

Spazi semantici, partizioni e reti della Geografia Amministrativa: il caso del Piemonte.

Fiorenzo Ferlino

Dirigente di Ricerca
IRES-Piemonte

Publicato in Maria Luisa Sturani, *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia Amministrativa*, Edizioni dell'Orso, Alessandria, 2001

1.- Il Paesaggio e il suo nome

Da qualche tempo anche in Italia si fanno studi di Geografia Amministrativa, una scienza altrove consolidata che si avvale di una propria metodologia e che si interessa fundamentalmente¹:

- 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,
- dello studio dei limiti territoriali dell'esercizio di funzioni pubbliche,
- dello studio dell'organizzazione territoriale e delle finalità di tali funzioni,
- della valutazione dell'efficacia sia delle partizioni individuate che dell'organizzazione territoriale ad esse connessa.

Questa delimitazione di campo è sicuramente un ottimo inizio per ritagliare la sfera d'interesse della Geografia Amministrativa ma essa appare per molti versi descrittiva e non ancora sufficiente ad evidenziarne completamente limiti e confini teorici, a circoscriverne il campo semantico.

Geo-grafia Amministrativa rimanda in primo luogo al significato stesso di 'geografia', di 'descrizione della Terra'. 'Grafia' non è infatti un concetto neutro in quanto riconduce sia al segno alfabetico che a quello carto/grafico. Si può subito fare una prima considerazione: la Geografia Amministrativa utilizza i due sistemi linguistici, quello cartografico e alfabetico, in quanto tratta sia di confini e di spazi che di norme, regole, statuti, e metodologie inerenti l'organizzazione funzionale e istituzionale del territorio.

Una seconda considerazione: la Geografia Amministrativa ammette come limite il Paesaggio. Il Paesaggio infatti se non è collocato entro una costruzione nominalistica, se non è organizzato istituzionalmente, perde qualsiasi riferimento sociale e appare uno spazio sconosciuto, un non-spazio, un significato senza significante, che occorre classificare nella sfera della percezione o del 'campo d'attenzione', del 'luogo' più che del 'territorio'².

Il "paesaggio istituzionale" è cioè in qualche modo interconnesso al Paesaggio e si mostra come un sistema dinamico e simbolico che si presenta, per un verso come struttura semiotica, e per altro

¹ . Si vedano: Merloni F., Bours A., *Amministrazione e territorio in Europa*, il Mulino, Bologna 1994; IRES, Ferlaino F. (a cura), *La geografia amministrativa della Regione Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali*, , Strumentires 2, Torino 1995. Ferlaino F. *La géographie administrative régionale: répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux*, in AAVV., *Les découpages du territoire*, Insee-Méthodes, DATAR, INSEE, UIL, Statistique Canada, CJC, Lyon 1997 ,pp. 175-188.

² . Per la definizione di 'campo d'attenzione' si veda Yi-Fu Tuan, *Spazio e luogo, una prospettiva umanistica*, in V.Vagaggini (a cura), *Spazio geografico e spazio sociale*, F.Angeli, Milano 1978,, pp. 92-130.

come modello di lettura di fenomeni reali, di natura sociale e economica. Il territorio è lo spazio entro cui quella forma organizzativa sociale ed economica, quella struttura di significati e di significanti si dispiega. L'analisi del territorio, i "pesi e le sue misure", assumono significato nella comparazione tra le differenti "cristallizzazioni" territoriali, le sue partizioni, i sottoinsiemi, che giungono a definire specificità, particolarità e omogeneità entro cui ritagliare il confine sempre mobile e sfumato delle processualità reali.

Il riferimento al territorio è colto sotto differenti aspetti che sono sia 'naturali', quali l'orografia e la morfologia, che 'prodotti', come le reti infrastrutturali, l'organizzazione funzionale amministrativa, ecc.. Questi riferimenti però esistono in quanto nominati, in quanto elementi concreti che hanno un nome.

Il primo atto geografico è sempre un atto amministrativo, un battesimo, una formalizzazione amministrativa. Le grandi scoperte geografiche non sono altro che l'affermazione di questo atto. Il territorio già preesisteva ma non era ancora scoperto perché non era stato nominato in termini formali, amministrativi.

Toponimi come Aspromonte, in cui il significato è espresso nel significante, o come il monte Somenga, nelle prealpi orobiche, che significa in origine 'non so' espresso nel linguaggio locale, sono divenuti nomi di luoghi solo attraverso il rito del 'battesimo amministrativo', della scoperta, della trascrizione sulla carta di puri significati³.

Oggi quest'atto viene riaffermato con maggiore forza che in passato ma non appartiene più al singolo geografo bensì ad istituzioni che continuamente 'scoprono' e rinominano il territorio non più in termini geografico-fisici ma funzionali e organizzativi. Il territorio si configura sempre di più come 'ritaglio amministrativo' funzionale allo svolgimento di determinate azioni: la gestione dei servizi, la determinazione di vincoli per la tutela dell'ambiente, l'espletamento di piani, ecc..

La scoperta scientifica che in origine è anche il battesimo del "non so", divenuto con un atto amministrativo significante, si configura oggi come continua rielaborazione di senso, come continuo ritaglio, rinominazione, riaffermazione di contenuto, espresso attraverso un atto amministrativo funzionale al mantenimento della struttura sociale e al raggiungimento dei suoi obiettivi. La Terra una volta nominata la si rinomina ancora, in base alle diverse funzioni che su di essa si svolgeranno ma anche in base alle diverse e plurime identità che su di essa, e con essa, si esprimono. Attraverso questi successivi battesimi, che cristallizzano le azioni degli attori sociali, la 'terra' diventa 'territorio'.

³ . Farinelli F. *I segni del mondo. Immagine cartografica e discorso geografico in età moderna*, La Nuova Italia, Firenze 1992.

Occorre considerare due classi di ripartizione dello spazio sociale, di ‘battesimo’, 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 i livelli ottimali di esercizio della funzione considerata, sono cioè mezzi relativi agli obiettivi sociali, le ripartizioni identitarie sono invece connesse al mantenimento del modello sociale ed esplicitano in termini territoriali uno schema di valori⁴. Le ripartizioni funzionali nascono pertanto 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 definiscono 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 ultima 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, approvato dal Governo e relativo all’ordinamento federale della Repubblica, che estende anche alle Città metropolitane e allo Stato l’organizzazione di base (mentre, chissà perché, le Comunità Montane che la L.142 annovera tra gli Enti Locali, non sono nominate).

La separazione concettuale tra le ripartizioni che si riferiscono all’Id-Entità, allo ‘*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’”⁵: le prime riferite alle attività esistenti sul territorio, le seconde connesse con l’identità e la cultura del luogo di appartenenza.

Come abbiamo detto queste Id-Entità possono essere globali o locali; sono locali le identità regionali (Regione, Provincia, Comune, Comunità Montana, Città metropolitana) in quanto, secondo uno schema oggi in gran parte superato, esse sono ripartizioni dell’identità globale per eccellenza, dello Stato, dello Statós, dello ‘stare dritto’, ‘stare in piedi’. Lo Stato è infatti il luogo in cui le opposizioni si risolvono, in cui la società, la morale, il diritto e la religione trovano il loro

⁴ . Parsons T., *Il sistema sociale*, Comunità, Milano 1965, (orig.1951).

⁵ . Dematteis G. e Ferlaino F., *Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà*, Dibattiti IRES 2, Torino 1991, p.24.

coronamento e la loro garanzia, è il luogo della realizzazione piena della ‘coscienza assoluta’ hegeliana e pertanto della massima identità. Oggi tutto ciò appare in parte superato e il globale e il locale non mantengono la tradizionale struttura gerarchica del passato anche se i recenti conflitti nei Balcani e negli stati islamici della CSI mettono in evidenza quante e quali difficoltà emergono dal processo di ricostituzione delle identità che ha fatto seguito alla caduta degli stati socialisti, e come sia oggettivamente difficile costruire meta-identità, anche quella dell’Unione Europea, dando nuovo senso alla geografia amministrativa e politica del vecchio continente.

2. - Le partizioni: dalle Labour Areas ai Sistemi Locali del Lavoro.

