



OSSERVATORIO SULLA RIFORMA AMMINISTRATIVA

*Indagine sull'organizzazione amministrativo-territoriale in Italia.  
Il Piemonte nel quadro nazionale e comunitario.*

Fiorenzo Ferlaino, IRES-Piemonte  
Paolo Molinari, Università Cattolica di Milano

Torino, febbraio 2006

*Indagine sull'organizzazione amministrativa territoriale in Italia.  
Il Piemonte nel quadro nazionale e comunitario.*

**Cap. 1. GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA DEL TERRITORIO ITALIANO:  
RICOSTRUZIONE GEOSTORICA DELL'ASSETTO ATTUALE.**

- 1.1. Cenni geostorici sull'origine dell'attuale suddivisione amministrativa. (p.3)
  - 1.1.1. *Le Regioni d'Italia.*
  - 1.1.2. *La nascita delle attuali regioni amministrative.*
  - 1.1.3. *L'idea federalista.*
- 1.2. L'ordinamento di Regioni ed enti locali. (p.10)
- 1.3. Il contesto amministrativo-territoriale attuale. (p.11)
  - 1.3.1. *I comuni.*
  - 1.3.2. *Le province.*
  - 1.3.3. *Le regioni.*
  - 1.3.4. *Livelli bottom-up: le intercomunalità.*
  - 1.3.5. *Livelli top-down: i sistemi locali del lavoro.*
  - 1.3.6. *Il problema metropolitano.*
    - 1.3.6.1. *I criteri proposti dalla legge 142/1990.*
    - 1.3.6.2. *I criteri proposti dal Dlgs n. 267/2000.*
- 1.4. L'assetto amministrativo del Piemonte. (p.27)

**Cap. 2. L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE A LIVELLO COMUNITARIO.**

- 2.1. Le sfide comunitarie a livello politico e territoriale. (p.33)
- 2.2. L'«Europa delle Regioni». (p.35)
- 2.3. La suddivisione statistica del territorio dell'Unione Europea. (p.36)
- 2.4. La Nomenclatura unificata delle unità territoriali a fini statistici (NUTS). (p.40)
  - 2.4.1. *La suddivisione NUTS 1.*
  - 2.4.2. *La suddivisione NUTS 2.*
  - 2.4.3. *La suddivisione NUTS 3.*
  - 2.4.4. *La suddivisione NUTS 4.*
- 2.5. Le unità territoriali a fini statistici in altri paesi europei. (p.46)
  - 2.5.1. *Il caso esemplare della Francia.*

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.**

## **Capitolo 1**

### **GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA DEL TERRITORIO ITALIANO: RICOSTRUZIONE GEOSTORICA DELL'ASSETTO ATTUALE.**

#### **1.1. Cenni geostorici sull'origine dell'attuale suddivisione amministrativa.**

“Uno dei nodi più gravi nella gestione dello Stato italiano ai nostri giorni sta precisamente nella istanza, non più rimandabile, di adeguare la irrazionale e quindi inceppante – diciamo antistorica – rete della sua organizzazione territoriale, agli effetti delle trasmutazioni che il paese ha sperimentato dopo l'ultima guerra.”

Così si esprimeva circa un decennio fa Lucio Gambi<sup>1</sup> a proposito dell'organizzazione amministrativa del territorio italiano nel rapporto di un Progetto finalizzato del C.N.R. “Pubblica amministrazione”, nell'ambito del quale sono stati raccolti innumerevoli studi, a carattere nazionale ed europeo, di giuristi, politologi e geografi.

Pensare di ridefinire i confini delle regioni italiane è un compito improbabile, se non addirittura impossibile, in quanto questi enti territoriali hanno esercitato poteri costituiti che hanno sviluppato una loro rete e una loro legittimità da oltre 30 anni. Resta comunque importante riflettere in modo sistematico sul concetto di confine, di frontiera (in questo caso interni e non esterni) e sui loro effetti ed influenze, anche quando non sono detentori di poteri politici particolari.

Dal punto di vista storico, la concomitanza di una gerarchia dei poteri territoriali forte e ben definita ed un'evoluzione lenta dei rapporti economici e dei loro legami territoriali hanno contribuito a generare maglie amministrative relativamente stabili, che ben presto però calcificano<sup>2</sup>, trasformandosi in vincoli al cambiamento e conservandosi anche quando successivi mutamenti ne pregiudicano la funzionalità.

Con il processo unitario, l'amministrazione del territorio nazionale si conforma a quella del Regno di Sardegna, basato sul principio di decentramento napoleonico e suddiviso essenzialmente in comuni e province. Questa suddivisione amministrativa rimarrà l'unica fino al 1970, quando verrà attuata l'autonomia regionale prevista nella Costituzione del 1948.

##### **1.1.1. Le Regioni d'Italia.**

Con questo termine si definivano aree territoriali dell'impero romano, ma anche i quartieri dell'urbe romana. La prima suddivisione dell'Italia in regioni la si deve al primo imperatore romano, Augusto (Roma, 63 a.C. - Nola, 14 d.C.) che, oltre alla città di Roma, individuò nel territorio italiano undici regioni: I Campania (comprendente anche il Lazio); II Puglia e Calabria (per Calabria si intendeva l'attuale Salento); III Lucania e Bruzio (le attuali

---

<sup>1</sup> Gambi L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico amministrative*, in Gambi e Merloni, 1995, pp. 23-34.

<sup>2</sup> Gambi L., *op. cit.*

Basilicata e Calabria); IV Sannio; V Piceno; VI Umbria; VII Etruria; VIII Gallia Cispadana (l'attuale Emilia); IX Liguria (l'attuale Italia nord-occidentale sotto il Po e fino al Trebbia); X Venezia e Istria; XI Gallia Transpadana (l'attuale Italia nord-occidentale sopra il Po fino all'Adda).

Queste « regioni », pur avendo in alcuni casi confini naturali e popolazioni autoctone, rispondevano esclusivamente ad esigenze di carattere militare ed amministrativo dell'impero. Durante il periodo del basso impero di Diocleziano (284-305) e di Costantino Magno (306-337), l'Italia fu suddivisa in province (più numerose delle regioni augustee) e sottoposte a governatori in un sistema fortemente centralizzato.

Da questo momento inizia un lunghissimo periodo di invasioni e di dominazioni che dureranno fino al XIX secolo. Fino ai primi del Novecento non si parlerà più di regioni.

Alcune forme di autonomia amministrativa e di indipendenza politica saranno costituite dai Comuni, dalle Signorie (veri e propri staterelli, come gli Scaligeri di Verona, i Visconti di Milano, gli Estensi di Ferrara, i Gonzaga di Mantova, i Medici di Firenze) e ancora dalle Repubbliche di Genova e di Venezia, dallo Stato della Chiesa e per certi versi dal ducato di Savoia ed anche dal Regno di Napoli.

Il complesso delle vicende storiche che, nel corso dei secoli, hanno travagliato l'Italia sottoponendola a dominazioni straniere e spezzettandola in numerosi Stati, nonché l'influsso fortemente condizionante del fattore geografico, produssero notevoli squilibri di natura economica e sociale che rendevano la penisola un territorio caratterizzato da aree con gradi di sviluppo assai disomogenei.

Ancora nel 1814, al Congresso di Vienna, Metternich definì l'Italia una "semplice espressione geografica".

Il quadro di questi problemi era noto alla classe politica italiana o, almeno, alla parte più avveduta e sensibile di essa sin dall'unificazione, e venne ben riassunto dalla celebre espressione di Massimo d'Azeglio "fare gli italiani" dopo aver "fatta l'Italia".

Il Risorgimento stesso, che condusse alla creazione di uno Stato unitario nella penisola, fu percepito in maniera totalmente differente nelle diverse regioni: la rivolta del Sud del 1861 fu per gli unitari un atto di brigantaggio, mentre per gli abitanti era guerra di liberazione filoborbonica; così pure, la breccia di Porta Pia del 1870 fu per gli unitari il compimento del progetto di unità territoriale dello Stato, mentre per Roma fu sortilegio, tanto da far nascere una controrivoluzione e da portare alla scomunica degli invasori.

L'Unità costruita contro la volontà della Chiesa romana, che ha sempre rappresentato uno dei pochi veri caratteri di una secolare identità italiana - per il resto tutta da creare - nonché uno dei maggiori poteri della penisola, dovette così affrontare molti pregiudizi ed ostilità.

### ***1.1.2. La nascita delle attuali regioni amministrative.***

L'ordinamento amministrativo italiano attuale deriva da quello francese, che fu esteso dapprima alle regioni confinanti, e quindi all'intera penisola a partire dal XIX secolo.

