisce su tempi di medio lungo periodo strutturando culture e regolamentazioni.

Il processo in atto di riorganizzazione della maglia amministrativa locale non può che partire dallo spazio dei rapporti sedimentati per giungere alla costituzione degli ambiti di gestione associata dei servizi e delle funzioni intercomunali.

Per altro verso lo spazio dei rapporti sedimentati agisce a livello locale strutturando consorzi e più di recente accordi, intese istituzionali, contratti di programma, patti territoriali, contratti d'area e tutto quell'insieme di strumenti che va sotto la denominazione di programmazione negoziata locale⁽¹⁾.

¹ . Per programmazione negoziata si intende:

- le Intese istituzionali di programma, che si applicano tra Stato e Regioni e sono volte alla programmazione locale, coordinata e interagente con quella nazionale, per attuare forme di effettivo decentramento decisionale e per fornire, al tempo stesso, un quadro programmatico di riferimento per tutti gli interventi sul territorio regionale.
- i Contratti di programma, atti a regolare le relazioni fra soggetti pubblici e grandi imprese, o consorzi di piccole e medie imprese, per la realizzazione di rilevanti investimenti in aree depresse;
- i Patti Territoriali, che formalizzano accordi tra i soggetti sottoscrittori, per l'attuazione di un programma di interventi finalizzato allo sviluppo economico e infrastrutturale di una rete locale di comuni.

Diversamente dallo ‘spazio delle relazioni sedimentate’ le relazioni individuali e quelle di mercato, che si esprimono per mezzo di reti di circolazione di merci e persone, agiscono entro una sfera che tende a rompere qualsiasi sedimentazione e a riproporre continuamente la questione del confine locale e dell’identità.

E’ in quest’ambito, e solo in quest’ambito, che si pone la problematica dei Sistemi Locali del Lavoro dell’ISTAT (1988) in Italia e, precedentemente, delle ‘*Travel-To-Work-Areas*’, dei ‘*Daily Urban Systems*’ e delle ‘*Labour Areas*’ e, più in generale, dei bacini di pendolarità o di autocontenimento intorno ad una città centrale.

Il cambiamento sul territorio delle residenze e delle unità locali modifica nel tempo la ‘sfera dell’autocontenimento’, l’insieme delle relazioni e dei reticoli che formano la mobilità quotidiana di un bacino. Così mentre la sfera delle relazioni sedimentate tende a mantenere il modello integrativo locale e a formalizzarne le forme d’identità, la sfera dell’autocontenimento dei flussi quotidiani tende a destrutturarne le forme e a riconfigurarne gli ambiti.

Ricondurre i confini sub-regionali allo spazio dell’autocontenimento o solo allo spazio delle relazioni economiche locali è una schematizzazione economicistica che si scontra con la sfera complessa e articolata dell’identità locale, sia regionale che sub regionale. Da questo punto di vista le ‘Aree Ecologiche’ dell’IRES (1966; 1967) e poi i successivi Comprensori, fatti per individuare zone omogenee su cui poter svolgere la nuova azione di programmazione dell’Ente regionale, erano, nella loro semplicità, più complesse dei Sistemi Locali del Lavoro in quanto consideravano oltre ai meccanismi dell’autocontenimento, sia per motivi di lavoro che residenziali, anche alcune forme riconoscibili d’identità locale, relative alla sfera dei Valori. Il loro fallimento, come si sa, è derivato dal fatto di non considerare fondante le Norme e le Istituzioni e, in particolare, nel sottovalutare il ruolo e la forza, il radicamento, delle Province quali enti strutturanti e basilari del processo di identificazione locale (2).

- i Contratti d’Area, che sono sorti, a seguito dell’accordo con le parti sociali del settembre 1996, per affrontare problemi specifici delle aree che presentano una grave situazione occupazionale.

E’ interessante osservare che mentre i primi due sono reti a maglia larga, gli ultimi due sono strumenti operativi in ambiti sub-regionale e pertanto agiscono alla scala locale ed è appunto a questo livello di scala che il successo delle iniziative di concertazione sembra dare i migliori risultati.