In termini formali si può asserire che la Geografia Amministrativa è una disciplina autonoma in quanto tratta del sottoinsieme $\{e, k\}$ del linguaggio formale $\{e, k, F, R\}$ attraverso cui vengono descritti e analizzati gli oggetti del territorio.

L’insieme $\{e, k, F, R\}$ definisce un qualsiasi modello formale o, se si vuole, un qualsiasi linguaggio assiomatico. Per avere un modello completo di territorio bisogna definire, seguendo la metodica canonica di un qualsiasi processo di assiomatizzazione, innanzitutto gli oggetti linguistici con cui si opera: conoscere gli *elementi* $\{e\}$ che lo costituiscono, definire le sue *costanti* $\{k\}$, quindi le *funzioni* $\{F\}$ che legano e strutturano gli elementi e le costanti e , infine, le *relazioni* $\{R\}$ che strutturano i processi temporali e dinamici⁶.

La prima azione della Geografia Amministrativa è, come abbiamo visto, quella di ‘battezzare’, nominare, individuare gli elementi, tracciare dei confini, delle frontiere, delle soglie, attraverso cui definire il territorio. Lo scopo è quello di dare un nome preciso e misurabile agli oggetti territoriali. Per ogni partizione esistono procedure e metodiche atte a definirla e ad individuare gli elementi $\{e\}$ della stessa. La Geografia Amministrativa si interessa alla definizione di tali oggetti territoriali e alla loro organizzazione in maniera coerente e secondo parametri e categorie scientifiche.

Ogni *partizione* del territorio definisce oggetti di questo tipo, dove per partizione⁷ si intende una divisione isologica (una volta si sarebbe detto ‘omogenea’)⁸ ed esaustiva del territorio.

⁶ . Ferlaino F., *The Sciences of the City: Analytical Tools and Complexity*, in C.S.Bertuglia, G.Bianchi e A.Mela (eds.), *The City and Its Sciences*, Springer-Verlag C., New York 1998, pp. 453-478.

⁷ . Erba A, D’Angiò A., Marzulli S., *Partizioni funzionali del territorio: il modello Isers*, F.Angeli, Milano 1990.

⁸ . Si preferisce ‘isologico’ ad ‘omogeneo’ in quanto il primo esprime la natura spesso convenzionale e puramente funzionale della ripartizione.

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 elemento 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 aerea che a quello reticolare dello spazio nonché alla doppia valenza delle 'reti di congiunzione o di disgiunzione'⁹.

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

In ambito scientifico la partizione più conosciuta è probabilmente quella relativa ai bacini di pendolarità, al concetto statistico di '*Labour Areas*' elaborato in Gran Bretagna negli anni Settanta¹⁰.

Le Labour Areas sono fondamentalmente dei bacini di pendolarità o di autocontenimento intorno ad una città centrale con oltre 20.000 occupati. Il bacino di autocontenimento prende il nome di MELA (*Metropolitan Economic Labour Areas*) ed è costituito dal nucleo urbanizzato, lo *Standard Metropolitan Labour Area* (SMLA), e dai comuni esterni che mantengono con lo SMLA maggiori rapporti di pendolarità casa-lavoro. A sua volta il nucleo metropolitano è formato da un centro (core) costituito dalla città centrale e dai comuni limitrofi aventi una densità superiore ai 1235 occupati su kmq., nonché dalla corona dei comuni contigui che forniscono più del 15% della loro popolazione attiva occupata al centro. Le aree non-metropolitane sono definite attraverso il principio di auto-contenimento di Smart (del 1974) in cui ogni singolo comune è aggregato all'altro qualora si raggiunga un autocontenimento nell'area del 75%.

⁹ . Raffestin C., *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris 1980, p. 249.

¹⁰ . Hall P., Rey T., Gracey H., Drewett R, *The Containment of Urban England*, Hallen and Unwin L.T. , London 1973.

Intorno alla tematica dei *'Daily Urban Systems'*¹¹ si è aperto in Gran Bretagna, a cavallo tra gli anni Settanta e Ottanta, un grande dibattito che ha ulteriormente specificato e messo a punto metodologie e algoritmi in grado di definire sia le *'Functional regions'* che le *'Travel-To-Work-Areas'*¹².

In Italia il dibattito inglese ha avuto una grande eco¹³ a partire dalla seconda metà degli anni sessanta grazie ai lavori dell'IRES¹⁴ relativi all'organizzazione territoriale della regione Piemonte e all'individuazione delle 'Aree Ecologiche'.

La partizione in Aree Ecologiche venne fatta per individuare zone omogenee su cui poter svolgere la nuova azione di programmazione dell'Ente regionale.

A. - LE AREE ECOLOGICHE DEL PIEMONTE

La partizione in Aree Ecologiche venne fatta dall'IRES¹⁵ 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.

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, i flussi di pendolarismo casa-lavoro e i tempi di percorrenza, quali indicatori fondanti le aree ecologiche. L'analisi fu condotta avendo come riferimenti metodologici i 'modelli gravitazionali' e di 'interdipendenza settoriale', nonché la 'teoria della polarizzazione' che in quegli anni la Geografia economica e le Regional Sciences stavano elaborando. La ricerca fornì una

¹¹ . Coombes M.G., Dixon J.S., Goddard J.B., Openshaw S., Taylor P.J, *Towards a More Rational Consideration of Census Areal Units: Daily Urban Systems in Britain*, Environment and Planning A, n.10, 1978, pp.1179-1185.

¹² . Coombes M.G., Green A.G., Openshaw S, *New Areas for Old: A Comparison of the 1978 and 1984 Travel-To-Work-Areas*, Area, vol. 3, 1985, pp. 213-219.

¹³ . IRES, *Rassegna critica dei metodi per l'individuazione dei mercati locali del lavoro*, A. La Bella (a cura), Quaderni, Torino 1986.

¹⁴ . IRES, *Linee per l'organizzazione del territorio della Regione*, Quaderno n.19, IRES, Torino 1966.

¹⁵ . IRES: *Linee per l'organizzazione del territorio della Regione*, Quaderno Ires n. 19, Torino 1966.
IRES: *Rapporto dell'Ires per il Piano di Sviluppo del Piemonte*, Torino 1967.

zonizzazione che, pur mantenendo un ambito regionale, non rispettava i confini amministrativi provinciali, considerati inadatti alla gestione del territorio.

Lo studio approdò quasi integralmente a definire i Comprensori, emanati con la LR 41/75, quali Enti amministrativi intermedi tra Regione e Comuni, meglio rispondenti alle esigenze programmatiche regionali. La ripartizione territoriale fu fatta con la Deliberazione del Consiglio Regionale del Piemonte del 9/3/1976 n° 70 mentre la loro costituzione avvenne nel 1976. Il Compensorio fu considerato l'ambito territoriale per la gestione dei servizi, per la programmazione e il riequilibrio economico e sociale regionale.

Ai Comitati Comprensoriali vennero attribuite numerose funzioni programmatiche (art. 4, LR 41/75):

- la partecipazione alla formazione ed all'attuazione del Piano Regionale di Sviluppo;
- la collaborazione alla redazione del Piano Regionale di Sviluppo;
- la redazione ed attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento del Compensorio;
- l'individuare di aree sub-comprensoriali;
- la redazione del bilancio e la previsione annuale di spesa per l'attuazione del Piano Comprensoriale.

Il Compensorio doveva cioè essere, insieme al Consiglio e alla Giunta Regionale, un soggetto determinante dell'attività di programmazione della Regione: le Province, le Comunità Montane e i Comuni partecipavano alla programmazione regionale attraverso i Comitati Comprensoriali (LR 43/77 "Le procedure della programmazione"). Questa nuova concezione dell'azione programmatica fece nascere molti conflitti interistituzionali sia tra Stato e Regioni che tra Regioni e Province.

Il conflitto tra Regione e Province si risolse con la L.R. 57/85 e quindi con la LR 16/89. La prima decretò la conclusione dell'esperienza dei Comitati Comprensoriali attribuendo funzioni delegate alla Provincia quale Ente intermedio unico. La seconda istituirà le 'Aree Programma', quale riferimento territoriale per la formazione degli atti e per l'esercizio delle competenze in materia di programmazione socioeconomica e di pianificazione territoriale regionale, e nel contempo, con l'art. 13, trasferirà alla Provincia le restanti competenze già affidate ai Comitati Comprensoriali mentre, con l'art. 17, verrà abrogata la L.R. 41/75.