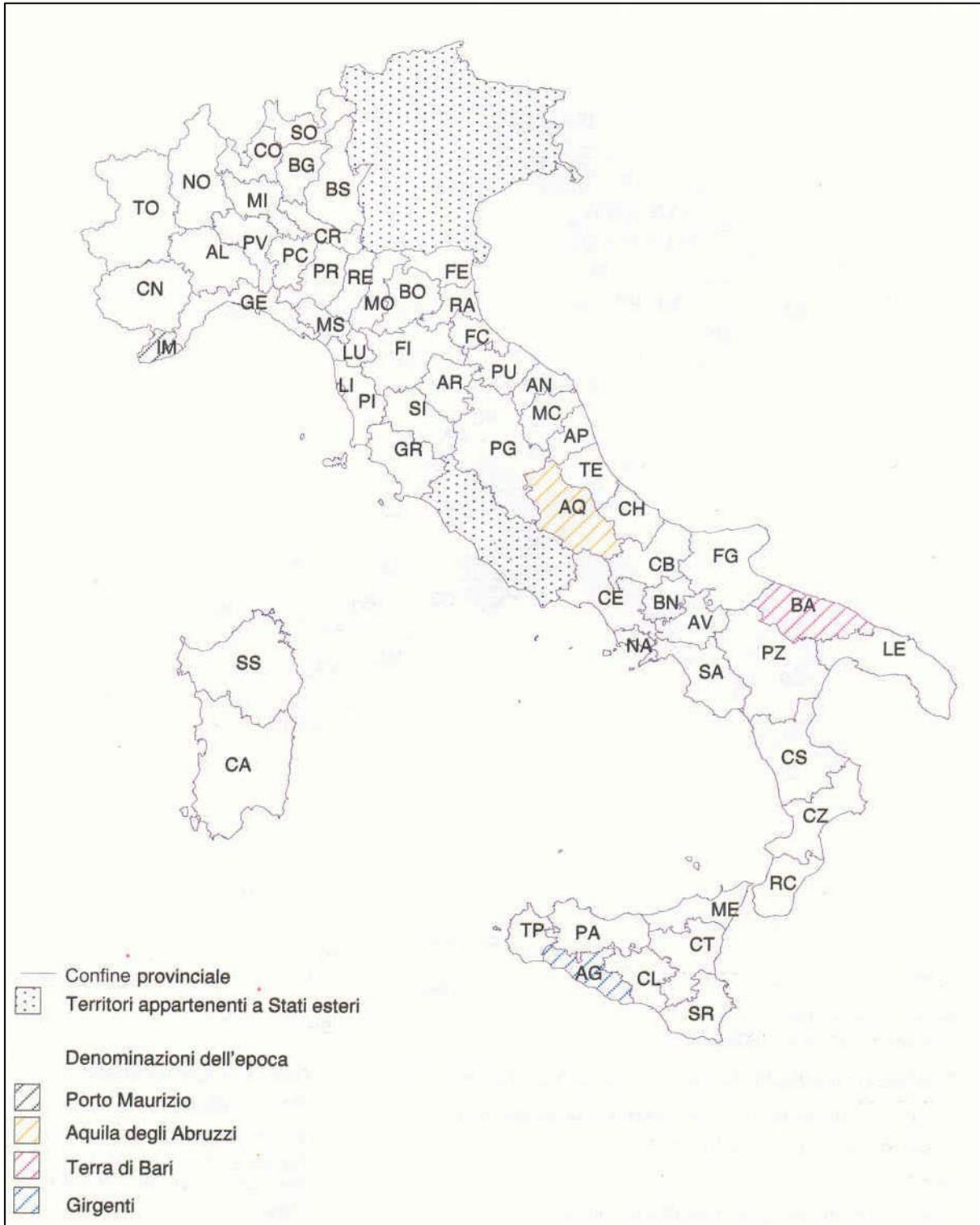


Figura 1.1. Confini provinciali al 31 dicembre 1861. *Fonte:* Istat, 2001.

Nei territori italiani conquistati dai francesi si formarono le cosiddette "repubbliche sorelle", tra cui quella creata da Napoleone in Italia settentrionale, la Repubblica Cisalpina (1797), costituita dalle province lombarde a nord del Po, alle quali si aggiunsero i territori

della Repubblica Cispadana (1796). Anch'essa era stata fondata da Napoleone e comprendeva gli ex ducati estensi (Modena e Reggio) e le ex legazioni pontificie di Bologna e Ferrara, ai quali si aggiunsero ben presto tutta la Romagna, la Garfagnana e Massa e Carrara. La Repubblica Cisalpina divenne Repubblica Italiana nel 1802 con l'annessione di Novara, Tortona e dei territori tolti alla Repubblica di Venezia (Crema, Bergamo e Brescia), nello stesso anno in cui il Piemonte, Genova, l'isola d'Elba e Piombino furono annessi alla Francia.

La Repubblica italiana fu dotata di una costituzione modellata su quella francese del 1795 e vi si avviarono una serie di riforme che si ispiravano alle idee della Francia rivoluzionaria: anche successivamente alla definitiva sconfitta di Napoleone, leggi, metodi ed usanze da lui introdotti in campo amministrativo, finanziario e militare rimasero in vigore, lasciando un'impronta marcatamente accentratrice ed autoritaria.

Con la Restaurazione (1815), l'Italia fu divisa in otto amministrazioni distinte in Stati indipendenti, con l'esclusione del Lombardo-Veneto, che ricadeva sotto la dominazione asburgica. Nessuno dei confini di questi Stati coincideva con le attuali regioni; l'unico che si avvicinava agli attuali confini regionali era il Granducato di Toscana<sup>3</sup>.

L'Unità fu raggiunta solo nel 1861, ma, come rapidamente accennato nel paragrafo precedente, i problemi conseguenti furono molti ed impegnarono a fondo la classe politica italiana: dopo aver "fatta l'Italia", si trattava di "fare gli italiani", secondo la celebre espressione di Massimo d'Azeglio. L'Italia era "fatta", nel senso che si era giunti all'unificazione, ma prima ancora di "fare gli italiani", era necessario definire le regioni, dare un ordinamento territoriale al nuovo Stato.

### ***1.1.3. L'idea federalista.***

Nel 1861, le varie regioni, che contavano all'incirca 20 milioni di abitanti, avevano pesi, misure e monete diversi (otto sistemi metrici e monetari differenti) oltre che usi, tradizioni, costumi morali e mentalità spesso contrastanti fra loro. Sarebbe quindi stato necessario, come aveva teorizzato Carlo Cattaneo, dar vita ad una forma statale su base regionale, le cui funzioni di fondo fossero cioè lasciate alle regioni stesse; esse sole avrebbero potuto essere a conoscenza delle riforme necessarie nelle singole zone e dei limiti entro le quali andavano realizzate.

Abbandonata l'idea federalista di una confederazione di repubbliche che aveva avuto, sia pure in una diversa prospettiva, in Carlo Cattaneo ed in Giuseppe Ferrari i suoi due massimi esponenti, molti videro nel decentramento delle funzioni statali lo strumento per raggiungere questo fine. Infatti, "mantenendo l'unità politica così faticosamente raggiunta, avrebbe permesso di tenere nel debito conto le diverse caratteristiche geografiche, storiche e socio-economiche delle varie parti d'Italia ed avrebbe, inoltre, dato modo alle popolazioni locali di tutelare con più immediatezza i loro interessi, consentendo pertanto un più ordinato ed armonico sviluppo delle Regioni nel quadro più generale del progresso economico-sociale dello Stato".

---

<sup>3</sup> Il Granducato di Toscana è anche l'unico territorio in cui è stato portato a termine un ridisegno della maglia comunale che si erano costituite tra il XIII ed il XV secolo. L'artefice fu il granduca Pietro Leopoldo, tra il 1774 ed il 1776.

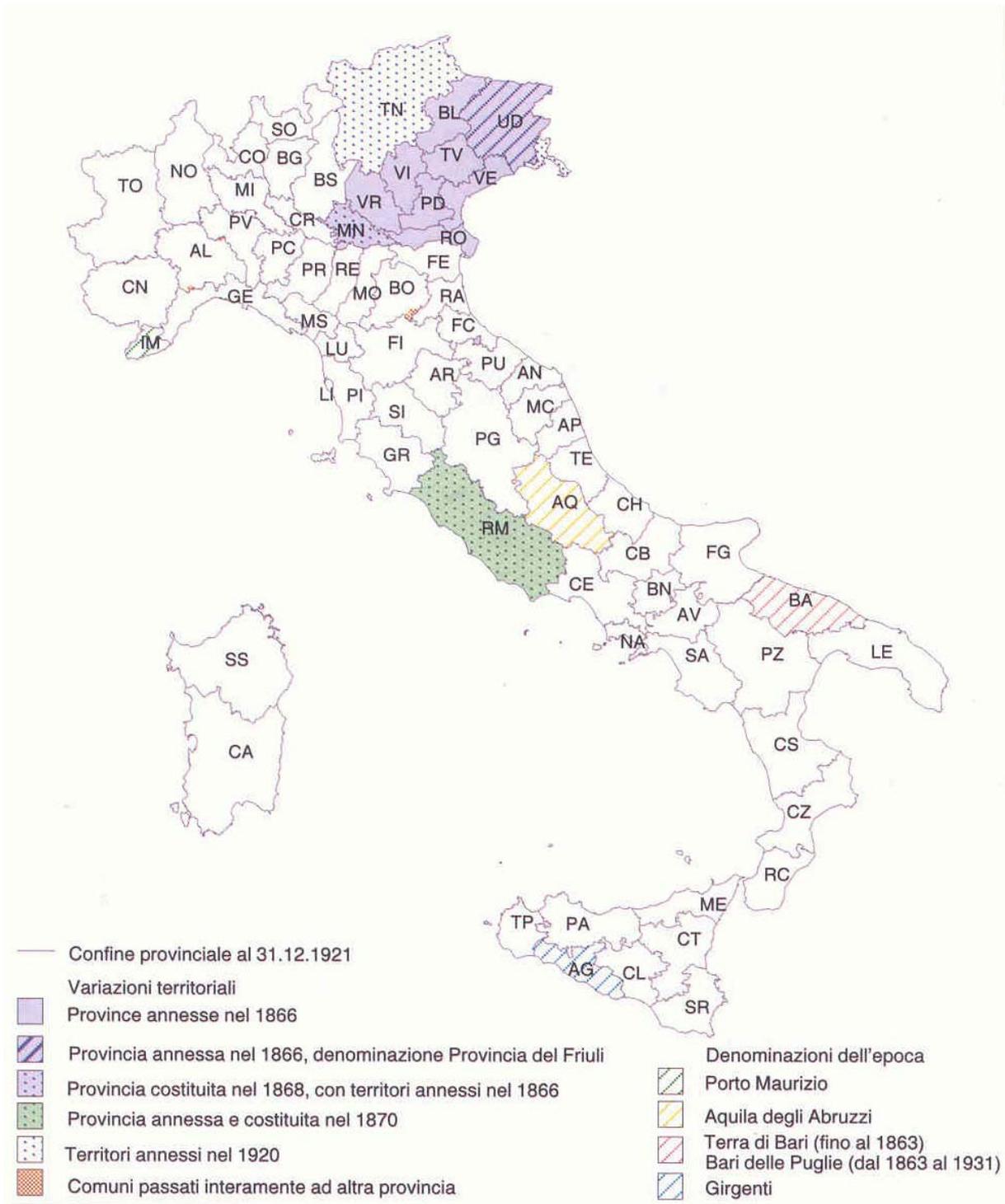


Figura 1.2. Variazioni dei confini provinciali dal 1862 al 1921. Fonte: Istat, 2001.

A risolvere il problema amministrativo del nuovo regno si era dedicato, prima ancora dell'inaugurazione del primo governo, il bolognese Marco Minghetti, che presentò un disegno di legge che creava le regioni. Minghetti aveva concepito un'opzione politica per il

decentramento di funzioni dello Stato su base regionale che, a differenza del federalismo, non implicava tuttavia sovranità territoriale, costante prerogativa dello stato nazionale. Lo scopo dell'autonomia regionale era di consentire l'adeguamento di norme e regolamenti alle condizioni specifiche di un'area e di favorirne in questo modo lo sviluppo.

Era un progetto di decentramento dell'ordinamento amministrativo con quattro disegni di legge che eliminavano il sistema centralizzato piemontese, affidando ampi poteri agli enti locali: la *regione*, cui spettava il potere legislativo e l'autonomia finanziaria in merito ai lavori pubblici, all'istruzione superiore, alla sanità, alle opere pie e all'agricoltura; la *provincia* ed i *comuni*, che dovevano ampliare le loro competenze e la loro base elettorale, estendendo il diritto di voto amministrativo a tutti i cittadini iscritti almeno da sei mesi nei ruoli delle imposte, indipendentemente dall'ammontare dell'imposta e senza escludere gli analfabeti. Allo Stato spettavano la politica estera, i grandi servizi di utilità nazionale (la difesa, le ferrovie, le poste, i telegrafi, i porti) e un'azione di vigilanza e di contributo sull'operato degli enti locali. L'ordinamento regionale su base elettiva avrebbe consentito di conservare le tradizioni e i costumi delle diverse parti d'Italia.