² . La partizione in Aree Ecologiche venne fatta dall’IRES nel 1966 per individuare zone omogenee suscettibili di quel riequilibrio socioeconomico che il dibattito sul regionalismo auspicava quale base e ausilio agli indirizzi programmatori della Regione Piemonte.

In tal senso la questione dei Circondari, riproposti con la L.142/90, ritorna all'ordine del giorno nell'agenda del geografo amministrativo in quanto elemento di sintesi di strutture territoriali amministrative, dell'identità locale e dei bacini socio economici dell'autocontenimento.

Bisogna purtroppo constatare che i Circondari sono stati, in generale, recepiti come elemento sussidiario e di scarsa rilevanza amministrativa sia dai geografi amministrativi che dalle amministrazioni regionali e provinciali, tanto che a nove anni dall'entrata in vigore della loro legge istitutiva, solo alcune Province ne hanno definito gli ambiti e i compiti. D'altronde la legge 142/90 e le successive modifiche, la L.265, appaiono, nell'impianto eclettico che le contraddistinguono, incapaci di fornire indicazioni e motivazioni forti che evidenzino la pregnanza identitaria oltre che amministrativa e funzionale dei Circondari.

3.I CONFINI FUNZIONALI E AMMINISTRATIVI SUB-REGIONALI

Nell'affrontare, in termini più operativi, la questione dei confini regionali e sub-regionali occorre considerare due classi di ripartizione dello spazio territoriale, quello *funzionale* e quello delle ripartizioni *identitarie*.

La differenza è chiaramente qualitativa ed ha implicazioni di un certo rilievo in quanto mentre le ripartizioni funzionali definiscono dei livelli ottimali di esercizio di una o più particolari funzioni, sono cioè mezzi relativi agli obiettivi politici e sociali da raggiungere, le ripartizioni identitarie sono invece connesse al mantenimento del modello sociale preesistente ed esplicitano, in termini territoriali, uno schema di valori.

Le ripartizioni funzionali nascono da esigenze programmatiche e sono orientate alla gestione di servizi attraverso cui dispiegare dei diritti fondamentali (salute, casa, lavoro, ecc.) o implementare esternalità (infrastrutture stradali, energetiche, ecc.). Le ripartizioni ritaglianti "spazi di identità"

I 15 bacini, Torino, Ivrea, Pinerolo, Vercelli, Borgosesia, Biella, Novara, Verbania, Cuneo, Saluzzo-Savigliano-Fossano, Alba-Bra, Mondovì, Asti, Alessandria, Casale Monferrato, furono definiti attraverso una analisi socioeconomica che assumeva la residenza, le attività produttive, gli ambiti locali, i flussi di pendolarismo casa-lavoro e i tempi di percorrenza, quali indicatori fondanti le aree ecologiche. La ricerca fornì una zonizzazione che, pur mantenendo un ambito regionale, non rispettava i confini amministrativi provinciali, considerati inadatti alla gestione del territorio.

Lo studio dell'IRES relativo alle Aree ecologiche resta importante in quanto da esso sono poi derivate una serie di proposte, sia teoriche che amministrative, quali i Comprensori, le Aree Programma, le Unità Locali di Servizio (poi Unità Socio-Sanitarie Locali e ora Aziende Sanitarie Locali), i Bacini di Traffico, le Sezioni Circoscrizionali per l'Impiego (ex Uffici di collocamento e ora Centri per l'Impiego) su cui si è dispiegata, e tutt'oggi si dispiega, la pianificazione regionale e la gestione di molti servizi pubblici.

definiscono invece elementi autonomi in grado di esprimere una propria fisionomia, una loro compiutezza, un soggetto territoriale, un'entità'.