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 Circostrizionali 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.

I confini delle Aree ecologiche, costruiti tenendo conto sia degli aspetti geo-morfologici che di quelli socio-economici, relativi all'autocontenimento dei flussi di traffico e alla rete dei trasporti soggiacente, restano infatti tutt'oggi una partizione fondamentale per l'organizzazione del territorio regionale.

In ambito nazionale la prima partizione in '*sistemi urbani*' si basava sulla Carta Commerciale d'Italia, definita dalla UICCIAA (Unione Italiana delle Camere di Commercio) e riprodotta nell'Atlante delle Aree Commerciali d'Italia dall'istituto Tagliacarne, del 1973. Sulla base delle aree commerciali P. Hall¹⁶ ha elaborato gli studi per giungere alla rappresentazione della partizione urbana in Italia che vedeva, nel 1971, 84 regioni metropolitane e 95 regioni non-metropolitane, per un totale di 179 aree.

A metà degli anni Ottanta la metodologia ISTAT-IRPET di analisi dei flussi di pendolarità casa-lavoro ha individuato i bacini di gravitazione pervenendo, con i lavori svolti sui censimenti della popolazione 1981 e poi 1991 [ISTAT-IRPET 1989, 1994), a definire una partizione completa del territorio nazionale in 'Sistemi locali del lavoro' e in 'Regioni funzionali'. Con gli studi ISTAT-IRPET, nel 1981, gli 8086 comuni italiani si raggruppavano in 955 sistemi locali del lavoro e in 177 regioni funzionali.

Il nuovo censimento del 1991, ha dato infine risultati diversi e la partizione è oggi composta da 784 sistemi locali, con una modificazione significativa al Nord, ovvero nell'area produttiva dove maggiori sono stati i tassi di crescita della mobilità intraregionale.

E' interessante notare che questa ultima partizione smentirebbe, almeno per l'Italia, l'ipotesi più volte formulata della contro-urbanizzazione delle grandi città, sostanziata da una rururbanizzazione e diffusione della popolazione. I dodici sistemi locali metropolitani maggiori si ampliano tutti, con la sola eccezione di Palermo, e i comuni che formano le aree di gravitazione metropolitane passano complessivamente da 290 a 466. La loro popolazione, che nel 1981 esprimeva il 26,2% della pop. totale, oggi raccoglie il 28,5%, con una crescita di più di due punti contro una crescita nazionale dello 0,3%. Sono dati interessanti che confermano l'effetto corona dell'espansione metropolitana, la crescita intorno ai centri maggiori, accompagnata talvolta da una deurbanizzazione centrale del

¹⁶ . Hall P.e Hay D.G., *Growth Centres in the European Urban System*, Heinemann, London 1980.

'core' che non comporta, nell'insieme, una caduta di attrattività delle metropoli e delle grandi città nel decennio '81-91.

Analisi simili sono state condotte in molti altri paesi quali la Francia con le sue 365 *'zones d'emploi'* stabilite dall'INSEE, mentre lavori più vicini alla metodologia di Hall sono stati svolti per l'Irlanda, i Paesi Bassi e la Germania.

E' importante sottolineare che è proprio in questo ambito di competenza, ovvero nella organizzazione funzionale del territorio e nella pianificazione di area vasta, che si è assistito alla maggiore interconnessione tra metodo scientifico e programmazione funzionale amministrativa, tra enti amministrativi e enti di ricerca (soprattutto gli Istituti di ricerca regionali e gli enti statistici nazionali).

L'esperienza IRES delle Aree Ecologiche, tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta, nonché le analisi ISTAT-IRPET degli anni Ottanta restano centrali sia per l'individuazione delle vecchie aree socio-economiche (comprensoriali) che per l'identificazione delle più recenti aree di Distretto industriale e, con qualche maggiore difficoltà¹⁷ e in una situazione in cui i flussi di mobilità per lavoro dipendono oramai prioritariamente dal terziario più che dall'industria e dall'agricoltura, per la determinazione delle zone di indirizzo dei fondi strutturali dell'Unione Europea, programmazione 2000-2006, per aree soggette al nuovo obiettivo 2, di declino industriale e aree rurali in difficoltà.

Resta invece ancora aperto il problema di individuare delle aree per la nomenclatura delle unità territoriali statistiche europee di livello sotto provinciale, NUTS 4, che possano costituire una base significativa su cui orientare le politiche di sviluppo locale e gli interventi comunitari. 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 e bacini socio economici significativi.

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

¹⁷ . Il problema consiste nel fatto che i sistemi locali del lavoro non seguono né i confini provinciali né quelli nazionali e ciò produce delle gravi discrasie tra teoria e prassi amministrativa. Per definire le nuove aree di intervento dei fondi strutturali i sistemi locali del lavoro hanno dovuto tener conto dei confini amministrativi e pertanto l'ISTAT ha diviso gli originali sistemi locali del lavoro snaturandone così il senso originario. Nel complesso sono stati individuati 976 Sistemi e Sottosistemi Locali del Lavoro su cui attuare politiche e interventi di sviluppo in aree Obiettivo 2 pervenendo a una suddivisione che appare a nostro avviso poco estesa territorialmente, rispetto alle omologhe suddivisioni degli altri Stati europei, e decisamente forzata rispetto al vincolo del confine provinciale. Ci sembra in questo senso opportuno riprendere il dibattito teorico partendo da un orientamento differente che tenga conto sia degli aspetti teorici di natura socioeconomica, espressi dai bacini di gravitazione, che di quelli amministrativi, quali i vincoli e i confini provinciali, che di quelli legislativi.

istitutiva solo alcune Province ne hanno definito gli ambiti e i compiti. D'altronde la legge 142/90 appare, nell'impianto eclettico che la contraddistingue, incapace di fornire indicazioni e motivazioni forti che evidenzino la pregnanza amministrativa e funzionale dei Circondari.

L'importanza dei Circondari, quale partizione sub-provinciale, appare invece evidente se si considera l'odierno impianto amministrativo, sia di 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, Provincia e Comunità Montane, di cui più della metà strutturano 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, alle Sovrintendenze di varia natura, 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 ancora¹⁸. 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.

La stessa questione posta dell'Unione Europea, per l'individuazione di un livello NUTS 4 (Nomenclatura delle Unità Territoriali Statistiche), intermedio tra il livello comunale (NUTS 5) e quello provinciale (NUTS 3), su cui far ricadere una serie di azioni e politiche di sviluppo regionale, e in primo luogo i fondi strutturali dell'obiettivo 2, può trovare risposta nei Circondari in quanto livello adeguato per l'insieme delle politiche di area vasta, nonché di sintesi tra gli aspetti identitari e quelli funzionali.

¹⁸. Ferlaino F. (a cura), *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, IRES, Torino 1999.

3. - Sottoinsiemi territoriali e zonizzazione di area vasta: l'esempio dei Distretti Industriali di PMI.

E' a partire proprio dai distretti industriali e dalle aree preposte ai fondi strutturali che si può introdurre un secondo ordine di indagine territoriale della Geografia Amministrativa che si interessa di definire oggetti più complessi delle partizioni. Assunta infatti una partizione si costruisce un sottoinsieme della stessa attraverso l'individuazione di indicatori e soglie statistiche in grado di delimitare aree con particolari caratteristiche. Detto in altri termini su una partizione data si individuano, attraverso metodi analitici o statistici, delle *costanti* territoriali che non ripartiscono l'intero territorio ma ne definiscono delle zone, ne determinano dei *sottoinsiemi*.

La delimitazione dei Distretti industriali di piccola e media impresa è un'esperienza scientifica esemplare e relativamente recente di zonizzazione funzionale, di delimitazione di sottoinsiemi territoriali.

Come si sa la problematica dei distretti industriali ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel dibattito economico dell'ultimo ventennio. Molte delle nicchie economiche che hanno formato l'immagine del "made in Italy" in campo internazionale, dalle calzature all'abbigliamento, dai mobili ai casalinghi, ecc., si basano sul modello del distretto industriale di piccola e media impresa. Un agglomerato produttivo territorialmente definito con peculiari modalità di relazioni interne ed esterne che finiscono per costituire specifiche economie locali difficilmente riproducibili.