In tale direzione era indirizzato Cavour, in quel momento capo del governo, appoggiato dai liberali moderati e, in maniera consistente, dai mazziniani. Purtroppo, Cavour morì a pochi giorni della presentazione del progetto e i conservatori, che si mostravano decisamente contrari, bloccarono il progetto di riforma. Fra i conservatori più accaniti c'era Ricasoli, subentrato a Cavour alla guida del governo. Il disegno amministrativo fu discusso per quasi un anno, senza mai essere approvato, finché Minghetti si dimise e il portafoglio dell'Interno passò proprio al Ricasoli.

L'idea regionalistica, che si impersonava in uomini come Luigi Carlo Farini, Stefano Jacini, Marco Minghetti, Napoleone Colajanni, Luigi Sturzo, Guido Dorso, ed altri ancora, non venne realizzata. E quand'anche essa prese corpo in disegni o progetti di legge, non solo venne ridimensionata sino a prevedere un decentramento senza alcuna forma di autonomia e, dunque, puramente burocratico, ma ebbe contro i fautori dello Stato rigidamente accentrato.

Non si parlerà più di questo progetto fino alla costituzione repubblicana del 1948, che lo accolse per poi applicarlo, non compiutamente, solo nel 1970. In generale, sia lo stato liberale che il fascismo furono sempre ostili al *regionalismo*. A tutt'oggi, alcune delle competenze presentate nei progetti di legge di Minghetti non sono ancora state definite.

Nel 1861, il regno fu quindi diviso in 59 *province (département)*, 193 *circondari (arrondissement)* e 1601 *mandamenti (canton)*. A capo di ogni provincia fu messo un prefetto di nomina regia, con un consiglio di prefettura; a capo d'ogni circondario, un sottoprefetto. La pubblica sicurezza fu affidata al prefetto, il quale la esercitava per mezzo dei questori e delegati centrali, circondariali e mandamentali. Fu applicato a tutta la penisola il modello statale centralizzato piemontese, come detto di derivazione napoleonica.

La centralizzazione significava che il governo, tramite il ministro dell'Interno o dei Lavori pubblici, aveva l'ultima parola in ogni minima questione di carattere locale, favorendo così l'insediamento di una classe politica di stampo conservatrice.

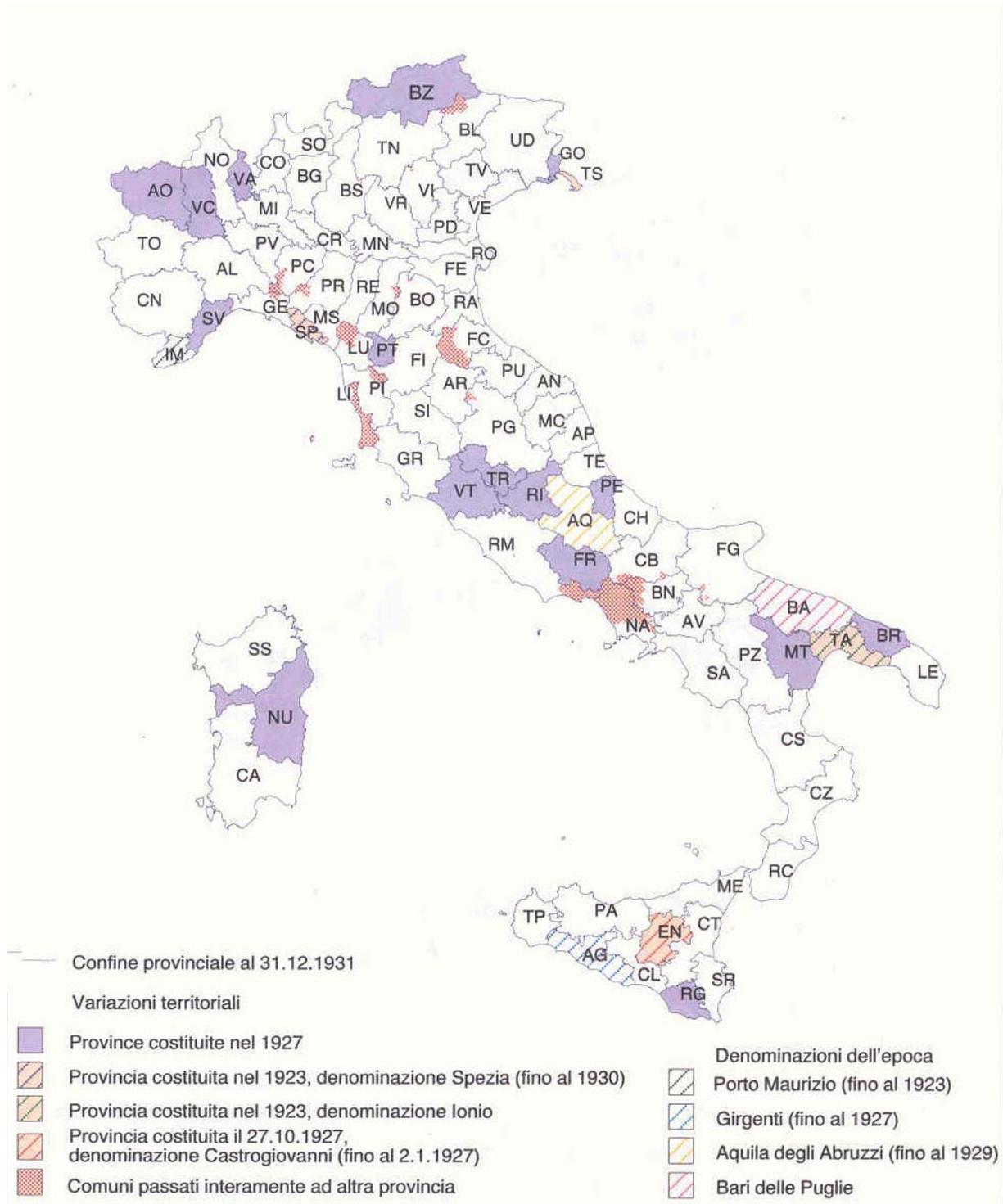


Figura 1.3. Variazioni dei confini provinciali dal 1922 al 1931. Fonte: Istat, 2001.

La configurazione attuale delle regioni italiane compare per la prima volta nel 1863 nel primo Annuario statistico italiano. Il direttore generale dell'Istituto di Statistica del Ministero dell'Agricoltura, l'economista milanese Pietro Maestri, per una più funzionale raccolta di dati disegnò dei compartimenti statistici, in occasione del primo censimento della

popolazione del Regno, nel 1861. A questo fine, recuperò alcuni nomi delle vecchie regioni augustee, ottenuti come aggregazioni di province al fine di rappresentare dati geografico-statistici, secondo logiche economico-statistiche. Il suo concittadino e amico Cesare Correnti, poi senatore e Ministro dell'Istruzione, coautore dell'Annuario statistico, completò, con esclusione delle tre Venezie e del Trentino, i compartimenti statistici.

Il termine romano di *regio*, però, viene riesumato proprio dall'Istat in occasione del quinto censimento generale del 1912 in cui, sempre a fini puramente statistici, i compartimenti vennero dunque denominati *regioni*.

I costituenti del 1946 conferirono a quelle « definizioni statistiche » autonomia politica ed amministrativa.

## 1.2. L'ordinamento di Regioni ed enti locali.

Le Regioni sono state istituite in Italia con la Costituzione repubblicana, il cui Titolo V ("Le Regioni, le Province, i Comuni") disciplina le linee essenziali dell'ordinamento dei nuovi enti ed attribuisce alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino-Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia ed alla Valle d'Aosta "forme e condizioni particolari di autonomia secondo Statuti speciali adottati con legge costituzionale". Complessivamente le Regioni italiane sono venti, diciannove delle quali previste originariamente nella Costituzione e la ventesima istituita con la legge costituzionale n. 3 del 1963 che ha creato la Regione Molise<sup>4</sup>.

Con la riforma della Costituzione del 2001, ancora non completata, e in seguito a problematiche legate ad una riorganizzazione della finanza locale, si è ulteriormente accentuato il dibattito sui modelli di governo da adottare e sui principi ai quali ispirarsi. Tra questi, vi è una netta contrapposizione tra:

- un modello della *separazione*, in cui ad ogni livello di governo corrisponde una sfera di azione che è possibile identificare in modo univoco;
- il modello della *condivisione*, che tende a privilegiare l'efficacia delle politiche ma queste possono essere svolte contemporaneamente da diversi livelli di governo, presupponendo quindi la *cooperazione* tra i diversi attori coinvolti.

In particolare, il principio di sussidiarietà e la cooperazione intercomunale stanno radicalmente mutando il panorama istituzionale tradizionale.

La formula della sussidiarietà verticale, si concretizza, invece, nel principio che, a parità di condizioni di adeguatezza amministrativa, la responsabilità di una prestazione ricada sull'ente più vicino al cittadino. L'introduzione di tale principio nell'ordinamento italiano è strettamente connesso con il capovolgimento della regola per la quale agli enti «minori» spettano le competenze loro riservate dalla legge. Il principio è adesso l'inverso: è allo Stato che spettano solo le materie che la legge gli riserva; tutte le altre spettano alle Regioni ed agli enti locali.

---

<sup>4</sup> Il 17 dicembre 1963, attraverso una modifica costituzionale le diciannove regioni italiane divennero venti con l'istituzione della regione Molise, scorporata dagli Abruzzi con finalità economiche di usufruizione di finanziamenti europei e senza tener conto di alcune tensioni locali che avrebbero voluto vedere accorpato anche il Sannio beneventano.

### 1.3. Il contesto amministrativo-territoriale attuale.

Il territorio nazionale attuale è il risultato sia di modifiche dei confini di Stato, che di variazioni interne a carico delle unità amministrative in cui esso è suddiviso.

Per quanto riguarda le variazioni territoriali con i Paesi esteri, rispetto alla costituzione del Regno d'Italia del 17 marzo 1861, si hanno modifiche dei confini nazionali nel 1866, nel 1870, nel 1920 e nel 1947.

