

**LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA REGIONALE:  
partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali**

Publicato in francese in 'La géographie administrative régionale: répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux', in 'Les Découpages du Territoire', Dixièmes entretiens Jacques Cartier, Lyon 8-10 dic. 1997', INSEE Méthodes n. 76,77,78, pp 175-188.

Fiorenzo FERLAINO  
Ires-Piemonte

Lione 1997

## 1. LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA

Le risposte che oggi vengono fornite alla domanda relativa a cosa debba intendersi per spazio regionale fanno riferimento a differenti concezioni del territorio e delle sue dinamiche, a paradigmi spesso in conflitto tra loro e che stentano a trovare una sintesi unitaria. Ci è pertanto sembrato opportuno compiere, attraverso il lavoro dell'IRES-Piemonte 'La Geografia Amministrativa del Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali', un'opera di sistematizzazione dei concetti e delle categorie che indagano il territorio.

La geografia amministrativa è una disciplina oramai da tempo consolidata, soprattutto nei paesi occidentali di lingua inglese, che si avvale di una propria metodologia che investe l'insieme dell'organizzazione territoriale delle funzioni pubbliche (F. Merloni e A. Bours, 1994).

Sia l'individuazione delle partizioni territoriali che la definizione delle sue costanti appartengono alla sfera propria della geografia amministrativa. Questa attività scientifica ha una sua valenza autonoma in quanto è una nomologia, ovvero un discorso sia sul *nomós*, sulla provincia, sul distretto, sulla regione, sugli oggetti del territorio, che sul *nómos* ovvero sulle norme, sulle leggi, sulle soglie e sugli indicatori che definiscono questi oggetti. In termini generali lo studio nomologico proprio della 'geografia amministrativa' si interessa di individuare gli elementi di base che costituiscono il territorio. Studi di questa natura utilizzano una strumentazione statistica e una metodologia per lo più induttiva che parte dai dati empirici per formulare teorie e criteri di definizione.

La geografia amministrativa si interessa fondamentalmente dello:

- studio dei criteri di delimitazione atti alla determinazione di partizioni territoriali e sottoinsiemi o reti di connessione, in relazione ad un obiettivo specifico di natura, generalmente, istituzionale,
- studio dei limiti territoriali dell'esercizio di funzioni pubbliche,
- studio dell'organizzazione territoriale e delle finalità di tali funzioni,
- valutazione dell'efficacia sia delle partizioni individuate che dell'organizzazione territoriale ad esse connessa.

Esiste quindi un filone di indagine che si interessa di individuare gli elementi, di tracciare nel territorio dei confini, delle frontiere, delle soglie, attraverso cui definire gli oggetti elementari dello stesso. Assunte le unità elementari di base, in generale i comuni, si procede attraverso:

- l'identificazione degli indicatori di riferimento e dei criteri significativi rispetto all'obiettivo da raggiungere,
- la calibrazione e l'identificazione delle soglie quantitative cui devono sottostare tali criteri,

–l’esplicazione del processo di aggregazione delle unità di base e la costituzione della partizione e dei gruppi elementari che la costituiscono.

Lo scopo è quello di dare un nome preciso e misurabile agli oggetti territoriali nonché quello di ritagliare il territorio nei suoi oggetti elementari omogenei al loro interno. Ogni ripartizione del territorio definisce oggetti di questo tipo.

## 2. IL PAESAGGIO ISTITUZIONALE

Il "*paesaggio istituzionale*" è un sistema dinamico e simbolico che si presenta sia come apparato semiotico che come modello di fenomeni reali di natura sociale ed economica e di genere di vita. La regione è lo spazio entro cui quella forma organizzativa sociale ed economica, quel "genere di vita", quella struttura di significati e di significanti si dispiega. I pesi e le misure assumono significato nella comparazione tra le differenti "cristallizzazioni" territoriali, le sue partizioni, i sottoinsiemi, che giungono a determinare particolarità e omogeneità attraverso cui delineare il confine sempre mobile e sfumato delle processualità reali. Nel paesaggio istituzionale rientrano quindi i tematismi (corsivo in minuscolo tra virgolette) e le ripartizioni (corsivo con iniziali in maiuscolo tra virgolette) che strutturano l’ipertesto relativo alla geografia amministrativa del Piemonte quali le '*risorse territoriali e ambientali*' ma anche la '*cultura e la formazione*', le '*funzioni economiche*', ecc.