Le ripartizioni amministrative di primo livello, i Comuni, le Aree metropolitane, le Province, le Regioni, le Comunità Montane, dovrebbero (il condizionale è d'obbligo) appartenere a questa classe ed esprimere quindi delle Id-entità (non a caso vengono definite come Enti, in cui l'aggettivo 'locale' serve ad identificarne il livello di scala). Sono ripartizioni di primo livello in quanto base dell'organizzazione amministrativa dello Stato e ciò è esplicitato sia nell'art. 114 della Costituzione, dove si recita che 'La Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni', sia nel testo del disegno di legge di riforma costituzionale che estende anche alle Città metropolitane e allo Stato l'organizzazione di base.

La separazione concettuale tra le ripartizioni che si riferiscono all'Id-Entità, alla '*stessa essenza*', e le '*ripartizioni funzionali*' è un fondamento che richiama alcune categorie analitiche, recentemente introdotte in geografia economica tra "i gruppi di attività o di funzioni (...) e le componenti di 'milieu'" (Dematteis e Ferlaino, 1991, p.24): le prime riferite alle attività esistenti sul territorio, le seconde connesse con l'identità e la cultura del luogo di appartenenza.

Ogni *partizione* del territorio definisce oggetti di questo tipo, dove per partizione (Erba, D'Angiò., Marzulli, 1990) si intende una divisione isologica (una volta si sarebbe detto 'omogenea') ed esaustiva del territorio (3).

Le due proprietà, di completezza e isologia, sono sufficienti a costruire una partizione. Ritagliare l'intero territorio in modo isologico equivale a dire che ogni sotto-sistema deve essere espressione di una stessa metodologia che individuerà elementi congruenti agli obiettivi che sottostanno la partizione, la divisione dello spazio.

Sono allora partizioni i bacini di pendolarità e i Sistemi Locali del Lavoro, le Zone circoscrizionali per l'impiego, i Bacini idro-geologici, e tutte le ripartizioni territoriali che dividono in maniera completa e con una metodologia uguale, per ogni suddivisione, il territorio di riferimento.

I francesi usano per individuare una partizione il termine di '*découpage*', che rimanda all'azione di 'ritaglio' del territorio, oppure quella più ambigua di '*maillage*', che rimanda sia al senso areale che a quello reticolare dello spazio, nonché alla doppia valenza delle 'reti di congiunzione o di disgiunzione'(Raffestin, 1980, p.249).

In Italia esistono decine di partizioni territoriali, che strutturano un territorio complesso e a geometrie variabili in base alle differenti funzioni e ai diversi settori dell'attività amministrativa

³ . Si preferisce 'isologico' ad 'omogeneo' in quanto il primo esprime la natura spesso convenzionale e puramente funzionale della ripartizione.

pubblica e privata. La complessità raggiunta spesso si traduce in complicazione amministrativa ed è oggi tale da richiedere strumenti di riorganizzazione che ne riducano la ridondanza, in quanto essa si ripercuote sul cittadino-utente incrementandone gli aspetti burocratici e le disfunzionalità amministrative.

L'importanza dei Circondari, quale partizione sub-provinciale, appare ancora una volta evidente soprattutto in relazione al decentramento amministrativo, sia alla scala regionale che provinciale. Bisogna infatti partire dalla considerazione che sul territorio regionale insistono una cinquantina di partizioni e zonizzazioni differenti che strutturano la macchina amministrativa e funzionale, sia dello Stato che della Regione e Provincia, di cui più della metà definiscono reticoli e aree diverse tra loro. Si va dalle partizioni amministrative costituzionali (Comuni, Province) ai Sistemi Locali del Lavoro, ai Distretti Industriali di PMI, ai nuovi Centri per l'impiego, alle Aree Programma, ai Bacini turistici, ai Distretti scolastici, ai Bacini di trasporto, agli Ambiti ottimali per lo smaltimento dei rifiuti, all'organizzazione territoriale della giustizia, all'organizzazione della difesa e sicurezza, e a molte altre ancora. Si ha così che lo stesso Comune può appartenere ad un aggregato per alcune funzioni e ad altri aggregati per funzioni e servizi amministrativi diversi. Ciò crea, chiaramente, problemi organizzativi e funzionali ma anche una difficile comunicazione gestionale che rende la macchina amministrativa spesso inefficiente e che fa ricadere sul cittadino le disfunzionalità e le incapacità relazionali dei diversi enti.