Marshall per primo si è interessato dei distretti industriali inglesi definendoli come particolari 'agglomerazioni di parecchie piccole imprese di natura simile' in cui 'ogni impresa può specializzare i suoi impianti per una ristretta serie di operazioni'. Marshall aveva inoltre individuato molti dei fattori presenti nei distretti e in particolare la caratteristica 'atmosfera industriale' oggi viene piuttosto usato il termine di 'milieu', determinata dal fatto che 'quando grandi masse di uomini sono impegnate, nello stesso luogo, in lavori simili, essi si addestrano l'un l'altro'¹⁹.

Secondo l'International Institute for Labour Studies i distretti industriali "sono sistemi produttivi geograficamente definiti, caratterizzati da un alto numero di imprese impegnate in diversi stadi e in modi diversi nella produzione di un prodotto omogeneo. Una caratteristica significativa è costituita dal fatto che gran parte di queste imprese sono piccole o molto piccole"²⁰.

Questa particolare organizzazione produttiva ha permesso, e permette, di sviluppare localmente una notevole capacità competitiva derivante da alcune caratteristiche proprie dei distretti industriali: lo spirito emulativo, una capacità imprenditoriale diffusa, rapporti di lavoro che investono l'intera

¹⁹ . Marshall A., *Industry and Trade*, MacMillan, London 1919.

²⁰ . Pyke F., Becattini G., Sengenberger W., *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, Studi & informazioni, quaderno 34, Banca Toscana, Firenze 1991, p.16.

sfera personale e non si esauriscono, secondo il modello fordista, all'interno della fabbrica, una forte capacità interattiva tra i diversi soggetti produttivi all'interno e fuori della realtà locale, un'alta flessibilità del lavoro, ecc..

Sono tutti elementi che contribuiscono a dare al distretto una flessibilità e una capacità di adattamento che l'industria fordista e l'industria automatizzata post-fordista non posseggono. Ma la maggiore differenza tra i due sistemi produttivi è di tipo territoriale: mentre infatti il modello della grande impresa può "vivere senza territorio", senza milieu, il distretto necessita di capacità e fattori presenti solo in un determinato territorio.

Il problema diviene allora come delimitare questo territorio in modo da poter svolgere su di esso appropriate politiche industriali e mirate azioni di sviluppo.

La legge 317/91 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese", definendo i Distretti industriali di piccola impresa e tendendo a rispondere ad alcune esigenze di riordino e di intervento evidenziate dal dibattito, riconosce il valore e il ruolo dei distretti consentendo alle Regioni di attuare, in queste aree, interventi di politica industriale per le piccole imprese. In base all'articolo 36 "Si definiscono distretti industriali le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese e la popolazione residente nonché alla specializzazione produttiva dell'insieme delle imprese."

Il Decreto 21 aprile 1993 inerente la "Determinazione degli indirizzi e dei parametri di riferimento per l'individuazione, da parte delle regioni, dei distretti industriali" esplica i criteri attraverso cui determinare le aree di distretto industriale previste dalla legge 317/91. In esso viene assunto il *Sistema locale del lavoro*, così come definito dall'ISTAT sui dati del censimento 1981, quale base spaziale su cui dar luogo ai distretti industriali di piccola impresa.

Inoltre vengono definiti indicatori e soglie statistiche atte ad individuare un distretto industriale: un *indice d'industrializzazione manifatturiera* che seleziona le aree più industrializzate individuando i sistemi locali in cui il peso dell'industria è più alto del peso medio dell'industria in ambito nazionale, un indice di *densità imprenditoriale*, un apposito indice che espliciti la maggiore presenza di un diffuso tessuto di piccola impresa manifatturiera con meno di 200 addetti, un indice di specializzazione che individui il settore o la filiera dominante e un indice che ne definisca il peso e l'influenza locale.

Le soglie di questi parametri, definite dal Decreto Legge 21 aprile 1993, devono essere tutte superate per potere eleggere un sistema locale ISTAT come distretto industriale di PMI.

Finora hanno ufficializzato le aree di distretto la Regione Piemonte (25 distretti), la Lombardia (22 distretti), la Liguria (1 distretto + 1 potenziale), la Toscana (7), le Marche (9), l'Abruzzo (4), la Campania (7), la Sardegna (4). Altre Regioni non hanno ancora deliberato la costituzione dei distretti industriali ma esistono comunque elaborazioni definenti la mappatura delle aree in base ai criteri di legge. Tra esse l'Emilia-Romagna (8 distretti), il Veneto (34), la Puglia (3).

L'applicazione della 'Bassanini' ha dato luogo ad un'estensione delle aree interessate da possibile intervento regionale. La legge n.140 dell'11 maggio 1999 modificando l'art.36 della L.317/91 distingue tra 'sistemi produttivi locali', intese come aree con prevalente concentrazione di piccole imprese, e 'distretti industriali', caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese industriali e dalla specializzazione produttiva. E' pertanto oggi possibile avere oltre alla partizione dei distretti anche una partizione, tutta da definire, di 'sistemi produttivi locali' su cui le Regioni possono condurre politiche e interventi.

La definizione dei distretti industriali è un esempio canonico di individuazione di un sottoinsieme territoriale rispondente a particolari caratteristiche ma non è l'unico e altri sono importanti nell'organizzazione del territorio.

B. - I DISTRETTI INDUSTRIALI IN PIEMONTE

La prima elaborazione dell'IRES²¹, sulla base dei dati del Censimento del 1981, ha permesso di individuare, tra gli 87 Sistemi locali del Lavoro del Piemonte, 21 Distretti industriali di piccole e medie imprese in cui tutti i parametri del Decreto si verificano contestualmente.

La seconda elaborazione²², sulla base dei dati del Censimento del 1991, ha permesso di individuare, tra gli 87 Sistemi locali del Lavoro del Piemonte, 25 Distretti industriali di P.M.I.

Si passa così dal 19% della popolazione regionale interessata dai distretti industriali di piccola e media impresa nel 1981, al 26,1% nel 1991.

Tab Distretti industriali piemontesi rispondenti ai requisiti contenuti nel decreto 21 aprile 1993

²¹ . IRES: *Determinazione dei Distretti industriali in Piemonte*. Quaderno Ires n° 66, Torino 1993.

²² . IRES: *Determinazione dei Distretti industriali di P.M.I. in Piemonte. Aggiornamento al 1991 (Art. 36, L. 317/91)* Quaderno Ires n°. 81, Torino Aprile 1996

Distretti industriali di P.M.I.	N. comuni	Popolazione residente	Addetti totali	Addetti all'industria manifatturiera	Settore produttivo di specializzazione	Addetti al settore di specializzazione	Addetti al settore di specializzazione in unità con < di 200 add.
3. Chieri-Cocconato	36	77.384	23.387	10.301	II	3.412	2.838
5. Ciriè-Sparone	43	106.605	37.116	17.115	VIII	9.342	6.125
6. Forno C.se	10	18.700	5.479	3.380	VIII	2.946	2.946
8. Pianezza Pinerolo	86	274.614	83.077	35.556	VIII	24.081	14.420
11. Rivarolo-Pont C.se	30	62.105	19.848	9.415	VIII	6.464	4.020
14. Biella	33	110.358	46.725	19.445	II	13.292	11.071
16. Cossato	26	43.387	19.139	11.123	II	9.143	7.334
18. Crevacuore	7	6.825	2.426	1.590	II	945	714
19. Gattinara-Borgosesia	18	58.956	24.348	12.629	II	5.898	3.173
20. Livorno Ferraris-Santhià	19	42.637	12.575	5.204	VIII	3.433	1.792
22. Tollegno	11	13.580	3.114	1.718	II	1.460	1.094
23. Trivero	4	12.501	5.005	3.480	II	3.241	1.757
30. Carpignano	13	11.003	3.015	1.212	II	507	507
34. Oleggio	7	26.300	8.632	4.855	II	2.046	1.632
35. Omegna-Varallo S.-Stresa	41	59.466	22.184	8.815	VIII	5.897	4.843
37. S.Maurizio D'Op.-Armeno	10	12.435	5.393	3.557	VIII	3.243	2.664
39. Varallo P.	6	18.824	5.487	2.478	II	824	824
46. Cortemilia	9	5.120	1.491	586	II	254	254
51. La Morra	12	9.051	2.795	1.114	I	582	582
57. Revello	3	6.570	1.341	571	II	215	215
59. Sanfront	3	3.980	921	410	II	126	126
68. Canelli S.Stefano Belbo	11	20.377	6.870	2.695	I	1.115	1.115
79. Casale-Quattordio-Ticineto	42	85.201	30.859	13.403	VIII	7.685	4.012
81. Cerrina M.	8	5.786	1.393	666	VIII	410	410
87. Valenza	10	33.590	14.627	8.185	IX	7.063	7.063

(Elaborazioni IRES su dati ISTAT, 1991) I= alimentari.; II=tessile, VIII= meccanica, IX= altre manif.(orafa).