Il riferimento alla morfologia del territorio è colto sotto differenti aspetti *fisico-naturali*: il clima, la struttura del terreno, i corsi d'acqua, la flora. Questi riferimenti esistono e si configurano sia come '*vincoli territoriali*' che come '*caratteristiche orografiche e morfologiche*'. In questa chiave le azioni regionali atte a reperire e vincolare risorse si inseriscono in modo chiaro nel contesto territoriale a difesa degli equilibri esistenti.

Sono indagati anche gli aspetti economici ed in questo caso possono emergere nuove definizioni relative alle '*funzioni economiche*'. La regione economicamente *specializzata* (il '*Distretto Industriale*' ad esempio) può essere interpretata come forma di omogeneità localistica. Il suo opposto, in termini economici, può essere la regione *funzionale* che definisce la propria identità economica entro una rete completa di funzioni economiche distinte e mutuamente necessarie allo sviluppo. Per questa modalità lo sviluppo delle '*reti di comunicazione e dei livelli di accessibilità*' appare chiaramente determinante. Diverso infine appare la terza modalità di sviluppo basata sul concetto di regione *polarizzata* dove l’'*Area Metropolitana*' assume un ruolo particolarmente significativo come suo centro motore.

Sono indagati infine, i *'servizi alla persona'*, i *'lavori pubblici'* e la *'gestione del territorio'* e l'organizzazione propria dello stato, ovvero *'difesa, sicurezza e giustizia'* e *'contabilità e finanza'*.

Tutto ciò è presentato nel lavoro multimediale che l'IRES-Piemonte ha svolto sulla geografia amministrativa della Regione Piemonte. Le cristallizzazioni istituzionali del territorio costituiscono, nell'insieme, una molteplicità complessa di percezione dello spazio regionale che abbiamo tentato di restituire attraverso l'elaborazione dell'ipertesto *'La Geografia Amministrativa della Regione Piemonte'* e attraverso rimandi e "giochi relazionali" tra le differenti partizioni.

Lo spazio socioeconomico può essere pensato come l'insieme delle relazioni che i sistemi economici e i loro attori stabiliscono con altri sistemi e con altri attori. Tutto ciò avviene sul territorio che non è indifferente alle dinamiche sociali ma, anzi, viene plasmato da queste e mantiene di esse una memoria nelle ripartizioni, nelle divisioni amministrative, nelle reti connettive di traffico, ecc. Il territorio si struttura in una pluralità di modi e in particolare come espressione geomorfologica, come contenuto di un piano, come campo dinamico di forze, come insieme omogeneo, come campo normativo e amministrativo.

L'espressione **geomorfologica** del territorio è quella propria della geografia descrittiva che si interessa di informare dei connotati territoriali, delle caratteristiche orografiche, ecc. Queste caratteristiche si sono sedimentate in "ritagli" particolari che hanno denotato le *'Altimetrie e le Zone Agrarie'*, la classificazione dei territori in *'Montagna, Collina, Collina depressa e Pianura'*, gli ambiti delle *'Comunità Montane'*, quelli dei *'Piani Agricoli Zonali'*.

Anche molti **vincoli** territoriali ripercorrono la struttura geomorfologica ed esplicitano molte risorse ambientali che si dispiegano sul territorio regionale. E' il caso delle *'Aree Protette e dei Parchi'*, delle aree sottoposte a *'Vincolo Paesaggistico'*, delle *'Aree Boscate'*, delle *'Fasce Montane'*, ecc. Risorse talora inserite entro piani di salvaguardia e di gestione del territorio.

Una terza modalità è data dallo spazio inteso come **campo dinamico di forze**. Esistono sul territorio differenti attrattività, positive o negative, che creano situazioni innovative per gli attori socioeconomici. Il campo di forze può essere rappresentato da entità dinamiche, poli e focolai, nodi, da cui si emanano forze centrifughe e a cui si dirigono forze centripete.

Anche in questo caso le relazioni tendono a strutturarsi e a definire confini territoriali particolari. Si pensi ai *'Distretti Industriali'*, ai *'Bacini di Trasporto'*, alle *'Zone di Indirizzo dei Fondi Strutturali CEE'*, ovvero alle *'Aree di Declino Industriale (obiettivo2)'*, ecc. tutte esprimenti particolari relazioni e azioni, particolari connotazioni sociali ed economiche di ambiti territoriali specifici che variano nel tempo.