<i>UNITÀ TERRITORIALI</i>	Numero	Popolazione minima	Popolazione massima
<i>Unità amministrative</i>			
Regioni (a)	20	119.546	9.333.602
Province (a)	103	89.775	3.705.323
Comuni (a)	8.102	32	2.655.970
Circostrizioni amministrative dei grandi Comuni (b) (d)	196	2.528	205.208
<b>Unità funzionali</b>			
Collegi elettorali uninominali (b) (e)			
-Camera dei Deputati	475	95.320	144.942
-Senato della Repubblica	232	100.624	304.069
Aziende sanitarie locali (c)	228	41.969	1.246.092
Distretti giudiziari (Corti d'Appello) (a)	29	329.894	5.255.196
Sistemi locali del lavoro (b)	784	2.851	3.314.237
<b>Unità statistiche (g)</b>			
Località abitate			
-Centri abitati (b)	21.949	(f) -	2.515.951
-Nuclei abitati (b)	37.745	(f) -	2.042
Sezioni di censimento (b)	323.502	-	3.214

(a) Dati al 31 dicembre 2001.  
(b) Dati riferiti al Censimento della Popolazione del 1991.  
(c) Dati al 31 dicembre 1995.  
(d) I grandi comuni sono quelli che alla data del Censimento della Popolazione 1991 presentavano popolazione superiore a 250.000 abitanti.  
(e) Unità territoriali definite ai sensi dei Decreti Legge n. 535 e 536 del 20 dicembre 1993.  
(f) Trattasi di centri e nuclei comunque rilevati come tali anche se non vi risulta popolazione residente.  
(g) l'ordinamento ecografico utilizzato dall'Istat prevede che, al di sotto del livello comunale, la popolazione sia suddivisa in accentrata e sparsa (Molinari, 2003).

Tabella 1.1. Principali unità territoriali amministrative, funzionali e statistiche: numerosità, popolazione minima e massima. *Fonte:* Istat, Annuario Statistico Italiano 2003.

Per quanto riguarda le variazioni all'interno dei confini statali, esse sono relative alla tipologia, alla numerosità, ai limiti ed alla denominazione delle unità amministrative presenti sul territorio nazionale.

Ad oggi, le principali funzioni amministrative, a livello locale, sono svolte da:

- 20 regioni, istituite come enti politicamente autonomi nel 1948, che risultano dall'associazione di due o più province;
- 102 province (non viene annoverata la provincia della Valle d'Aosta, utilizzata solamente a fini statistici, in quanto le sue funzioni sono state trasferite alla Regione al momento della costituzione di quest'ultima), formate in ogni epoca come assemblaggio di comuni;
- 8102 comuni, veri e propri enti di base anche agli effetti statistici.

### 1.3.1. I comuni.

In Italia è stato spesso denunciata l'eccessiva frammentazione dei comuni, definiti "comuni-polvere", comuni-«Lilliput» (Vandelli, 2000), in quanto pesante fardello di inefficienze e di inadeguatezze, in cui gran parte delle funzioni previste dalle leggi non sono sostanzialmente esercitate, soprattutto in quelli piccoli e piccolissimi. Altrove, a fianco di tale constatazione, si affianca la considerazione che l'attuale ripartizione, la tradizionale frammentazione dei comuni sia un valore positivo, un fattore di ricchezza democratica.

Su questi temi, nel quindicennio che va dal 1990 ad oggi, si sono peraltro avuti profondi e rilevanti mutamenti di concezioni, di logiche e di obiettivi.

La legge 142/90 fu preceduta da un dibattito che poneva in discussione l'opportunità stessa di procedere alla riforma dell'ordinamento locale prima di aver realizzato un complessivo riordino territoriale (Vandelli, 2000). Tale riassetto veniva suggerito anche in relazione all'esperienza che si era, o si stava, conducendo in altri paesi europei, che avevano proceduto a importanti aggregazioni di comuni minori. Peraltro, queste esperienze erano state condotte in paesi con tradizioni amministrative profondamente differenti dalla nostra (Gran Bretagna, Belgio, Germania, Svezia, Norvegia). L'Italia e la Francia rimasero invece estranee a quest'esperienza. Pur avendo la stessa matrice giacobina alla base del proprio ordinamento amministrativo, i due paesi sono tuttavia difficilmente comparabili: ad esempio, il sistema francese si fonda su due robusti perni, il prefetto ed il dipartimento, che per risorse e poteri sono molto più rilevanti dei corrispettivi prefetto e provincia della nostra realtà amministrativa.

La legge generale sull'ordinamento delle autonomie locali fu, come è noto, approvata senza essere preceduta o accompagnata da un contestuale ridisegno territoriale. Si pensò che la legge stessa sarebbe servita da stimolo in questa direzione e, infatti, furono inseriti svariati strumenti normativi al fine di incentivare e stimolare il riordino territoriale. Si prevedono programmi regionali di modifica delle circoscrizioni comunali e di fusione dei piccoli comuni; il mantenimento di forme di partecipazione e decentramento per le collettività di piccoli comuni fusi; contributi statali e regionali per favorire le fusioni; unioni di comuni, una nuova modalità associativa specificamente destinata a questo scopo.

Lo sforzo regolativo della 142/90 non produsse però i risultati sperati, ma anzi da quella data il numero di comuni aumentò da 8.088 a 8.103.

In seguito a quell'esperienza, non si sono più registrati tentativi di riordino comunale. Si è preferito piuttosto perseguire un migliore esercizio delle funzioni, ancora attraverso forme associative, liberamente scelte dai comuni, ma in ambiti predeterminati. Su questi principi, ed in applicazione dei criteri di *differenziazione* e di *adeguatezza*, è fondata la normativa del 1998 sui conferimenti di nuove funzioni a regioni ed enti locali (decreto 112). Tale decreto prevede di affidare alle regioni il compito di individuare i «livelli ottimali» di esercizio delle funzioni stesse oppure, secondo quanto previsto dalla successiva legge 265/99, gli «ambiti per la gestione associata sovracomunale di funzioni e servizi», concordandoli in sedi di concertazione con le rappresentanze degli enti locali. Lo scopo di queste normative è,

appunto, quello di favorire l'esercizio associato delle funzioni nei comuni di minore dimensione demografica.

Dal lato opposto di questa scala gerarchica, si collocano invece i problemi delle aree metropolitane. Nonostante qui non manchino certamente competenze, professionalità, strutture, risorse umane e finanziarie, la gestione delle aree urbane si dimostra sempre più complessa e i problemi di governo delle realtà locali arrecano sempre più disagi. Le grandi città sono spesso troppo piccole per certi problemi – la rete dei trasporti, la qualità ambientale, lo smaltimento dei rifiuti sono problematiche che oltrepassano i confini municipali – e troppo grandi per altri, in particolare per la qualità dei servizi alla persona e un'attenta gestione dell'ambito micro-locale e di quartiere. Fu proprio per affrontare questi problemi che si intraprese una profonda riforma istituzionale, volta ad attribuire alle grandi città uno statuto speciale.

Fu proprio per questo motivo che la legge 142/90 demandò alle regioni il compito di delimitare le aree metropolitane<sup>5</sup> entro un anno dall'entrata in vigore della legge, sentiti i comuni e le province interessati. Nell'esperienza, l'attuazione di queste indicazioni ha incontrato notevoli difficoltà, che ne hanno determinato un sostanziale fallimento. Si è infatti aperto sin dall'inizio un dibattito metodologico che contrapponeva i sostenitori di delimitazioni vaste ai difensori dell'individuazione di aree ristrette. Concretamente, si doveva innanzitutto decidere se l'area dovesse o meno coincidere con il proprio territorio provinciale. In caso negativo, era necessario valutare l'istituzione di nuove province nei ambiti territoriali non ricompresi nella delimitazione metropolitana, oppure programmarne l'aggregazione al territorio di province confinanti.

Scaduta la delega al governo prevista dalla legge 142/90, si è attesa una soluzione dalla revisione della Costituzione; ma anche la prospettiva tracciata dalla Commissione bicamerale è sfumata.

Di aree metropolitane di torna a parlare con l'attuazione del disegno approvato con la riforma del 1999, in un momento in cui si era impegnati a mettere effettivamente in atto la regionalizzazione politica, ovvero il trasferimento delle competenze legislative al potere politico regionale. Un forte interesse per la tematica metropolitana si è avuto negli stessi anni anche in Francia ed in Gran Bretagna. Nel primo caso, con l'istituzione di forme associative, le *communautés d'agglomération*, per le aree che superavano i 50.000 abitanti, alle quali vengono attribuite ampie competenze e poteri di imposizione fiscale (legge del 12 luglio 1999). Nel secondo caso, con il programma di nuova ricostituzione dell'Autorità metropolitana di Londra. La ripresa del dibattito è stata ampiamente favorita dalle politiche emergenti in seno all'Unione europea e dalla contestuale definizione di una rete composta dalle principali città europee, circa una cinquantina, sulle quali basare un sistema urbano equilibrato e le politiche di competitività e di cooperazione necessarie per affrontare un contesto globale sempre più integrato e concorrenziale.

La legge 265/99 stabilisce che le regioni debbano provvedere alla delimitazione delle aree metropolitane, su conforme proposta degli enti locali interessati. Nell'area metropolitana

---

<sup>5</sup> Identificate con le zone ricomprendenti i comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari, ai quali si sarebbero potuti affiancare, per determinazione delle rispettive regioni speciali, le città di Cagliari, Palermo e Catania.

può poi costituirsi una città metropolitana, anche in questo caso su proposta degli enti locali interessati, per la quale è necessario elaborare un progetto di statuto; sarà poi necessaria l'approvazione dei consigli comunali e tramite referendum, dopodiché verrà approvata con legge in sede parlamentare.

Censimento 2001						
Abitanti	N. comuni	Tot. parziali	% su Tot. comuni	Popolazione	% su Tot. nazionale	
Fino a 500	846	-	10,44%	258 097	0,45%	
da 500 a 1.000	1 128	1 974	13,92%	843 374	1,48%	
da 1.000 a 3.000	2 656	4 630	32,79%	4 849 390	8,51%	
da 3.000 a 5.000	1 206	5 836	14,89%	4 639 867	8,14%	
da 5.000 a 10.000	1 153	6 989	14,23%	8 040 885	14,11%	
da 10.000 a 15.000	448	7 437	5,53%	5 403 935	9,48%	
da 15.000 a 30.000	372	7 809	4,59%	7 596 194	13,33%	
da 30.000 a 50.000	154	7 963	1,90%	5 745 381	10,08%	
da 50.000 a 100.000	96	8 059	1,19%	6 390 014	11,21%	
da 100.000 a 250.000	29	8 088	0,36%	4 125 516	7,24%	
da 250.000 a 500.000	7	8 095	0,09%	2 133 284	3,74%	
Oltre 500.000	6	8 101	0,07%	6 969 807	12,23%	
<b>TOTALE</b>	<b>8 101</b>			<b>56 995 744</b>		

Tabella 1.2. I comuni d'Italia per classi d'ampiezza demografica e popolazione residente al Censimento 2001.