Da notare che la seconda elaborazione, pur basandosi sui nuovi dati del censimento del 1991 per la determinazione degli indici, ha assunto come partizione di base i Sistemi locali del lavoro del 1981 essendo essi definiti per Decreto-legge, del 21/4/93, nonostante fosse disponibile lo studio relativo ai nuovi sistemi locali del lavoro (sll) derivanti dai dati del Censimento della Popolazione del 1991. In particolare in Piemonte si è passati dagli 87 sll del 1981 ai 50 del 1991, di cui 16 di essi interprovinciali; ciò significa che i flussi pendolari si sono estesi nello spazio e mediamente il bacino di autocontenimento che nel 1981 era costituito da 292 Km². appare nel 1991 di 508 Km². mentre i comuni passano da 13,9 a 24,2. Tra i due censimenti circa la metà dei sll del 1981 non subiscono modificazioni mentre il restante 55% si aggrega con altre modalità evidenziando grosse riarticolazioni dei flussi pendolari regionali. E' attualmente in corso all'IRES uno studio per verificare quali cambiamenti si avrebbero in regione nei distretti industriali qualora il legislatore nazionale aggiornasse il decreto 21 aprile 1993 con i sll del 1991.

4. - Un sottoinsieme territoriale: l'area metropolitana.

Anche il concetto di area metropolitana rientra in questo ambito scientifico in quanto definisce dei sottosistemi territoriali che non coprono l'intero territorio. L'area metropolitana appare, dal punto di vista territoriale, come la costante di oggetti particolari che agiscono su una più generale partizione dello spazio. Quantitativamente questa costante è in genere espressione della densità antropica e residenziale attraverso cui si connota l'oggetto urbano.

Partendo da ciò D.Pumain²³ individua una definizione *demografica*, che intende la città e l'area metropolitana quale raggruppamento permanente di una determinata quantità di popolazione residente su una piccola superficie, una *morfologica* data dalla struttura urbanistica e dell'edificato nell'organizzazione complessiva, e una *funzionale* relativa alla sua configurazione economica e sociale. Queste definizioni rispecchiano, in buona misura, l'insieme dei lavori che gli istituti di statistica e gli studiosi dei fenomeni urbani hanno condotto per giungere a circoscrivere l'area metropolitana attraverso indicatori in grado di fornire una misura dell'oggetto urbano.

Una importante definizione di riferimento è quella *socio-demografica* che è stata introdotta dal Bureau of Census nel 1950 attraverso le 'Standard Metropolitan Areas' (SMA) poi denominate dal 1960 'Standard Metropolitan Statistical Area' (SMSA)²⁴. Il problema posto dal Bureau of Census fu quello di definire le aree urbane più significative, le aree metropolitane, partendo da una partizione significativa quale quella delle Contee. L'area metropolitana fu costituita da un aggregato di più Contee comprendente una città centrale, con soglia demografica minima di 50.000 abitanti. Le Contee limitrofe furono aggregate solo se in possesso, congiuntamente, di alcuni requisiti: una densità di 150 abitanti per miglio quadrato, una soglia minima di 10.000 occupati o comunque il 75% degli occupati in attività extra-agricole, una pendolarità entro soglie minime tali da definire un'integrazione economica e sociale tra la città centrale e le altre città (rispettivamente del 25% e del 15%). Infine, negli anni '70 è stata dispiegata una ulteriore aggregazione territoriale che tenesse conto dei fenomeni di saldatura delle SMSA: la 'Standard Consolidated Statistical Area' (SCSA).

In Italia la Svimez, riprendendo e rielaborando questo modello²⁵, ha individuato le aree metropolitane quali aggregazioni di comuni contigui e aventi nel complesso soglie dimensionali

²³ . Pumain D., *Urban Research and Complexity*, in C.S.Bertuglia, G.Bianchi e A.Mela (eds.), *The City and Its Sciences*, op.cit., pp 323-362.

²⁴ . Berry B.J.L., Goheen P.G., Goldstein M., *Metropolitan Area Definition: A Re-evaluation of Concepts and Statistical Practice*, U.S. Bureau of the Census, working paper, Government Printing Office, Washington D.C. 1968.

²⁵ . Cafiero S., Busca A., *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Svimez, Roma 1970.

minime di 100.000 abitanti, 35.000 occupati extra-agricoli e 100 abitanti per chilometro quadrato. Negli anni ottanta una ulteriore elaborazione del modello²⁶, 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, mentre le indagini IRES²⁷ hanno individuato solo tre aree metropolitane “in senso proprio” (Milano, Roma, Torino), una “metropoli ‘decaduta’” (Napoli), tre “sistemi urbani regionali policentrici e diffusi” (Venezia, Firenze e Bologna) e quattro “grandi città meridionali” (Bari, Catania, Palermo e Cagliari).

A partire da queste analisi le aree metropolitane appaiono dei sottoinsiemi territoriali, dei bacini della maglia comunale, definiti da una serie di indicatori misurabili e aventi in comune delle soglie significative. Il processo di classificazione, che in questo caso individua un solo sottoinsieme contrapponendo alle aree metropolitane il resto del territorio (le non-metropoli, le non-città), può essere più o meno complessificato e definire costanti diverse, ‘cluster’ più o meno aperti o sfumati.

C. – L’AREA METROPOLITANA DI TORINO

La prima individuazione di un’aggregazione di Comuni aventi come centro la Città di Torino è del 1952. Si tratta di una “definizione dei Comuni della prima cintura torinese” operata dalla Divisione Urbanistica del Comune di Torino che comprende, oltre al capoluogo, 23 comuni limitrofi. Sulla base di tale ambito, nel 1954, venne affidato l’incarico di redazione di un Piano Intercomunale Torinese (PRIT) che però non giunse mai a soluzione.

Nel 1972, con il DPGR. n° 719, fu individuato un ambito definito Area Metropolitana e distinto in prima e seconda cintura per un totale di 53 Comuni (incluso il capoluogo).

Nel 1975, con la LR. n° 41, vengono istituiti i Comprensori; nel 1982 si propose la ripartizione del Comprensorio di Torino in sei sub-comprensori. Quello comprendente Torino venne definito Area Metropolitana

Nel 1989, con la L.R. n° 16, sul riordino delle funzioni amministrative, vennero istituite le Aree Programma ed operata una sub-partizione degli ambiti comprensoriali preesistenti. Il Comprensorio di Torino venne diviso in tre parti, l’Area Metropolitana fu separata dalla Val di Susa e dalla Valle di Lanzo.

²⁶ . Cafiero S., Cecchini D., *Un’analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia*, in Martellato D., Sforzi F., (a cura di) *Studi sui sistemi urbani*, Angeli, Milano 1990, 69-105.

²⁷ . G.Dematteis e F.Ferlaino, 1991, cit..

A seguito della Legge 142/90, di ordinamento delle autonomie locali, che ha dato mandato alle Regioni la delimitazione delle Aree metropolitane, la Regione Piemonte ha elaborato il disegno di legge n° 151/91, per la delimitazione e il trasferimento delle funzioni all'Area Metropolitana di Torino, e il conseguente riordino delle Circoscrizioni provinciali. Il disegno, mai convertito in legge, individua un ambito territoriale composto da 33 Comuni incluso Torino.