Un'altra modalità dell'azione territoriale fa riferimento allo *spazio omogeneo*. La regione omogenea può essere intesa sia in senso locale - è il caso ad esempio dei distretti industriali di PMI oppure dell'*'Area Metropolitana'*, o ancora dei *'Sistemi Locali del Lavoro'*, - che rispetto ad obiettivi di piano di area vasta. In questo caso rientrano i tentativi programmatori degli anni sessanta e settanta che hanno dato luogo alle *'Aree Ecologiche'*, ai *'Comprensori'*, alle più recenti *'Aree Programma'*.

Infine lo spazio socioeconomico e territoriale è uno spazio regolato da *norme*. Molti servizi si basano su valori sociali acquisiti e sui relativi diritti regolati da norme e offerti attraverso opportuni istituti organizzati territorialmente. Il diritto alla *'salute'*, alla *'cultura'*, all'*'abitazione'*, ecc. non sono che alcune di queste norme sociali relative ai valori e spesso in contrasto con una rigida razionalità economica. In questo senso le norme definiscono uno specifico tragitto entro cui l'azione economica può strutturarsi e difendono, attraverso la *'sicurezza e la giustizia'*, modi di vita acquisiti, tradizioni consolidate, valori tramandati, gusti, entro cui si struttura la società.

Esiste, infine, un'altra "cristallizzazione" del territorio relativa alla *storia amministrativa* dello stesso che si esplica nelle *partizioni costituzionali* del territorio nazionale. La *'Provincia'* e lo stesso può dirsi delle *'Regioni'* e dei *'Comuni'*, che sono gli elementi massimali e minimali di riferimento spaziale della ricerca dell'IRES-Piemonte, esprimono le unità di attinanza costituzionale che strutturano il territorio nazionale.

Infine in senso spaziale il paesaggio amministrativo può essere organizzato entro tre tipologie che sono rispettivamente le partizioni, i sottoinsiemi e le reti territoriali.

### 3. LE PARTIZIONI

Per *partizione* (A.Erba et al., 1990) si intende una divisione omogenea, completa ed esaustiva del territorio. Quando si tenta di ritagliare una porzione di territorio si assume come riferimento la categoria più o meno implicita di regione *omogenea*. Essa può essere definita attraverso modalità sistemiche: si fissano un numero 'n' di requisiti attraverso cui si costruisce la funzione di omogeneità e quindi si verifica quali dei requisiti individuati sono presenti nelle specifiche aree territoriali. La classificazione e determinazione dei confini sarà allora data dalla presenza o assenza, sulle aree oggetto, dei requisiti multipli necessari, in maniera tale che a regioni omogenee corrispondano uguali requisiti.

E' chiaro che questa procedura presuppone un'analisi delle proprietà definenti l'omogeneità territoriale e questo implicherà delle scelte tra gli infiniti requisiti possibili. In pratica: quali sono le proprietà che occorre fissare per definire l'omogeneità di una regione territoriale? Quanti requisiti è necessario formulare? Qui il carattere oggettivo dell'analisi non può che interloquire con le opzioni

sogettive relative allo scopo da perseguire, alle opzioni politiche, alle possibilità e disponibilità dei dati, ecc.

Quando Boudeville afferma che "la regione omogenea (...) corrisponde a uno spazio continuo in cui ciascuna delle parti costituenti, o zona, presenta caratteristiche il più possibile vicine a quella dell'altra" (J.Boudeville, 1980) evidenzia l'impossibilità di definizioni precise e categoriche e rimanda alle scelte che si compiono nel determinare una partizione, un sottoinsieme, una connessione. Ne deriva che la *struttura socioeconomica e amministrativa* non coglie mai un insieme preciso e pertanto le partizioni i sottoinsiemi e le reti di cui si parla quando si definisce un territorio risentono di questa prima condizione.

Una seconda condizione da considerare è relativa al fatto che i confini regionali, anche se istituzionalmente ben delimitati, ammettono sempre una pregnanza *dinamica*. Questo movimento è un movimento di idee, di organizzazione storica e istituzionale, di cultura, di produzione e riproduzione a secondo che si parli di regioni in senso storico, geografico, amministrativo, urbano ecc. Questo movimento fa sì che alcune partizioni scompaiano - è il caso dei 'Comprensori', ad esempio - ed altre nascano

In Piemonte già all'inizio degli anni sessanta ci si muove per l'individuazione delle 'Aree Ecologiche' cioè di sistemi territoriali omogenei ritagliati ai fini di conseguire un'equa distribuzione nella regione delle risorse umane e materiali facenti perno su un bacino di pendolarità intorno ad un nodo urbano rilevante. L'IRES lavorerà intorno a questo obiettivo negli anni sessanta giungendo a proporre nel "Rapporto dell'IRES per il piano di sviluppo del Piemonte", del 1967, l'articolazione della regione in 15 Aree ecologiche. Su questa base metodologica si costituiranno i 'Comprensori', i 'Bacini di Trasporto' e, sostanzialmente coincidenti, le 'Aree Programma'.