Tabella 1.6 - Comuni soppressi e non ricostituiti per epoca di soppressione e regione al 1° gennaio 2003

REGIONI	Epoca di soppressione								Totale
	1861-1880	1881-1900	1901-1920	1921-1940	1941-1960	1961-1980	1981-2000	2001-2003	
Piemonte	18	1	1	235	20	-	5	-	280
Valle d'Aosta	-	-	-	1	3	-	-	-	4
Lombardia	360	6	7	440	34	3	-	2	870
Trentino-Alto Adige	-	-	-	255	10	4	-	-	269
Bolzano-Bozen	-	-	-	120	3	-	-	-	123
Trento	-	-	-	135	7	4	-	-	146
Veneto	7	1	-	50	1	1	4	-	64
Friuli-Venezia Giulia	3	-	-	35	48	-	-	-	86
Liguria	22	-	-	81	3	-	-	-	108
Emilia-Romagna	6	-	-	11	4	2	-	-	23
Toscana	14	-	1	5	2	-	-	-	22
Umbria	13	1	-	7	0	-	-	-	21
Marche	34	1	-	10	1	-	-	-	46
Lazio	12	-	2	12	1	-	1	-	28
Abruzzo	2	-	-	12	-	-	-	-	14
Molise	-	-	-	2	-	-	-	-	2
Campania	15	-	-	21	8	-	-	-	44
Puglia	-	-	-	5	-	-	-	-	5
Basilicata	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Calabria	5	-	-	19	3	3	-	-	30
Sicilia	3	-	1	8	2	-	-	-	14
Sardegna	6	-	2	22	1	1	-	-	32
<b>ITALIA</b>	<b>529</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>1.241</b>	<b>141</b>	<b>14</b>	<b>10</b>	<b>2</b>	<b>1.961</b>
<b>Nord</b>	<b>425</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>1.117</b>	<b>123</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>1.702</b>
<b>Centro</b>	<b>73</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>-</b>	<b>117</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>31</b>	<b>-</b>	<b>3</b>	<b>90</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>142</b>

Fonte: Variazioni territoriali dei comuni (R)

Tabella 1.3. Comuni soppressi e non ricostituiti per epoca di soppressione e regione al 1 gennaio 2003.

L'area metropolitana è quindi un ente locale *eventuale* (Vandelli, 2000), che nasce *dal basso* con un ordinamento differenziato, elaborato in modo specifico alle esigenze e alle peculiarità locali. Essa si sostituisce alla provincia, della quale esercita tutte le funzioni, ma esercita anche quelle comunali e regionali in base a quanto stabilito nel proprio statuto, talvolta anche quelle statali (in materia di opere pubbliche). Nella sostanza, questo ente tende a gestire soprattutto le funzioni in materia di pianificazione territoriale, le grandi opere pubbliche, i servizi a rete, l'ambiente, la difesa del suolo, le acque, i rifiuti<sup>6</sup>.

Nella Tabella 3.3 è possibile vedere il numero di comuni soppressi e non ricostituiti per epoca di soppressione. Si può osservare come, dall'Unità ad oggi, il Centro ed il Sud Italia abbiano registrato un numero veramente esiguo di soppressioni, rispettivamente il 6% ed il 7,2% del totale (che equivalgono al 11,7% e al 5,6% dell'attuale numero complessivo di comuni di queste macro-regioni; il Nord Italia detiene invece il 86,8% delle soppressioni (equivalenti al 37,5% dell'attuale numero complessivo di comuni).

Tabella 1.7- Comuni e relativa superficie territoriale per classe di superficie e regione - Anno 2002 (superficie in ettari)

ANNI REGIONI	Classi di superficie territoriale										Totale	
	Fino a 1.000		1.001 - 2.000		2.001 - 6.000		6.001 - 25.000		Oltre i 25.000		Comuni	Superficie
	Comuni	Superficie	Comuni	Superficie	Comuni	Superficie	Comuni	Superficie	Comuni	Superficie		
1998	1.739	1.071.328	2.058	3.012.671	2.977	10.273.377	1.260	13.369.337	66	2.406.974	8.100	30.133.676
1999	1.738	1.071.108	2.058	3.012.911	2.978	10.277.763	1.260	13.369.960	66	2.402.499	8.100	30.133.841
2000	1.739	1.070.928	2.058	3.012.960	2.979	10.282.536	1.259	13.364.258	66	2.402.651	8.100	30.133.333
2001	1.740	1.070.992	2.058	3.012.866	2.979	10.282.532	1.259	13.364.378	66	2.402.077	8.102	30.132.845
2002 - PER REGIONE												
Piemonte	404	256.901	417	588.917	316	1.036.244	69	658.184	-	-	1.206	2.540.246
Valle d'Aosta	8	6.029	14	21.025	36	123.315	16	175.955	-	-	74	326.324
Lombardia	746	421.950	468	654.764	286	872.331	47	437.235	-	-	1.547	2.386.280
Trentino-A. Adige	69	42.899	73	102.438	125	433.342	71	751.754	1	30.249	339	1.360.682
Bozzeno-Bozen	9	4.149	14	21.166	49	184.135	43	500.293	1	30.249	116	739.992
Trento	60	38.750	59	81.272	76	249.207	28	251.461	-	-	223	620.090
Veneto	42	32.809	208	321.101	269	856.788	60	562.142	2	67.045	581	1.839.685
Friuli-V. Giulia	18	11.379	58	88.338	110	377.770	33	308.352	-	-	219	785.839
Liguria	61	40.916	83	122.001	79	262.936	12	116.303	-	-	235	542.155
Emilia-Romagna	7	4.775	19	30.035	193	742.749	117	1.242.887	5	191.268	341	2.211.734
Toscana	5	3.589	26	43.340	106	422.049	140	1.511.160	10	319.233	287	2.299.351
Umbria	1	997	7	10.312	38	146.913	39	434.239	7	253.143	92	845.604
Marche	20	15.086	76	110.615	102	335.084	47	481.660	1	26.961	246	969.406
Lazio	29	21.618	96	142.061	180	612.625	70	720.190	4	227.063	378	1.723.597
Abruzzo	24	17.396	83	127.458	157	545.360	40	339.381	1	46.696	306	1.076.271
Molise	3	2.135	34	53.239	85	278.893	14	109.501	-	-	136	443.768
Campania	161	94.288	141	208.194	213	732.032	36	324.510	-	-	551	1.369.024
Puglia	27	20.701	40	59.614	96	353.099	82	1.020.595	13	481.581	258	1.935.790
Basilicata	-	-	6	9.553	57	223.317	66	701.556	2	65.035	131	999.461
Calabria	39	27.080	92	140.165	227	798.673	50	514.012	1	27.945	409	1.508.055
Sicilia	53	34.742	63	92.710	142	519.840	117	1.399.349	15	524.499	390	2.571.140
Sardegna	22	14.786	56	87.146	163	613.266	132	1.549.612	4	144.179	377	2.408.989
<b>ITALIA</b>	<b>1.739</b>	<b>1.070.936</b>	<b>2.059</b>	<b>3.013.246</b>	<b>2.980</b>	<b>10.286.825</b>	<b>1.258</b>	<b>13.368.557</b>	<b>66</b>	<b>2.404.937</b>	<b>8.102</b>	<b>30.133.601</b>
<b>Nord</b>	<b>1.355</b>	<b>817.658</b>	<b>1.340</b>	<b>1.928.619</b>	<b>1.414</b>	<b>4.705.474</b>	<b>425</b>	<b>4.252.812</b>	<b>8</b>	<b>288.582</b>	<b>4.542</b>	<b>11.993.145</b>
<b>Centro</b>	<b>56</b>	<b>41.279</b>	<b>204</b>	<b>396.348</b>	<b>426</b>	<b>1.516.671</b>	<b>296</b>	<b>3.147.249</b>	<b>22</b>	<b>826.420</b>	<b>1.083</b>	<b>5.837.958</b>
<b>Mezzogiorno</b>	<b>329</b>	<b>211.168</b>	<b>515</b>	<b>778.279</b>	<b>1.140</b>	<b>4.064.680</b>	<b>537</b>	<b>5.958.496</b>	<b>36</b>	<b>1.289.935</b>	<b>2.557</b>	<b>12.302.498</b>

Fonte: Variazioni delle superfici comunali (R); Variazioni territoriali dei comuni (R)

Tabella 1.4. Unità amministrative esistenti ai censimenti dal 1861 al 1991. Fonte: Annuario Statistico Italiano 2003.

<sup>6</sup> In questa direzione si muoveva già la riforma dei settori fondamentali dell'azione pubblica del 1998, nella quale si teneva in debito conto della peculiarità delle aree metropolitane (in particolare nei decreti 112 e 114).

Le regioni che maggiormente sono state interessate da riorganizzazioni della maglia amministrativa sono state la Lombardia (il 44,4% del totale), il Piemonte (il 14,3% del totale) ed il Trentino-Alto Adige (il 13,7% del totale).

Sono tre i momenti storici in cui queste soppressioni si sono verificate e corrispondono ad azioni legislative orientate verso l'accorpamento dei piccoli comuni ed il riordino delle loro funzioni: nel periodo immediatamente successivo all'Unità (27%), durante l'epoca fascista (63,3%) e nel primo Dopoguerra (7,2%), dopo di che, dagli anni Sessanta ad oggi, la griglia amministrativa è rimasta pressochè immutata, registrando solo il 1,3% delle soppressioni totali, che hanno interessato solamente 8 regioni.

Nell'attuale normativa, l'articolo 133, comma 2, della Costituzione dispone che l'istituzione di nuovi comuni e la modifica delle loro circoscrizioni e denominazioni siano riservate alla legge regionale, sentite le popolazioni interessate, sia per quanto riguarda le modalità che per l'attuazione mediante legge. Per la fusione di comuni si attua uno specifico programma finalizzato alla riduzione del loro numero complessivo, così come previsto dalla Legge 142/90 e dalle successive modifiche introdotte dalla Legge 265/99, mediante la corresponsione di corrispettivi economici.