Nel 1994 il Consiglio della Provincia di Torino con Deliberazione n° 776-8065 ha individuato e regolamentato i Circondari: Pinerolo, Susa, Lanzo, Ivrea e Torino. Questi ambiti, introdotti dall'art. 16 della L. 142/90, pur avendo una mera funzione di decentramento di servizi ed uffici provinciali, suddividono il territorio in 5 aree tra cui quella di Torino comprendente 99 comuni. Il Piano Territoriale Provinciale, approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n° 621-71253 del 28/4/99, ne ha proposto un nuovo disegno limitando il Circondario di Torino a 72 comuni e assimilandolo ad ambito di 'Area Metropolitana'.

La Legge 265/99 definisce la zona di Torino come Area metropolitana e obbliga la Regione a delimitarne il bacino; l'Area metropolitana acquisisce le funzioni della provincia. La legge regionale, nel momento in cui delimiterà ed istituirà l'area metropolitana, attribuirà ad essa le funzioni a carattere sovracomunale nell'ambito delle seguenti materie: Pianificazione territoriale dell'area metropolitana, Viabilità, traffico e trasporti, Tutela e valorizzazione dei beni culturali e dell'ambiente, Difesa del suolo, tutela idrogeologica, tutela e valorizzazione delle risorse idriche, smaltimento dei rifiuti, Raccolta e distribuzione delle acque e delle fonti energetiche, Servizi per lo sviluppo economico e grande distribuzione commerciale, Servizi di area vasta nei settori della sanità, della scuola e della formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano.

Diverso invece il discorso per la Città metropolitana che richiede una concertazione tra i diversi enti interessati alquanto lunga e ancora in fase pre-progettuale in Piemonte.

5. - L'intercomunalità.

Sia l'individuazione delle partizioni territoriali, il '*maillage*' amministrativo di scuola francese, che la definizione delle costanti di quest'ultimo, la zonizzazione di area vasta o '*zonage*', 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 geoeconomici o funzionali e amministrativi che strutturano 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.

Esiste tuttavia una terza modalità di ripartizione territoriale che fa riferimento oltre che alle leggi, alle norme, al *nómos*, anche alle reti di relazioni dispiegate tra gli attori territoriali. Essa pertanto non si occupa di ritagliare il territorio in maniera univoca ma di definire progetti e strategie in grado di aiutare, sviluppare, promuovere, rendere efficienti alcuni sistemi locali, distretti, aree specializzate e produttive, bacini e sistemi territoriali non necessariamente contigui e limitrofi.

Relazioni di questo tipo configurano morfologie a geometrie variabili, oppure strutture di tipo reticolare che si organizzano per mezzo di convenzioni, consorzi, associazioni, partenariato, ecc. e che interessano sempre di più la geografia amministrativa di una regione. L'insieme di tali relazioni costituisce l'oggetto di ciò che nella letteratura di lingua francese si chiama '*intercommunalité*' e/o '*réseaux des villes et des communes*'²⁸.

I due concetti esprimono in generale due significati diversi. Infatti, mentre l'intercomunalità tratta in generale di relazioni locali e di breve raggio e interessa comuni limitrofi, le 'reti di relazioni' possono strutturarsi tra comuni e città anche a grande distanza. Inoltre mentre l'intercomunalità tende a strutturare uno spazio funzionale e di servizio, le reti interessano progetti di sviluppo su un territorio vasto e su flussi tendenti a connettere il locale al globale.

Dal punto di vista della Geografia Amministrativa l'intercomunalità esprime un concetto sintetico di azioni e norme che affrontano due questioni, due problematiche fondamentali: quella della dimensione minima dell'Ente territoriale di base (i Comuni) per addivenire a bacini territoriali più vasti e la problematica della gestione funzionale dei servizi. Diversamente le reti affrontano la problematica dello sviluppo e della concertazione tra gli attori territoriali.

Tali problematiche sono fortemente interrelate in quanto sotto una certa dimensione minima un comune non è in grado di svolgere le funzioni elementari di conservazione e gestione del proprio patrimonio, nel contempo è logico pensare che alcune funzioni complesse richiedono l'associazione sotto una qualche forma di più enti territoriali di base e, infine, che il 'take-off' economico di un sistema locale necessita di una quantità sufficiente di risorse e di relazioni sinergiche e strutturate che ne permettano l'innescio.

La prima problematica è relativa alla dimensione minima dei comuni e più in generale all'intercomunalità.

²⁸. CURAPP (Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie), *L'intercommunalité, bilan et perspectives*, PUF, Paris 1997.

Il fenomeno della frammentazione dei piccoli comuni interessa l'insieme delle regioni alpine ed è particolarmente accentuato in Piemonte e Lombardia. Essa ha una triplice connotazione in quanto alla piccola dimensione demografica si sovrappone spesso anche quella dimensionale nonché una più accentuata frammentazione dovuta alla numerosa presenza di isole amministrative. Una situazione che crea problemi funzionali, soprattutto in una fase di effettivo decentramento delle funzioni, sia centrali che periferiche, messa in atto con la riforma 'Bassanini'. Il problema consiste nel fatto che l'importanza attribuita, col decentramento, agli enti locali di base (i comuni), si scontra con l'impossibilità di buona parte degli stessi di gestire le nuove funzioni delegate in quanto troppo piccoli e frammentati e, conseguentemente, con scarsissime risorse disponibili. Ciò è quanto mai vero nelle regioni alpine e in particolare in Lombardia e Piemonte dove la frammentazione comunale è più spinta.

L'individuazione dei livelli e degli ambiti ottimali di esercizio è un'occasione importante per l'insieme degli Enti Locali e soprattutto per i Comuni, per mettere mano alla riforma amministrativa e per rispondere in maniera più operativa e organica di quanto sia stato fatto in passato alla frammentazione gestionale, che è certamente una delle cause prioritarie della marginalizzazione socio-economica di una parte rilevante del territorio.

La storia amministrativa post-unitaria può essere letta come un tentativo di rispondere e di risolvere questo problema attraverso una politica a forbice che per un verso ha tentato di riaccorpere i comuni di dimensione minore concedendo dall'altro, almeno nella fase amministrativa più recente, l'esplicazione di forme di identità di area vasta di livello provinciale. Così se i comuni piemontesi, dal 1861 ad oggi, sono passati da 1428 agli attuali 1206, le Province sono passate da 4 (Alessandria, Cuneo, Novara e Torino) alle attuali 8²⁹.

Gli strumenti utilizzati sono stati essenzialmente di tre tipi: 'volontaristici', 'coattivi' o 'orientati alla formazione di consorzi tra comuni'.

E' indubbio che le forme volontaristiche, pur sostenute da una legislazione che in generale ha stabilito un limite minimo di popolazione, hanno avuto scarsi risultati: la riforma amministrativa del 1865, che attribuì al governo la facoltà di aggregare i comuni con meno di 1500 abitanti, portò alla soppressione in Piemonte di soli 19 comuni, tra il 1865 e il 1889, mentre la più recente riforma dovuta alla legge 142 del 1990 ha avuto effetti del tutto irrilevanti sia in ambito nazionale che regionale: il Piemonte in prima battuta ha visto una diminuzione di sole tre unità comunali.

²⁹ Sturani M.L., 1995, *Il Piemonte*, in L.Gambi e F.Merloni (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp.107-153.

Diverso ma altrettanto fallimentare il caso della coazione fascista che tra il 1927 e 1929 ha soppresso moltissimi comuni cui è corrisposto un clamoroso contraccolpo nel dopoguerra che ha visto la ricostituzione della metà di essi: in Piemonte tra il 1927 e 1929 sono stati soppressi 437 comuni di cui oltre 200 sono stati ricostituiti con l'avvento della repubblica³⁰.

Positivo infine lo strumento del consorzio, che è stato il mezzo attraverso cui si sono gestite funzioni e servizi in ambiti territoriali allargati.

Nel corso del tempo tuttavia quest'ultimo strumento ha manifestato alcuni elementi di criticità. La messa in atto di molteplici forme di consorzio ha infatti finito per costituire un carico aggiuntivo all'amministrazione piuttosto che una modalità risolutiva delle sue esigenze. Inoltre si è verificato, col passare del tempo, un distacco funzionale tra i consorzi e i comuni consorziati che ha aperto conflitti e aumentato il carico gestionale e amministrativo. Sono motivi che hanno reso obsoleto il modello tradizionale dei consorzi e spinto il legislatore verso nuovi strumenti associativi quali quelli contenuti nella legge 142 del 1990.