Queste partizioni che originariamente erano state pensate quali assi di riferimento delle politiche programmatiche si sono via delineate nel loro essere semplici oggetti amministrativi tuttavia caricati di aspettative politiche eccessive, di una concezione della gestione territoriale che attribuiva allo strumento del piano e alla programmazione regionale valenze non rispondenti alle reali possibilità, agli effettivi strumenti, alla forza degli interessi e dei soggetti che sul territorio agiscono. Restano comunque partizioni di base che hanno dato origine, attraverso la loro suddivisione in ambiti più specifici, alle 'Zone Circostrizionali per l'Impiego', alle 'Unità Sanitarie Locali (USL) (attualmente ASL, Aziende Sanitarie Locali)' e a molte delle partizioni che insistono sulla Regione.

#### 4. I SOTTOINSIEMI TERRITORIALI

Un secondo ordine di indagine territoriale si interessa di definire oggetti più complessi. Assunta una partizione si costruisce un sottoinsieme della stessa attraverso l'individuazione di indicatori e soglie statistiche. Detto in altri termini su una partizione spaziale data si individuano, attraverso metodi statistici, delle costanti territoriali che non ripartiscono l'intero territorio ma ne determinano dei sottoinsiemi.

Un esempio canonico di sottoinsieme territoriale è dato dalle *'Aree Metropolitane'*. In Italia la Svimez (Cafiero e Busca, 1970 ), ha individuato le "Aree metropolitane" quali aggregazioni di comuni contigui e aventi nel complesso soglie dimensionali minime di 100.000 ab., 35.000 occupati extra-agricoli e 100 ab./kmq. Negli anni ottanta una ulteriore elaborazione del modello (Cafiero e Cecchini, 1990 ), in cui si sono introdotti nuovi criteri quale quello inerente il rapporto tra residenze e luoghi di lavoro, ha individuato 39 'aree urbane' di cui 3 aree metropolitane con più di 3 milioni di abitanti conurbati (Milano, Roma e Napoli), 11 'grandi aree urbane' comprese tra Torino e Catania e 25 aree urbane minori. Nell'insieme queste "città estese" interessano 31,7 milioni di abitanti di 1449 comuni (il 55% della popolazione del paese), di cui circa la metà nella sola area metropolitana milanese, e occupano l'11% della superficie nazionale.

Le città appaiono quindi degli oggetti che hanno in comune una serie di indicatori misurabili. Il processo di classificazione, che in questo caso individua un solo sottoinsieme contrapponendo alle città il resto del territorio (le non-città), può essere più o meno complessificato e definire costanti diverse, clusters più o meno aperti o fumati (analisi fuzzy).

Un altro esempio da segnalare è dato dalla "cristallizzazione" statistica che ha classificato i diversi centri urbani i gruppi omogenei.

In Italia l'ISTAT (ISTAT, 1986) ha realizzato una classificazione dei comuni entro quattro differenti gruppi derivanti da un'elaborazione del fattore principale, estratto attraverso un'analisi delle componenti principali, effettuata su una dozzina di variabili. Esse includevano, la densità, il tasso d'attività, la percentuale di popolazione attiva non agricola, la percentuale di diplomati nella popolazione adulta, il tasso d'occupazione, la dimensione media delle famiglie, la percentuale di attivi occupati fuori del comune di residenza, la proporzione di alloggi in proprietà, la tipologia degli alloggi e il numero di telefoni per abitanti. Il primo fattore, definente appunto il grado d'urbanesimo, ha dato luogo a 862 comuni urbani, equivalenti al 51% della popolazione nazionale e al 10,7% del numero dei comuni complessivi, a 2815 comuni semi-urbani (23,7% della popolazione e 34,8% dei comuni totali), 2259 comuni semi-rurali (6,8% della popolazione, 27,9% dei comuni) e 2150 comuni rurali (comprendenti il 18,5% della popolazione complessiva e il 26,6% dei comuni totali).