I Circondari andrebbero allora concepiti non solo come territori di decentramento amministrativo provinciale ma come ambiti di sintesi tra gli aspetti geoeconomici, relativi ai flussi di gravitazione casa-lavoro, gli aspetti morfologici, quelli culturali e quelli amministrativi. Essi possono costituire un'occasione importante per mettere ordine a questo "caleidoscopio" territorial-amministrativo e possono fornire un punto di approdo e di convergenza delle diverse zonizzazioni oggi operanti.

4. L'ATLANTE GEOGRAFICO-AMMINISTRATIVO DEL PIEMONTE

L'esposizione di questo caleidoscopio amministrativo è stato l'oggetto di un primo lavoro di ricerca svolto dall'IRES nel 1995, relativo alla Geografia amministrativa della regione Piemonte, poi aggiornato (Ferlaino, 1999) con un Atlante e un CD-Rom annesso. E' un lavoro che tenta di dare voce al "paesaggio istituzionale" della regione Piemonte e verte a mettere in risalto le ripartizioni amministrative definite sia in sede regionale che statale, nonché le reti di servizi cui appartengono i comuni della Regione.

Le partizioni, le reti e i sottoinsiemi territoriali esistenti sono classificati entro dieci tematismi organizzati per settori omogenei che rispondono a logiche funzionali e circoscrivono sfere di

competenza differenziate che vanno dall'ambiente e agricoltura, all'economia, all'assistenza ecc..

Le dieci sfere tematiche sono:

- *Caratteristiche morfologiche e agricoltura,*
- *Funzioni economiche,*
- *Struttura socio economica e amministrativa,*
- *Servizi, sanità e assistenza,*
- *Formazione, cultura e istruzione,*
- *Gestione del territorio,*
- *Risorse territoriali e ambientali,*
- *Difesa, sicurezza e giustizia,*
- *Contabilità e finanza,*
- *Reti.*

Ogni sfera tematica raccoglie più partizioni o sottoinsiemi territoriali. Così, ad esempio, sotto il tematismo relativo alle 'Caratteristiche morfologiche e agricoltura' compaiono: le altimetrie e le Zone Agrarie definite dall'ISTAT, la classificazione del territorio regionale in Montagna, Collina, Collina depressa e Pianura, le Comunità Montane.

Di ogni partizione, rete o sottoinsieme è possibile avere:

- la mappa a scala regionale,
- la metodologia attraverso cui la partizione, il sottoinsieme o la rete connettiva è stata definita,
- l'organizzazione funzionale che sottende la partizione (nell'ipertesto),
- l'attività statistica svolta dagli organismi e dai centri istituzionali preposti alla gestione dei compiti svolti sulla partizione,
- i maggiori nodi problematici che si trovano ad affrontare,
- i riferimenti legislativi che hanno dato luogo alla partizione e in cui si definiscono obiettivi e struttura degli organismi competenti,
- l'elenco dei comuni e la suddivisione/classificazione degli stessi, ovvero le diverse appartenenze agli elementi di base di una partizione, rete o sottoinsieme.

Il "paesaggio istituzionale" è infine arricchito dalla presenza di alcuni indicatori quantitativi, presenti nell'ipertesto e forniti a livello comunale. Essi fanno riferimento ad alcuni capitoli canonici dell'analisi socio-economica (le caratteristiche generali del Comune, la struttura della popolazione, le risorse umane e produttive, la struttura delle attività, i servizi, la struttura delle residenze, la ricchezza prodotta, ecc.) e servono ad inquadrare e conoscere le grandezze fondamentali dei comuni indagati.