La legge n. 142 ha dato luogo ad un processo legislativo non ancora terminato e comprendente la Legge 59/97 (Bassanini), 'Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa'; la L.127/97 (Bassanini-2), 'Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo'; la L.191/98 (Bassanini-3), 'Modifiche ed integrazioni alle leggi 15 marzo 1997, n. 59, e 15 maggio 1997, n. 127, nonché norme in materia di formazione del personale dipendente e di lavoro a distanza nelle pubbliche amministrazioni. Disposizioni in materia di edilizia scolastica', il Decreto legislativo 112/98, 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997 n. 59'; la Legge 265/99, 'Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali.

L'intera strumentazione tenta di agire su diversi fronti per rimettere ordine alla 'questione amministrativa'. In essa sono presenti differenti istituti, alcuni certamente tradizionali e già oggetto di verifica nel corso della storia amministrativa dello Stato unitario, altri innovativi e per molti versi sperimentali. La problematica dell'intercomunalità viene affrontata su cinque fronti. Il primo fronte è quello degli strumenti volontari:

- si snellisce la procedura di formazione dei consorzi non più soggetti all'approvazione regionale o statale;

³⁰ . Sturani M.L.,1995, ibid.

- si danno elementi per risolvere il problema del distacco tra consorzi e comuni, sia attraverso la ridefinizione dell'istituto verso una più moderna gestione imprenditoriale dei servizi, sia attraverso l'obbligo, agli stessi comuni, di un unico istituto consortile e quindi attraverso la formazione di consorzi plurifunzionali;
- si dà la possibilità di stipulare convenzioni tra enti locali, temporalmente definite, per svolgere in modo coordinato funzioni e servizi determinati;
- si orienta verso un nuovo strumento, l'accordo di programma, la definizione e l'attuazione di opere, di interventi o di programmi di interventi tra amministrazioni anche di diverso tipo;
- si istituisce l'unione dei comuni di piccola dimensione (sotto i 5.000 abitanti) per l'esercizio di una pluralità di funzioni o di servizi che, dopo dieci anni, approderà o alla fusione o alla ricostituzione dei comuni originari. L'unione non elide le identità storiche, le municipalità continuano ad esistere, ma si configura come ambito entro cui implementare sinergie ed entro cui migliorare la gestione amministrativa e dei servizi.

Un secondo fronte è quello tradizionalmente coercitivo che vede sia nella forma della convenzione che del consorzio istituti cui è possibile dar luogo in modo facoltativo o, qualora ne esista la necessità, obbligatorio: le regioni possono obbligare i comuni a convenzionarsi mentre i consorzi obbligatori sono configurati da legge statale.

Un terzo fronte è quello finanziario. All'unione competono infatti le tasse, le tariffe e i contributi sui servizi da essa gestiti nonché contributi specifici concessi dalla regione, tuttavia trascorsi i dieci anni dell'unione e qualora la regione abbia erogato contributi a tal fine, la fusione è obbligatoria.

Un quarto fronte è infine quello istituzionale. Il processo legislativo in atto ha innovato notevolmente le funzioni degli enti locali ridefinendo e ricostituendo il ruolo della Provincia quale ente intermedio e, nel contempo, affidando alle Città metropolitane e alle Comunità Montane ruoli nuovi e specifici.

Le Comunità Montane da enti intermedi divengono Enti locali a tutti gli effetti e si configurano sempre di più come unioni di comuni, bacini amministrativi e livelli ottimali di esercizio di funzioni di base. E' un'innovazione in gran parte riuscita che tende a prefigurare nuove realtà amministrative senza tuttavia eliminare le identità locali specifiche.

Inoltre sono state fornite indicazioni per la riorganizzazione della maglia amministrativa e funzionale e ridefinite le soglie dimensionali minime, sia delle Comunità Montane che dei nuovi comuni.

Un quinto fronte è quello relativo alle deleghe funzionali ai livelli istituzionali inferiori e alla programmazione regionale orientata all'intercomunalità: è stato ribadito, dalla L.265, l'obbligo alle Regioni di predisporre, in accordo con i comuni nelle apposite sedi concertative, ovvero all'interno

della Conferenza Regioni-Autonomie locali, un programma per l'individuazione degli ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi, realizzato anche attraverso unioni che può prevedere altresì la modifica di circoscrizioni comunali e i criteri per la corresponsione di contributi e incentivi alla progressiva unificazione. Il programma deve essere aggiornato ogni 3 anni.

Con questo articolo si fa un passo avanti rispetto all'art.3 comma 2 del Decreto legislativo 112/98 in cui le Regioni al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minore dimensione demografica, individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse. Nell'ambito della previsione regionale, i comuni esercitano le funzioni in forma associata, individuando autonomamente i soggetti, le forme e le metodologie, entro il termine indicato dalla legislazione regionale oltre cui entra in azione il potere sostitutivo della regione.

Pertanto per un verso le Regioni possono imporre un livello ottimale d'esercizio delle funzioni comunali per altro verso devono darsi un programma finalizzato alla progressiva unione dei comuni entro ambiti per la gestione associata di servizi e funzioni. I livelli ottimali sono derivati da forme associate dei comuni mentre gli ambiti sono il portato di un programma tendente all'unificazione comunale. I due orientamenti, pur distinti, muovono verso un comune processo di gestione di servizi e funzioni a livello sovracomunale e spingono le regioni a fornirsi di strumenti atti ad incentivare l'intecomunalità. In Piemonte l'istituzione delle Comunità collinari, vere e proprie associazioni di comuni che possono gestire anche funzioni associate come previsto dalla L.R. 16/2000, è un altro passo verso l'intercomunalità che insieme alle agevolazioni finanziarie previste sta dando ottimi risultati. Ad tutt'oggi, sono state approvate dall'Assessorato alle Autonomie locali della regione Piemonte 21 nuove Unioni di Comuni per complessivi 116 Comuni coinvolti nell'azione.

Occorrerebbe a nostro avviso tenere conto di tali riferimenti per procedere alla individuazione di 'livelli ottimali di esercizio', previsti dal Decreto legislativo n.112/98, per il conferimento agli enti locali di nuove funzioni amministrative decentrate dai livelli superiori e occorrerebbe far tesoro della possibilità dell'organizzazione provinciale in Circondari, sempre prevista dalla L.142, per ridurre la ridondanza amministrativa e funzionale e la presenza di molteplici partizioni di gestione di servizi di area vasta, nonché per attuare forme più diffuse di decentramento e di controllo amministrativo.

6. – Le reti geo-amministrative

La legge 142 e le attuali deleghe connesse alla riforma 'Bassanini' costituiscono un 'pacchetto' di norme che tendono a rimettere ordine alla maglia amministrativa e ai suoi livelli di esercizio.

Esistono tuttavia relazioni territoriali che non agiscono necessariamente nello spazio contiguo, possono cioè strutturarsi ‘discretamente’, e che quindi non configurano necessariamente aree o bacini di competenza ma piuttosto reti di relazioni. Quando tali relazioni si muovono entro un quadro nomologico, sono cioè regolate da leggi o norme, esprimendo pertanto relazioni formali e trasparenti tra comuni o enti territoriali, allora si parlerà di reti geo-amministrative.

Le reti geo-amministrative, a differenza delle altre reti di relazioni, di ‘lobbies’ economiche, sociali, di connessione funzionale e telematica, ecc., sono quindi reti formali tra enti territoriali definiti. Esse possono agire a scala territoriale diversa e hanno in generale finalità di concertazione per mettere in atto delle sinergie o delle complementarietà, con il comune obiettivo di generare sviluppo sociale, economico, ambientale.

Se si escludono i ‘gemellaggi’ tra città, che rappresentano l’esemplificazione banale delle reti amministrative, esistono tre grandi esperienze esemplari di reti di questa natura: l’esperienza francese dei ‘*réseaux de villes*’, le esperienze in ambito comunitario di reti di città, di regioni, ecc., le recenti esperienze italiane di ‘reti locali di programmazione negoziata’.