Tavola 1.8 - Numero dei comuni e densità (kmq) per classe di superficie dei comuni e regione al 31/12/2001

REGIONI	Classi di superficie territoriale											
	Fino a 1.000		1.001 - 2.000		2.001 - 6.000		6.001 - 25.000		Oltre i 25.000		Totale	
	Comuni	Densità	Comuni	Densità	Comuni	Densità	Comuni	Densità	Comuni	Densità	Comuni	Densità
Piemonte	405	145	416	143	316	143	69	230	-	-	1.206	166
Valle d'Aosta	8	146	14	56	36	66	16	10	-	-	74	37
Lombardia	745	618	468	358	286	242	47	451	-	-	1.546	379
Trentino-A. Adige	69	117	73	83	125	109	71	43	1	22	339	69
Bozaro-Bozan	9	272	14	106	49	154	43	28	1	22	116	83
Trovo	80	107	59	77	76	76	28	73	-	-	223	77
Veneto	42	353	209	294	268	227	60	221	2	415	581	246
Friuli-V. Giulia	18	216	58	193	110	176	33	106	-	-	219	151
Liguria	61	343	83	190	79	190	12	800	-	-	235	290
Emilia-Romagna	7	754	19	499	193	169	117	166	5	246	341	180
Toscana	5	776	26	347	106	207	140	147	10	73	287	152
Umbria	1	106	7	92	38	73	39	86	7	132	92	98
Marche	20	338	76	211	102	133	47	147	1	111	246	152
Lazio	28	180	95	182	181	162	70	153	4	1.213	378	297
Abruzzo	24	214	82	121	157	125	41	94	1	147	305	117
Molise	3	27	34	52	85	77	14	70	-	-	136	72
Campania	161	1447	141	562	213	233	36	450	-	-	551	420
Puglia	27	441	40	391	96	257	82	200	13	154	258	208
Basilicata	-	-	6	53	57	57	66	57	2	98	131	60
Calabria	39	270	92	144	227	119	50	149	1	86	409	133
Sicilia	53	831	63	346	142	179	117	205	15	107	390	193
Sardegna	22	195	56	61	163	65	132	62	4	128	377	68
<b>ITALIA</b>	<b>1.738</b>	<b>500</b>	<b>2.058</b>	<b>252</b>	<b>2.980</b>	<b>164</b>	<b>1.259</b>	<b>161</b>	<b>66</b>	<b>238</b>	<b>8.191</b>	<b>189</b>
Nord	1.355	143	1.340	248	1.413	181	425	192	8	262	4.541	213
Centro	54	277	294	213	427	159	296	149	22	404	1.093	187
Mezzogiorno	329	893	514	278	1.140	146	538	149	36	127	2.557	167

Fonte: Variazioni delle superfici comunali (R); Variazioni territoriali dei comuni (R)

Tabella 1.5. Province costituite e soppresse dal 1861 al 2000. Fonte: Annuario Statistico Italiano 2003.

Il territorio comunale in alcuni casi si presenta composto anche da aree speciali, quali le isole amministrative e le zone in contestazione. Le prime si riferiscono a parti del territorio comunale circondate interamente dal territorio di uno o più comuni<sup>7</sup>; queste aree sono spesso residui storici di accordi fra comuni per lo sfruttamento di boschi, per l'utilizzo di guadi, oppure sono zone relitte non raggiungibili rispetto al corpo comunale principale in quanto

<sup>7</sup> Si veda Istat, 1992, pag. 74.

ubicata sulla sponda opposta di un fiume che ha mutato il tracciato del suo alveo. Le zone di territorio in contestazione<sup>8</sup> con altri comuni sono, invece, zone effettivamente appartenenti ad un unico comune, sulla quale è però in atto un procedimento giudiziario di rivendicazione della proprietà; queste aree sono formalmente identificate e descritte con un'apposita procedura descritta nel regolamento anagrafico (Istat, 1992).

### 1.3.2. Le province.

Al momento della sua formazione, le unità amministrative in cui era suddiviso il Regno d'Italia erano le province, i circondari o distretti (aggregazione di comuni, soppressi prima del censimento del 1931) ed i comuni; dal censimento del 1881 a quello del 1911, erano presenti anche i mandamenti (aggregazioni di comuni e/o di parti di comune).

I compartimenti, salvo variazioni occorse, erano territorialmente simili alle attuali regioni, ma non avevano alcuna funzione di tipo amministrativo, e sono stati utilizzati dal censimento del 1861 a quello del 1936.

Regione	Province per classi di ampiezza					TOTALE
	Fino a 1500 km2	Da 1500 a 2500 km2	Da 2500 a 3500 km2	Da 3500 a 5000 km2	Oltre 5000 km2	
Piemonte	2	3	-	1	2	8
Valle d'Aosta	-	-	1	-	-	1
Lombardia	4	3	3	1	-	11
Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	2	2
Veneto	-	4	2	1	-	7
Friuli-Venezia Giulia	2	1	-	1	-	4
Liguria	2	2	-	-	-	4
Emilia Romagna	1	3	4	1	-	9
Toscana	4	2	1	3	-	10
Umbria	-	1	-	-	1	2
Marche	-	2	2	-	-	4
Lazio	-	1	2	1	1	5
Abruzzo	1	1	1	-	1	4
Molise	-	1	1	-	-	2
Campania	1	1	2	1	-	5
Puglia	-	2	1	-	2	5
Basilicata	-	-	1	-	1	2
Calabria	1	2	1	-	1	5
Sicilia	-	4	3	2	-	9
Sardegna	-	-	1	-	3	4
TOTALE	18	33	26	12	14	103

Tabella 1.6. Classificazione delle province per classi di superficie territoriale.

La provincia, e le varie denominazioni che ha avuto questo livello di governo locale, ovvero dipartimento, circoscrizione, balia, ha sempre rappresentato il potere centrale, lontano

<sup>8</sup> Si veda Istat, 1992, pp. 74-75.

e spesso estraneo e nemico. Di conseguenza, è sempre stato vissuto come livello territoriale distante dalla vita politica e sociale della popolazione, che ha sempre trovato più immediata espressione nel comune.

Nonostante un lungo periodo di forte crisi di questo livello amministrativo, sorto a ridosso della nuova istituzione regionale, esso si è dimostrato ancora operativo e centrale nella politica territoriale statale, e si è anzi riproposto con vigore a partire dagli anni Novanta e della nuova legge 142/90 sul riordino amministrativo. Si sono infatti registrate diverse variazioni del numero di province, rispettivamente nel 1992 (con la nascita delle province di Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotona, Vibo Valentia e Verbano-Cusio-Ossola), e nel 2004 (provincia di Monza e della Brianza, Fermo e di Barletta-Andria-Trani, alle quali si aggiungono le nuove 4 province regionali della Sardegna).

Le attuali province si caratterizzano per una notevole differenza nella superficie occupata. Il solo comune di Roma, ad esempio, ha una estensione (circa 1.285 km<sup>2</sup>) che è maggiore di quella di 16 province italiane (in ordine crescente: Trieste, Prato, Gorizia, Rimini, Lodi, Lecco, La Spezia, Biella, Pistoia, Vibo Valentia, Imperia, Massa-Carrara, Napoli, Varese, Livorno, Pescara), e pressochè equivalente a quella della Provincia di Como. In totale, ben 10 comuni italiani hanno una superficie maggiore di quella delle intere province di Trieste, Prato e Gorizia.

### ***1.3.3. Le regioni.***

Le regioni vengono istituite attraverso l'entrata in vigore della Costituzione il 1 gennaio 1948, che prevedeva anche il riconoscimento dell'autonomia regionale, attraverso statuti speciali, di Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta; a queste, nel 1953 si aggiunge il Friuli-Venezia Giulia. Nei fatti, il principio dell'autonomia regionale sarà applicato a tutto lo Stato solo nel 1972.

L'individuazione delle regioni introdotte dall'Assemblea costituente non venne effettuata sulla base di un'approfondita indagine sulle caratteristiche geografiche peculiari delle differenti aree del Paese, bensì adottando una suddivisione realizzata a fini statistici. Al fine della determinazione del territorio delle diverse regioni italiane hanno contribuito maggiormente i fattori storici rispetto a quelli geografici, per cui spesso viene a mancare una rispondenza tra il confine tracciato, che quindi divide e differenzia, e l'effettiva funzionalità e dinamica territoriale, di tipo socio-economico e/o culturale, il che si riflette nei conseguenti problemi di assetto territoriale.

Alcune regioni hanno una chiara individualità fisico-geografica, come ad esempio le isole e la Valle d'Aosta; altre corrispondono a Stati preunitari ed hanno quindi una solida base storico-politica; altre non mostrano invece caratteristiche comuni evidenti in quanto non possiedono né coesione geografica, né hanno un'unità funzionale derivante, per esempio, da comuni forme di governo ed amministrazione, da elementi culturali diffusi o da un'omogenea integrazione economica.

Regione	Pianura	Montagna	Collina	Pianura	Montagna	Collina
Piemonte	671 458	1 098 677	769 848	26%	43%	30%
Valle d'Aosta		326 322		0%	100%	0%
Lombardia	1 122 642	967 281	296 362	47%	41%	12%
Trentino-Alto Adige		1 360 687		0%	100%	0%
Veneto	1 036 937	535 900	266 285	56%	29%	14%
Friuli-Venezia Giulia	299 579	334 223	151 846	38%	43%	19%
Liguria		352 813	189 211	0%	65%	35%
Emilia Romagna	1 056 964	556 044	599 301	48%	25%	27%
Toscana	192 866	577 047	1 529 105	8%	25%	67%
Umbria		247 602	598 002	0%	29%	71%
Marche		302 183	667 223	0%	31%	69%
Lazio	342 478	449 174	929 116	20%	26%	54%
Abruzzo		702 901	376 611	0%	65%	35%
Molise		245 569	198 196	0%	55%	45%
Campania	199 216	469 771	690 038	15%	35%	51%
Puglia	1 031 338	28 657	876 585	53%	1%	45%
Basilicata	80 312	468 215	450 934	8%	47%	45%
Calabria	135 374	630 823	741 858	9%	42%	49%
Sicilia	363 985	628 636	1 577 661	14%	24%	61%
Sardegna	445 098	328 683	1 635 208	18%	14%	68%
<b>Totale</b>	<b>6 978 247</b>	<b>10 611 208</b>	<b>12 543 390</b>	<b>23%</b>	<b>35%</b>	<b>42%</b>

Tabella 1.7. Superficie regionale per zone altimetriche (in ettari).

#### 1.3.4. Livelli bottom-up: le intercomunalità.

Da quando la grande impresa in Italia ha iniziato il suo declino, a partire dalla metà degli anni settanta del Novecento, si sono gradualmente affermate nuove forze che agiscono sul territorio che hanno dato luogo a processi di riarticolazione funzionale e di crescita dei sistemi locali periferici e di livelli di organizzazione socio-economica sovracomunale.

Anche a livello istituzionale si sono affermati nuovi livelli funzionali, formati da più comuni e fondati su principi di cooperazione e di partenariato. La cooperazione tra comuni è regolata fondamentalmente da tre differenti modalità:

- forme collaborative simili a contratti, in cui si definiscono i rispettivi ruoli ed impegni nello svolgimento di attività di comune interesse;
- società per azioni, in particolare per la gestione di servizi pubblici;
- forme di intercomunalità che danno vita a veri e propri enti, quali i consorzi, le unioni e le comunità montane.