Classificazioni simili esistono in Francia dove l'INSEE dal 1962 distingue i 'communes-centres' (città isolati o comuni che danno il nome ad un'agglomerazione urbana multicomunale), i 'communes de banlieu', i 'communes rurales appartenant à des Zones de Peuplement Industriel et Urbain' e i comuni rurali in declino o stagnanti designati come 'communes rurales profonds'. In Spagna e Grecia dove si raggruppa la popolazione in zone urbane (con più di 10.000 ab.), semi-urbane (tra 2.000 e 10.000 ab.) e rurali. Nei Paesi Bassi dove si classificano i comuni quali rurali, rurali urbanizzati, comuni dormitorio e comuni urbani, nonché in altre nazioni con classificazioni talora complesse, come quella danese che raggruppa i comuni in tre tipologie e dodici classi secondo la dimensione del nucleo urbano principale.

Ogni classificazione quindi individua diversi sottoinsiemi territoriali. Ma sottoinsiemi sono anche le 'Aree Transfrontaliere', le 'Comunità Montane', le 'Zone di Indirizzo dei Fondi Strutturali CEE', nonché le 'Aree di Distretto Industriale di PMI' che costituiscono un esempio canonico di come si costruisce un sottoinsieme territoriale relativo ad un obiettivo specifico, di politica industriale regionale per le PMI.

## 5. LE RETI TERRITORIALI

Esiste una terza modalità di ripartizione territoriale delle funzioni che è di tipo reticolare e che definisce sempre di più la geografia amministrativa e di una regione.

Una rete è fondamentalmente una coppia  $G = (X,R)$ , dove  $X$  è l'insieme dei nodi della rete ed  $R$  l'insieme delle relazioni connettive tra essi. A differenza di un grafo,  $R$  non rappresenta una relazione generica ma una relazione connettiva e quindi di flusso tra due nodi.  $R$  quindi rappresenta l'insieme degli archi tra due nodi terminali, ovvero l'insieme dei percorsi della rete.

Data questa definizione si possono esplicitare una serie di condizioni relative alle reti e parlare di sotto-rete, di rete completa, di rete gerarchica o albero, di percorso della rete, di lunghezza del percorso e sua ottimizzazione, di rete fortemente o debolmente connessa, ecc.

In senso territoriale le reti sono state classificate in: reti a gerarchia determinata, reti multipolari e reti equipotenziali (Dematteis, 1991).

Le prime, le **reti a gerarchia determinata**, sono sistemi territoriali in equilibrio di tipo gerarchico, in cui quindi le relazioni tra i nodi sono dissimmetriche e definite entro valori di soglia e portata che legano i nodi alle rispettive aree complementari.

Le reti **multipolari** agiscono su più nodi in una combinazione di relazioni, basate principalmente sulla complementarità, che strutturano processi cumulativi di sviluppo locale specializzato. E' pertanto una rete aperta senza centro o confine definito.

Le reti *equipotenziali* non sono diverse da quelle multipolari se non per il fatto che esse non sono seggette a processi cumulativi orientati alla specializzazione territoriale ma sono a tendenziale indifferenza localizzativa.

Nel lavoro di sistematizzazione ipertestuale che l'IRES-Piemonte ha condotto, per illustrare attraverso tecniche multimediali la geografia amministrativa della regione, è stato privilegiato l'aspetto areale attraverso cui si esplicita in generale la struttura stessa dell'organizzazione amministrativa. L'aspetto reticolare, già oggetto di un apposito lavoro del Consorzio per il Sistema Informativo del Piemonte (CSI) che ha svolto una ricerca sui diversi consorzi comunali esistenti in regione, è stato affrontato per quanto concerne i servizi a rete quali le reti '*Telecom*', '*ENEL*', '*ANAS*', '*Italgas*', '*Ferrovie*', che concernono in generale il contesto nazionale e che sono attualmente in fase di profonda riorganizzazione passando da enti di diritto pubblico a enti di diritto privato.

## 6. LO STUDIO DELL'IRES-PIEMONTE

Tre motivazioni sottostavano allo studio della geografia amministrativa della regione Piemonte:

1. il dibattito sul federalismo e/o sul decentramento amministrativo implica in primo luogo una conoscenza completa dell'organizzazione regionale amministrativa,

2. La riorganizzazione della maglia amministrativa dei piccoli comuni e il tentativo della Regione Piemonte di ridurre il numero, attraverso forme di aggregazione partecipata, richiede una conoscenza specifica delle strutture che insistono sul territorio regionale.