Le esperienze dei *réseaux de villes* nascono inizialmente come alleanze volontarie tra comuni spesso distanti tra loro ma tuttavia situati in punti territoriali che ne permettono la sinergia verso un obiettivo di sviluppo globale su un territorio vasto. Esse divengono, nel tempo, esempi di nuova programmazione territoriale e costituiscono l’oggetto di una politica di pianificazione della DATAR a partire dal 1989 per entrare prima nelle pratiche di indirizzo dei prefetti con la ‘Chartes d’objectifs et réseaux de villes’ (circolare del Primo Ministro ai prefetti di regioni n. 3.678/SG del 17 aprile 1991) e poi nella legislazione nel 1995, con la ‘Loi d’orientation n.95-115’, per la programmazione e lo sviluppo del territorio.

Oggi esistono una ventina di *réseaux de villes* riconosciute dal CIAT (Comité Interministériel d’Aménagement du Territoire), di cui una dozzina con relazioni fortemente strutturate e funzionanti, e nuove reti stanno nascendo non soltanto in Francia ma anche con paesi confinanti francofoni. E’ il caso ad esempio di ciò che sta accadendo intorno alla zona di Maubeuge, tra Francia e Belgio³¹.

Una seconda esperienza di reti è certamente quella messa in atto dalle politiche di sviluppo regionale della Unione Europea. Già il regolamento Fesr del 1984 promuoveva azioni di concertazione e interconnessione tra regioni non necessariamente limitrofi, con la messa in atto di iniziative finanziate dai fondi europei Fesr (Fondo europeo per lo sviluppo regionale), Fse (Fondo

³¹ . Piolle X e Tessot F., *Le Projet de développement entre territoire et réseau*, in AA.VV., *Les Décapages...*, op. cit., pp. 147-160, ,

sociale europe) e Feaog (Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia) e con modalità proprie per ogni iniziativa.

Tre sono gli elementi che caratterizzano le iniziative comunitarie³² e ne aumentano l'incisività rispetto alle altre azioni finanziate dai Fondi strutturali: il sostegno allo sviluppo di forme di cooperazione transnazionali, transfrontaliere e interregionali; la realizzazione *'bottom-up'* (dal basso verso alto); la capacità di rendere concretamente percettibile l'azione comunitaria.

Dalle relativamente poche iniziative adottate alla fine degli anni ottanta in base al vecchio regolamento Fers del 1984, quali ad esempio Star, Valoren, Resider, Renaval, si è passati alle numerose iniziative che hanno fatto seguito alla riforma dei fondi strutturali del 1988, per poi vedere una vera e propria esplosione, con la messa in atto del programma operativo 1994-1999, in ogni campo, dall'agricoltura all'energia, dallo sport al turismo, dal sostegno alle piccole imprese alla formazione, ecc.. La nuova riforma dovrebbe rimettere ordine a questo proliferare di azioni ma l'idea di connettere a rete attori e risorse resta una delle modalità fondamentali della programmazione e delle iniziative comunitarie.

La terza tipologia di rete geografico-amministrativa è quella derivante dai nuovi strumenti legislativi di Programmazione negoziata che appare un sovrainsieme concettuale di quanto già fatto in Francia con le *réseaux de villes*.

Per programmazione negoziata si intende infatti la “regolamentazione concordata tra soggetti pubblici o tra il soggetto pubblico competente e la parte o le parti pubbliche o private per l'attuazione di interventi diversi, riferiti ad un'unica finalità di sviluppo, che richiedono una valutazione complessiva delle attività di competenza” (D.L. 8/2/95 n° 32 e successiva Legge di conversione n° 104 del 7/4/95).

In Italia la Programmazione negoziata ha una sua prima elaborazione teorica nella seconda metà degli anni Ottanta nel CNEL³³ e si sviluppa poi come risposta alla soppressione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, attuata dal governo nella primavera del 1993. Gli obiettivi iniziali erano dettati sia dalla esigenza di organizzare forme di cooperazione e di sviluppo programmato nelle aree meridionali sia dalla necessità di utilizzare al meglio i fondi comunitari intorno a progetti concreti di interesse locale. L'intero pacchetto normativo verrà quindi applicato alle aree depresse, così come individuate dalla Commissione europea, ammissibili ai fondi strutturali per gli Obiettivi

³² . Le iniziative comunitarie sono strumenti specifici della politica strutturale della Comunità che la Commissione, di propria iniziativa, propone agli Stati membri per sostenere l'esecuzione di interventi che possono contribuire a risolvere problemi aventi un'incidenza particolare a livello europeo.

³³ . Bonomi A.e De Rita G., Manifesto per lo sviluppo locale (dall'azione di comunità ai patti territoriali), Bollati-Boringhieri, Torino 1998.

1, 2 e 5b, o in aree definite dal Ministero del Bilancio aventi analoghe caratteristiche. Esistono quattro strumenti della programmazione negoziata:

- 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.

- 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.

La concertazione negoziata e la strategia messa a punto con i patti territoriali esprimono una metodologia innovativa in ambito programmatico superando la tradizionale programmazione comprensiva per dispiegare localmente una pianificazione strategica innovativa in ambito nazionale. In particolare questa metodologia, estendibile in via teorica all'intero territorio nazionale, permette:

- la valorizzazione delle reti di relazioni implicite già presenti in un contesto locale;

- l'esplicazione delle stesse in termini formali e la loro conoscenza;

- la diffusione dell'informazione relativa a gran parte degli investimenti previsti nell'area;

- la strutturazione in rete degli attori sociali, istituzionali ed economici che in altro modo agirebbero in maniera sconnessa e autonoma;

- la valorizzazione tendenziale delle azioni sinergiche degli attori locali e la valorizzazione di comuni orientamenti strategici per lo sviluppo locale;

- la strutturazione di relazioni concorrenziali tra i differenti sistemi locali attraverso la maggiore visibilità della loro struttura territoriale e organizzativa e dei progetti prospettici e strategici espressi.

Sono elementi importanti che collocano l'esperienza italiana all'avanguardia nella strutturazione locale della programmazione strategica. Tuttavia questa esperienza per poter dare i suoi maggiori

frutti deve collocarsi entro una programmazione concertata e direzionale di livello superiore (Piani direttori provinciali e regionali, Piani di coordinamento territoriali, Piani di Sviluppo ecc.) che valorizzi la progettualità locale, espressa dai patti e dalla programmazione negoziata, entro metaprogettualità di medio-lungo periodo in grado di orientare le singole azioni e di rafforzare le identità alle diverse scale territoriali. Occorre inoltre, lo ribadiamo ancora, che gli ambiti e i sistemi locali tendano a riconoscersi entro confini socio-economici e istituzionali stabili, affinché diminuisca la ridondanza funzionale e amministrativa e vengano ottimizzate le risorse, gli investimenti, le energie, i fattori e le potenzialità presenti .

Il giudizio sulla programmazione negoziata non può prescindere da queste azioni che devono ancora essere strutturate in una organizzazione coerente alle differenti scale provinciali e regionale. Il successo della programmazione negoziata dipende da ciò, da quanto siano in grado le Province e le Regioni di organizzare i loro livelli di piano e di comunicare e strutturarsi a scala differente³⁴. Questo compito non può essere soltanto lasciato alla buona volontà dei politici o degli amministratori locali, né basta il richiamo alle norme e ai compiti esistenti, occorre invece che i geografi-amministrativi elaborino nuovi strumenti di programmazione concertata che superino gli ostacoli e le rigidità burocratiche e strutturali presenti nell'attuale organizzazione degli Enti locali. E' un compito arduo cui la geografia-amministrativa è da subito chiamata a fornire proposte e orientamenti.

³⁴ . La situazione regionale in questo ambito è in fase di continuo cambiamento. Per una conoscenza più approfondita del contesto regionale piemontese si possono tuttavia vedere: IRES, 1999, "Le politiche di sviluppo locale in Piemonte: una prima ricognizione sui patti territoriali" in 'Piemonte Economico-Sociale, 1998', IRES, Torino; IRES, 1999, "Programmazione negoziata: Patti territoriali e Contratti d'area" in Ferlaino F. (a cura), 'Atlante ...', cit.; Provincia di Torino, 2000, 'Patti territoriali. La programmazione negoziata e lo sviluppo locale in provincia di Torino', Provincia di Torino, Torino.