Il paesaggio socioeconomico che emerge da ogni comune è, nell'insieme, ricco delle informazioni necessarie a condurre un'analisi geografico-amministrativa, e associa alle appartenenze istituzionali, dei servizi e dell'organizzazione regionale e statale i dati quantitativi più significativi. Ad una caratterizzazione qualitativa, storica e istituzionale, viene cioè aggiunta una lettura quantitativa che ne arricchisce il quadro e ne esplica la struttura.

Gli obiettivi che si sono intesi raggiungere sono molteplici:

- fornire gli elementi conoscitivi che danno ragione del territorio in termini socioeconomici,
- fornire una banca dati informativa a livello comunale in grado di dare conto della struttura dello stesso in rapporto ad una "tipologia ideale" definita dai valori medi regionali,
- esplicitare le "cristallizzazioni" istituzionali che la storia amministrativa ha definito sul territorio,
- fornire una mappa legislativa del territorio,
- dare alcuni importanti elementi conoscitivi necessari alla pianificazione di area vasta,
- evidenziare la ridondanza di molte partizioni per addivenire ad una semplificazione delle stesse ai fini delle politiche regionali e comunitarie.

Esiste inoltre un obiettivo più operativo di questo lavoro quale strumento e ausilio alle decisioni che gli Enti locali sono tenuti a prendere a seguito del processo di delega ai livelli istituzionali più vicini al cittadino, secondo il principio della sussidiarietà, di funzioni e compiti amministrativi prescritti dalla legge n. 59/1997 e definiti dal decreto legislativo 112 del 1998 e da altri decreti legge in specifici ambiti amministrativi (agricoltura e alla pesca, Decreto lgs n. 143 del 1997, trasporto pubblico locale, Decreto lgs n. 422 del 1997, lavoro, Decreto lgs n.469 del 1997, ecc.).

Entro questo quadro legislativo esiste un interesse di più lungo periodo relativo alla riduzione della frammentazione comunale dei comuni. Le modifiche recentemente apportate alla L.142, dalla Legge 265/1999, rafforzano infatti gli strumenti e le disposizioni per la fusione dei comuni, sia attraverso l'erogazione di contributi statali straordinari che attraverso la predisposizione da parte delle Regioni, ogni tre anni, di un programma di individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi.

Anche per tutto questo 'La Geografia amministrativa della regione Piemonte' può essere un ausilio importante alle decisioni che gli enti locali dovranno prendere.

Sono problematiche su cui diverse discipline sono oggi orientate, dall'urbanistica alla sociologia, dalla giurisprudenza all'economia. E' una sfida disciplinare aperta. Sta ai geografi raccoglierla e farla propria.

LUCIDI PRESENTATI

Tabella 1 Definizione struttural-funzionalista di frontiera

attori sociali valori ideologie religioni	istituzioni norme leggi, regolamenti	spazio dei rapporti sedimentati
relazioni parentali di amicizia ecc. relazioni private individui	mercato di prossimità relazioni di scambio attori economici	spazio dei rapporti di scambio
spazio dei rapporti informali	spazio dei rapporti formali	

Bibliografia

- AAVV. , *Al di là dei muri. L'Europa collaborativa che viene dalle città di confine*, futuribili 3, Milano, Franco Angeli, 1996,
- Dematteis G. e Ferlaino F., , *Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà*, Dibattiti IRES 2, Torino, IRES, 1991, p.24.
- Erba A, D'Angiò A., Marzulli S., *Partizioni funzionali del territorio: il modello Ires*, Milano, F.Angeli, 1990.
- Ferlaino F. (a cura di), *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, Torino, IRES, 1999.
- IRES, *Linee per l'organizzazione del territorio della Regione*, Quaderno Ires 19, Torino, IRES, 1966.
- IRES, *Rapporto dell'Ires per il Piano di Sviluppo del Piemonte*, Torino, IRES, 1967.
- ISTAT, *I sistemi locali del lavoro, 1991*, Roma, ISTAT, 1988.
- Parsons T., *Il sistema sociale*, Milano, Comunità, 1965 (orig.1951).
- Perroux F. *L'economia del XX secolo*, Milano, Comunità, 1966.
- Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, Litec, 1980, p. 249.