3. Le politiche necessitano sempre di nuove ripartizioni ma la conoscenza delle vecchie forse può aiutare a ridurre la ridondanza e a concentrarsi su alcune di esse che possono a maggior ragione definire ambiti ottimali sui diversi tematismi e per le diverse politiche da attuare.

Il dibattito sul federalismo è una questione non ancora risolta in ambito nazionale. Per il momento vi è un'intensa attività decentrativa verso le regioni, le province e i comuni di moltissime delle funzioni statali relative all'ambiente, alla gestione delle risorse territoriali e della difesa del suolo, della protezione civile, delle opere pubbliche e del catasto, della viabilità e dei trasporti e di tutti gli altri settori amministrativi non concernenti le forze armate, la giustizia e la finanza che ha come obiettivo: lo snellimento e una più forte organizzazione della macchina amministrativa statale cui resta la definizione degli indirizzi e dei criteri generali, il decentramento gestionale dell'apparato amministrativo e dei servizi collettivi che sono sovente poco remunerativi e ad alto costo gestionale.

Restano aperte tuttavia alcune questioni quali quelle relative al ruolo oramai superato o in via di esaurimento, dopo la costituzione dell'Europa Unita, delle regioni a statuto speciale o quella relativa all'armonizzazione dimensionale delle Regioni (Pacini M, 1993).

Dal nostro punto di vista si trattava più semplicemente di rispondere ad una domanda di conoscenza e fornire uno strumento utile al decisore pubblico: quante e quali sono le divisioni amministrative che insistono sulla Regione Piemonte? Ecco la domanda iniziale.

La seconda questione riguarda la problematica dell'organizzazione istituzionale che la L. 142 del 1990 doveva risolvere e che è tuttoggi all'ordine del giorno. Se si sono infatti definiti, o si stanno comunque definendo sempre di più, i ruoli di governo e le funzioni delle regioni e delle province restano aperti due problemi di contesto locale che riguardano la formazione delle aree metropolitane e la definizione di una politica strategica delle grandi aree urbane e, infine, la questione dell'aggregazione dei comuni di piccola dimensione. Problema quest'ultimo che si pone soprattutto per le regioni prossime alla Francia e alla Svizzera (Piemonte e Lombardia) dove maggiore è la frammentazione della maglia comunale.

Sono questioni che richiedono strumenti e mezzi adeguati sia legislativi che finanziari che certo vanno oltre ogni nostra competenza. Con il nostro lavoro, una sorta di atlante multimediale dell'amministrazione territoriale della Regione, abbiamo tentato di mettere in evidenza le appartenenze comuni che interessano i diversi bacini di comuni limitrofi e che spesso stanno lì a dimostrare l'infondatezza, lo spreco e l'incoerenza di alcune divisioni che formano la maglia amministrativa comunale nella Regione. Molti comuni che appartengono alle stesse unità amministrative in ogni campo e settore possono a nostro avviso costituire delle *reti locali amministrative* e dei servizi che ottimizzerebbero sia la gestione che la funzionalità del servizio stesso.

## 7. I RISULTATI

Cosa emerge dallo studio sulla geografia amministrativa del Piemonte? Ci sembra importante evidenziare alcuni punti analitici di una certa rilevanza.

In primo luogo occorre evidenziare che nella maggior parte dei casi il principio di coincidenza tra territorio degli enti locali e territorio delle amministrazioni funzionali viene rispettato. E' il caso delle *Comunità montane*, delle sezioni *Circoscrizionali per l'impiego* e in genere di molte, ma non di tutte, delle partizioni funzionali amministrative definite dallo Stato.

Si sottolinea tuttavia che il principio di coincidenza è sempre meno rispettato e rispettabile perché molte funzioni economico sociali travalicano gli ambiti territoriali definiti dall'art. 114 della

Costituzione (La Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni). Questo avviene su tutti i tre ordini territoriali ma in particolare:

- quello provinciale, che non è rispettato ad esempio per le *ASL*, per i *Distretti Scolastici*, per il *Sistema Bibliotecario Regionale*, per le *Aree di Gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica*, per le *Aree di Conservazione del Patrimonio Boschivo*, per le aree di *Distretto Industriale di PMI*. Si potrebbe pensare che essendo esse partizioni di cui ha in generale competenza la regione vi sia una chiara intenzionalità istituzionale ma allora come spiegare le *Preture Circondariali* di competenza ministeriale (Ministero della giustizia).