Il *consorzio*, nel sistema italiano, è il più antico e classico degli strumenti di cooperazione tra enti territoriali, e la disciplina è stata riordinata in occasione della legge 142/90. Oggi tale forma si scontra con la privatizzazione degli enti gestori di reti e servizi entro un processo di riorganizzazione funzionale in parte voluto dalle direttive comunitarie e in parte messo in atto per rispondere alla crisi gestionale pubblica e alla crisi del welfare.

L'*unione di comuni* è uno strumento introdotto anch'esso dalla legge 142/90, specificamente concepita al fine di permettere la fusione tra i comuni minori, nell'ottica di un generale riordino amministrativo. Questa forma associativa prevede l'unione di comuni di piccole dimensioni, di regola non superiori a 5.000 abitanti, attorno ad un comune con una popolazione superiore a questa soglia. Scopo ultimo dell'unione era appunto la fusione, da raggiungere entro un periodo massimo di dieci anni, pena l'estinzione. Tale formula associativa assumeva un carattere transitorio essendo stabilita l'obbligatorietà della fusione tra i Comuni uniti, trascorso un termine decennale, e ciò determinò, in larga misura, il suo insuccesso. Per questo motivo, nacque la proposta di eliminare l'obbligatorietà della fusione e, alcune regioni<sup>9</sup>, introdussero un sostegno economico ai progetti di fattibilità, incentivando quei comuni che mostravano interesse alle unioni ma che, per carenza di mezzi, non erano in grado di iniziare il percorso sulla base di una precisa analisi dell'assetto organizzativo e gestionale. Oltre al vincolo della fusione, scomparve anche ogni limite rispetto alla dimensione demografica. L'unione perde quindi l'originale carattere transitorio di strumento di riordino territoriale e diviene a pieno titolo un ente locale stabilmente costituito allo scopo di esercitare congiuntamente una pluralità di funzioni di competenza dei Comuni.

La *comunità montana* fu istituita come specifico livello intermedio con la legge 1102/71, con obiettivi e funzioni essenzialmente legati alla pianificazione per lo sviluppo economico-sociale di questi territori che, per la loro peculiare situazione geografica e per la loro tradizionale frammentazione, richiedevano particolari soluzioni istituzionali. La legge 265/1999 ha fortemente sottolineato la vocazione della comunità montana a costituire uno strumento per la gestione associata delle funzioni e dei servizi comunali, sia pure confermando le sue funzioni di conservazione e valorizzazione delle zone montane.

Per quanto riguarda la delimitazione delle comunità montane, essa, come in passato, resta di competenza della regione, proprio in considerazione della necessità di adeguarne gli attuali confini alle scelte realizzate dai comuni in sede di individuazione dell'ambito ottimale; l'art. 7 della legge 265/1999 assegna alle regioni il termine di un anno dall'entrata in vigore della legge per provvedere all'eventuale riordino territoriale. Il complesso e variegato panorama territoriale italiano è caratterizzato dalla presenza, accanto a comunità montane di piccole dimensioni, di comunità montane molto vaste, comprendenti, al loro interno, altre forme di aggregazione come le unioni; ma anche di comunità montane fortemente integrate con comuni di pianura confinanti. Si presenta perciò la necessità di regolare, se del caso, i rapporti tra le comunità montane ridefinite e gli altri enti operanti nel territorio. In effetti, l'esigenza di razionalità - che sconsiglia la sovrapposizione tra più enti - unita alla necessità per i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti di individuare un unico ambito territoriale entro il quale esercitare le nuove competenze, porta a ritenere necessario il superamento della contemporanea adesione di un singolo comune a più forme di aggregazione strutturata, aventi la medesima finalità di gestione associata di funzioni e di servizi (come ad esempio l'unione).

In questo breve panorama sulle forme associative intercomunali, si possono individuare due differenti direzioni di sviluppo. Da un lato, queste modalità collaborative tendono a configurarsi come un'organizzazione intercomunale, una sorta di organizzazione

---

<sup>9</sup> Ad esempio la Regione Emilia-Romagna con la legge 24/1996.

intergovernativa locale<sup>10</sup>; dall'altro, si propongono quale ente autonomo, quasi uno Stato federale. In alcuni casi, si pongono come ampi livelli di discussione e di concertazione, in altri come compatto centro di gestione (Vandelli, 2000).

A partire dal processo di conferimento aperto dalla legge 59/97, e sviluppato con il decreto 112/98, il ridisegno e la diffusione delle forme associative, contestualmente ad un loro irrobustimento, assumono un ruolo di primo piano nell'affrontare la questione dell'inadeguatezza degli enti minori a gestire una serie di funzioni essenziali, quanto meno singolarmente.

La regione svolge a questo proposito un ruolo determinante, in quanto «al fine di favorire l'esercizio associato delle funzioni dei comuni di minori dimensioni demografiche, le regioni individuano livelli ottimali di esercizio delle stesse»<sup>11</sup>, concordandole con le rappresentanze degli enti locali. Un meccanismo sperimentato in altri ambiti, viene generalizzato: spetta all'autonomia dei comuni la scelta della forma di gestione associata; ma questa autonomia deve essere esercitata entro un termine preciso, altrimenti la scelta è effettuata dalla regione. Le fasi successive sono pertanto definite in termini chiari dal legislatore; si demanda invece alla legge regionale la definizione della fase preliminare, quella di delimitazione – tramite concertazione – dei livelli minimi di esercizio.

La riforma del 1999 rinforza il ruolo delle regioni nella programmazione, promozione ed incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, stabilendo alcuni significativi principi fondamentali. Si favorisce in particolare il massimo grado di integrazione tra i comuni, e si privilegiano le fusioni e le unioni rispetto alle altre forme di gestione sovracomunale.

Se queste forme istituzionali di aggregazione sovracomunale possono realmente porre rimedio alle carenze strutturali dei comuni minori, esse producono inevitabilmente una maggiore complessità del governo locale. Si assiste, infatti, ad una moltiplicazione dei livelli che non è immune da rischi di competizione e di conflittualità, di dispersione delle responsabilità, soprattutto nei confronti del cittadino e del suo diritto ad avere un preciso interlocutore, da poter anche sanzionare o premiare attraverso il voto.

### ***1.3.5. Livelli top-down: i sistemi locali del lavoro.***

L'Istat (1997), con la collaborazione dell'Irpet<sup>12</sup> e di un gruppo di ricercatori britannici (Università di Leeds e di Newcastle), ha introdotto ed elaborato il dato della pendolarità in Italia, per motivi di lavoro, presente nei questionari del Censimento Generale della Popolazione e delle Abitazioni del 1991. Tra i risultati più significativi di tale ricerca si può annoverare l'individuazione di una configurazione geografica del territorio italiano denominata *sistemi locali del lavoro*<sup>13</sup> (S.L.L.).

---

<sup>10</sup> Una sorta di Onu locale, secondo Vandelli (2000).

<sup>11</sup> Decreto 112 del 31 marzo 1998, art. 3.

<sup>12</sup> Istituto regionale per la programmazione economica della Toscana.

<sup>13</sup> Il concetto di sistema locale del lavoro deriva, ed è stato mutuato, da quello riguardante le aree degli spostamenti per ragioni di lavoro (TTWA: *travel-to-work areas*) elaborate e sperimentate in Gran Bretagna a partire dagli anni Settanta.

Tale configurazione rappresenta un'aggregazione di comuni sulla base dei dati relativi agli spostamenti quotidiani della popolazione (pendolarismo) per lavoro, ai quali viene applicato un algoritmo di *autocontenimento* dei flussi.



Figura 1.4. I 686 *sistemi locali del lavoro* individuati nel 2001: 233 al Nord, 128 al Centro, 325 al Sud.

A questo scopo, è stata elaborata una specifica metodologia di regionalizzazione avente per obiettivo la costruzione di una griglia territoriale determinata dai movimenti pendolari, e l'ambito territoriale che ne discende rappresenta l'area geografica in cui maggiormente si addensano quei movimenti. In tal modo si individuano sul territorio, in base alle reciproche relazioni socio-economiche, e poi si aggregano, le unità amministrative elementari, costituite da più comuni.

Tecnicamente, i *sistemi locali del lavoro* sono costituiti da due o più comuni e prendono il nome dal comune che concentra ed ospita la più alta quantità di posti di lavoro; questo, solitamente, risulta anche essere il più popoloso, e viene considerato il comune "centrale".

Il sistema locale viene assegnato alla Provincia della quale fa parte il suo Comune principale. Può accadere che il sistema locale comprenda al suo interno comuni appartenenti ad altre province della stessa Regione o di una regione amministrativa contigua. Ciò dipende dal fatto che non è stato imposto alcun rigido vincolo di appartenenza ad unità amministrative sovra-comunali (provinciali o regionali), in modo da esprimere sistemi locali che derivino dalla connessione funzionale esistente fra i Comuni, interpretata attraverso i criteri di regionalizzazione propri della metodologia adottata. L'attribuzione regionale è stata fatta considerando due criteri: quello della regione di appartenenza del comune principale e quello della prevalenza (in termini di popolazione e di numero dei comuni).

In Italia, la legge 144/99 ha individuato i *sistemi locali del lavoro* come unità territoriale rilevante per la conoscenza e valutazione delle politiche di sviluppo dell'intero territorio nazionale. La Commissione europea ha poi definito le aree in cui potranno essere concessi incentivi di varia natura alle imprese ("aiuti di Stato a finalità regionale") sulla base della griglia territoriale rappresentata dai *sistemi locali del lavoro*<sup>14</sup>.

In altre parole, si sono voluti inserire questi quadri territoriali nel contesto gerarchico dei rapporti che gli attori locali (popolazione, imprese, istituzioni) intrattengono quotidianamente, al fine di rispettare competenze amministrative e relative autonomie locali anziché individuare confini di strutture socio-economiche slegate dal contesto.

L'applicazione della metodologia di regionalizzazione ha pertanto portato alla identificazione di una configurazione geografica costituita da 686 sistemi locali del lavoro (nel 1991 erano 784, nel 1981 955), relativamente *autocontenuti*, interamente contigui e che esauriscono il territorio del Paese senza soluzione di continuità. È perciò possibile effettuare delle analisi, sia sincroniche che diacroniche, delle trasformazioni socio-economiche, orizzontali o verticali intervenute, con riferimento ad unità territoriali che sono mutate insieme ai fenomeni che devono rappresentare.

### **1.3.6. Il problema metropolitano.**

I centri urbani di dimensioni maggiori, a fronte di una struttura amministrativa comune ad ogni livello dimensionale, hanno problematiche ed esigenze gestionali, istituzionali e pianificatorie specifiche su scala sovracomunale, quali il coordinamento dei trasporti e dei servizi, il trattamento dei rifiuti solidi urbani (RSU), la creazione di infrastrutture adeguate, il monitoraggio della qualità ambientale.