- quello relativo alla regione Valle d'Aosta. Molte partizioni statali comprendono anche la regione Valle d'Aosta. Esse vanno dalle competenze territoriali della *Corte d'Appello di Torino*, al *Comando Regione Carabinieri*, Al comando delle forze armate, al *Provveditorato alle Opere Pubbliche del Ministero dei lavori Pubblici* (ex Genio-civile), alle competenze regionali *INPS*, alla *Sovrintendenza Scolastica*. Tutto ciò suggerisce sicuramente qualcosa in merito alla riforma federale e/o per il decentramento delle funzioni statali.

- Emerge infine che il principio di coincidenza non è rispettato nemmeno in ambito delle politiche CEE (e qui a livello addirittura di partizione elementare comunale) dove, come si sa, nell'obiettivo 2 rientra solo un pezzo di Torino.

Per quanto riguarda la questione dell'aggregazione dei comuni con una ulteriore elaborazione, fatta a partire da questi dati di base, abbiamo verificato la ridondanza dei differenti ritagli amministrativi, delle diverse partizioni. In pratica abbiamo sommato le diverse partizioni per trovare il bacino minimo d'aggregazione. E' come se avessimo messo un lucido sopra l'altro delle differenti maglie per determinare i bacini di appartenenza comuni.

I bacini che risultano da questa disaggregazione, ancora in fase di elaborazione e che può dunque avere delle piccole modifiche numeriche alla fine, sono le entità comunali limitrofi con le stesse corrispondenze amministrative e di servizio. Per giungere a questo risultato finale si sono suddivise le partizioni in tre livelli:

1. Gli *Enti Locali*: 8 Province, 36 Comunità Montane, per un totale di 44 enti di livello amministrativo superiore.

2. Le partizioni derivanti da funzioni e amministrazioni *nazionali*

3. Le partizioni definite in sede *regionale*

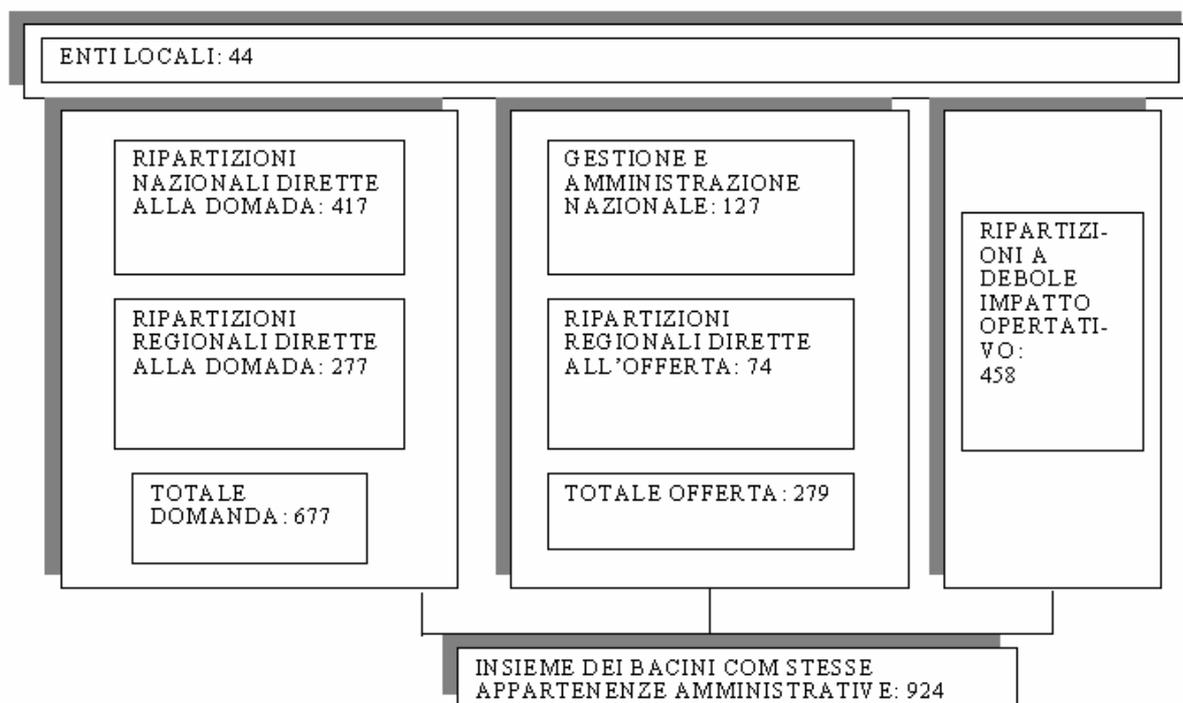
Si sono inoltre suddivise l'insieme delle ripartizioni in base ai loro compiti funzionali:

a. relative alla *domanda* e dunque ai servizi al cittadino,

b. relative *all'offerta* e quindi alla gestione, programmazione e amministrazione del territorio

c. e infine una classificazione che raccoglie le ripartizioni a *debole impatto operativo* sia rispetto alla domanda che all'offerta.

Emerge la situazione seguente:



Come si può notare esiste un ampio margine operativo di aggregazione comunale che va da una maglia estensiva di 924 unità comunali, che ridurrebbe comunque l'attuale maglia comunale del 24%, alla maglia di massimizzazione intensiva di 458 unità di base, che ridurrebbe l'attuale maglia di oltre il 60%. Risultati questi teoricamente possibili che richiedono tuttavia per essere raggiunti una politica di dispiegamento delle reti locali amministrative e strumenti legislativi puntuali che ne favoriscano la messa in opera.

## 8. PER CONCLUDERE: UN INVITO

C'è un secondo obiettivo di questo lavoro nato dall'esigenza di diffondere una informazione di base sulla situazione territoriale del Piemonte e dei suoi comuni. Spesso ci chiedono dati di area o a livello comunale e tutte le volte bisogna riprendere i files e recuperare i dati. L'idea di standardizzare una serie di indicatori socio-economici si è resa pertanto opportuna e necessaria. Qui ognuno può trovare per ogni comune una serie di indicatori morfologici, demografici, relativi alla struttura dell'abitazione, relativi al peso delle attività economiche locali, ai servizi e al turismo,

relativi al reddito e al rango comunale. Sono rapportati alla media regionale per evidenziare maggiormente i vari pesi e per aiutare nell'analisi anche il non addetto ai lavori.

Si tratterebbe ora di continuare questo lavoro e aggiornarlo rispetto alle variazioni che la riforma del decentramento amministrativo sta mettendo in atto ma anche di integrarlo con il lavoro parallelo che l'INSEE ha svolto sur 'Le zonages en Rhône-Alpes' (INSEE, 1997) in modo da permettere una visione allargata e transfrontaliera della geografia amministrativa delle più importanti regioni che insistono sull'arco alpino occidentale. Sarebbe un lavoro utile per la conoscenza dei meccanismi istituzionali e territoriali che sottostanno all'organizzazione delle due regioni ma, soprattutto, un lavoro utile alle decisioni e alla pianificazione dei rispettivi territori. E' questo un auspicio e un invito rivolto alla Regione Rhône-Alpes, all'INSEE, alle altre istituzioni regionali, con cui intendiamo chiudere il nostro contributo teorico, con cui aprire un contributo operativo.

## **bibliografia**

Boudeville J., 1968, L'espace et les poles de croissance, Presses Univ. De France, Paris.

Cafiero S., Busca A., 1970, Lo sviluppo metropolitano in Italia, Svimez, Roma.

Cafiero S., Cecchini D., 1990, Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia, in Martellato M., Sforzi F., (a cura di) Studi sui sistemi urbani, Angeli, Milano, pp, 69-105.

Dematteis G., 1991, Sistemi lacali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane, in (C.Bertuglia e A. La Bella, (a cura), I sistemi Urbani, F.Angeli, Milano.

Erba A, D'Angiò A., Marzulli S., 1990, Partizioni funzionali del territorio: il modello Isers, F.Angeli, Milano.

Gambi L. et Merloni F., 1995, Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia, il Mulino, Bologna.

INSEE, 1997, Le zonage en Rhône-Alpes, INSEE, Lyon

IRES, 1995, La geografia amministrativa del Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali, Strumentires 2, Torino.

ISTAT, 1986, Classificazione dei comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali, Note e relazioni n.2, Roma.

Merloni F., Bours A., 1994, Amministrazione e territorio in Europa, il Mulino, Bologna.

Pacini M. et al.,1993, Nuove Regioni e riforma dello Stato, Fondazione Agnelli, Torino.

Pumain D.,1992, Le concept statistique de la ville en Europe, NUREC, CEE, Bruxelles.