Fin dai primi anni Settanta si sono intraprese iniziative di riforma della legislazione vigente al fine di redistribuire i costi di gestione metropolitana gravanti esclusivamente sul capoluogo principale e di creare, ad esempio, enti per l'attribuzione delle competenze urbanistiche e per il trasferimento delle risorse economiche e delle responsabilità finanziarie,

---

<sup>14</sup> Istat, *Specializzazione produttiva dei sistemi locali del lavoro*, in Istat, "Rapporto Annuale 1999", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2000.

da sostituire poi gli enti provinciali. Si proponevano, a questo proposito, due differenti impostazioni per questi nuovi organi amministrativi: il modello *unitario*, direttamente elettivo, con quindi maggior autorità decisionale, senza alcun privilegio per l'area centrale; oppure, il modello *associativo*, maggiormente flessibile e dialettico, con un'area centrale privilegiata e con difficoltà decisionali superiori.

Questi tentativi di istituire forme di governo metropolitano si sono tuttavia scontrati con il localismo fermo e radicato delle amministrazioni comunali, forti della loro tradizione storico-politica.

Il primo problema che sorge è quello della definizione e delimitazione delle aree metropolitane<sup>15</sup>, vale a dire gli ambiti di autocontenimento spaziale dei sistemi urbani<sup>16</sup>. Al di là dell'effettiva dialettica storica con la quale si sono susseguite le varie fasi di riforma delle autonomie locali, per i nostri scopi è interessante analizzare quali sono stati i concetti ed i criteri utilizzati al fine di rendere operativi questi organismi territoriali nei due passi legislativi fondamentali, la Legge n. 142 del 8 giugno 1990 "Ordinamento delle autonomie locali" ed il Decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

In questa normativa si fa riferimento a categorie concettuali quali, in ordine di complessità crescente, "città grande", "regione integrata", "città nodale" (ruolo che il centro riveste nelle diverse reti di relazioni) per evocare l'idea di metropoli (Bertuglia e Occelli, 1991).

Appare evidente, come già osservato in altre situazioni, lo scostamento tra la percezione del fenomeno urbano, metropolitano nel caso specifico, del senso comune che lo considera evidente e tangibile, ed i tentativi di concettualizzazione univoca e precisa, tali da permetterne la concreta riconoscibilità che risulta invece sfuggente e si manifesta attraverso la molteplicità delle rappresentazioni proposte.

Il concetto si fa, addirittura, ancor più elusivo negli ultimi decenni a causa di due processi: il primo di carattere storico-culturale che concerne la progressiva divaricazione tra lo sviluppo tecnologico ed economico ed i meccanismi di controllo sociale e di governo di tale sviluppo; il secondo di carattere culturale-conoscitivo che riguarda sia il riconoscimento della compresenza di una pluralità di attori responsabili della morfogenesi dei sistemi urbani, anche se in modo *indiretto*, *parziale* e *mediato* (Scaramellini, 1990), sia la sopracitata impossibilità di sintetizzare le molteplici percezioni del fenomeno derivanti da categorie concettuali differenti (senso comune, "città grande", "regione integrata", "città nodale") e di giungere così ad una rappresentazione condivisa.

Esempi del primo tipo di processo sono l'affermazione del localismo, inteso come tutela dell'identità storico-culturale, e lo scollamento tra le delimitazioni fisico-spaziale, socio-funzionale ed amministrativa della città.

---

<sup>15</sup> Il concetto di area metropolitana è stato rigorosamente definito per la prima volta nel 1949 dal *Bureau of the Budget* degli Stati Uniti allo scopo di permettere un confronto, dal punto di vista statistico, tra i maggiori centri urbani del Paese, indipendentemente dai confini della città vera e propria (*central city*), in considerazione del fatto che l'estensione fisica di un grande centro urbano travalica spesso quella dei suoi limiti amministrativi.

<sup>16</sup> Sulla questione della definizione dell'ambito spaziale dei sistemi urbani si veda Bertuglia C.S., Occelli S., *Le aree metropolitane come livello di governo: concezioni, criteri e metodi di delimitazione*, in "Archivio di studi urbani e regionali", Anno XXII, n. 41, 1991, pag. 9-25.

### 1.3.6.1. I criteri proposti dalla legge 142/1990.

La Legge 142/90 adotta un punto di vista analitico-conoscitivo che considera un'area metropolitana come sistema economico-funzionale territoriale.

Assumendo che le differenziazioni e le problematiche territoriali delle realtà urbane sono difficilmente generalizzabili attraverso una definizione, si è scelto di caratterizzare degli spazi dove la funzione urbana assume dimensioni e gerarchie di livello superiore.

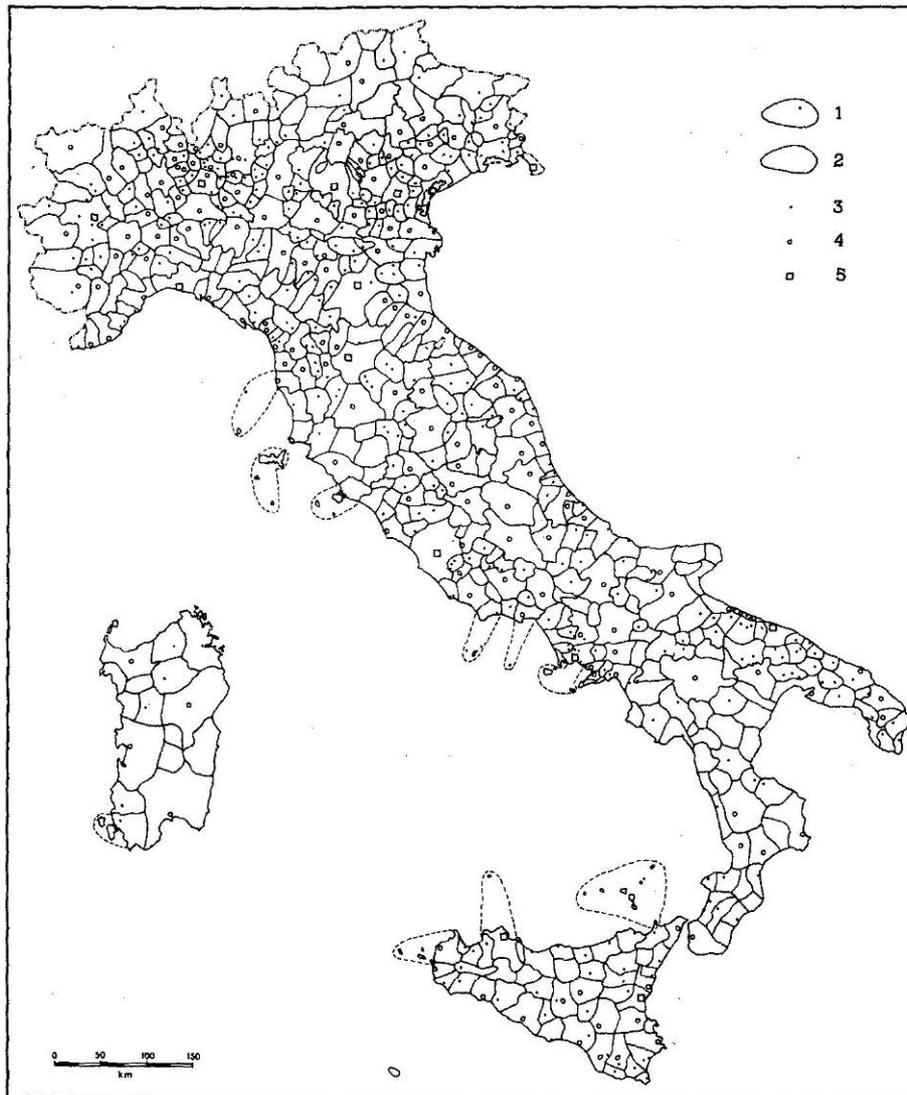


Figura 1.5. Le aree di gravitazione per servizi di livello medio-inferiore individuate in Italia da Cori (Cori et alii, 1993).

Si devono affrontare tuttavia diversi problemi, tra i quali la variazione funzionale e strutturale nel tempo dei confini dell'area individuata; l'assenza nel concetto teorico di un assioma relativo alla contiguità territoriale, pur ricorrendo alla imprecisa locuzione di "area";

la necessità di delimitazioni diverse per le varie funzioni. Scaramellini (1991) sottolinea come sia impossibile la delimitazione di organismi metropolitani basata su caratteri strutturali e funzionali omogenei e spazialmente definiti.

L'articolo 17 istituisce le nove aree metropolitane composte dai comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari e dai comuni "i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali". Queste aree metropolitane assumono una funzione sovracomunale di coordinamento. È immediatamente evidente che tra le nove metropoli ci siano una forte disomogeneità dimensionale e specifiche problematiche derivanti da una profonda differenziazione sociale, economica, politica, culturale e territoriale.

La legge privilegia in questo modo un concetto di tipo funzionale ("la reciproca integrazione", un completarsi senza interruzione nei singoli processi del ciclo urbano) riferito verticalmente ai livelli economico, sociale, culturale e territoriale, quest'ultimo inteso in un senso ampio che comprende anche gestione e salvaguardia dell'ambiente. Si considerano l'omogeneità territoriale e gravitazionale in funzione della città centrale, escludendo quasi del tutto la valutazione delle relazioni reticolari tra le diverse località. Non viene introdotta alcuna soglia che regoli l'inclusione, o l'esclusione, di comuni all'interno dell'area da delimitare, così come non vengono posti vincoli sulla continuità di edificato.

Dalla pubblicazione di questo atto, si sviluppò un filone di studi urbanistici dedicati alla regione geografica ed ispirata ai criteri di omogeneità territoriale, continuità dell'edificato e densità demografica, rispetto all'intorno; si utilizzò l'elaborazione di indicatori delle diverse funzioni (relazioni verticali), tralasciando le relazioni orizzontali con cui interagiscono in uno spazio che può essere frammentario e disperso

Un altro filone di studi gerarchico-funzionali: si basava sull'opposizione città-campagna attraverso gli attivi nei settori extra-agricoli e del terziario avanzato, nonché sull'interdipendenza tra città centrale (*core*) e area metropolitana (*ring*)

Infine, si tentò anche un approccio reticolare, non per gerarchie ma attraverso interconnessioni basate sulla specializzazione, che portano al sistema metropolitano.

Come detto, gli scopi della creazione di questi organismi di coordinamento e programmazione sovracomunale risiedono nella ripartizione più equa dei costi e dei benefici dello sviluppo e nel ridurre gli svantaggi sociali ed economici che sono distribuiti spazialmente in modo disomogeneo, promuovendo uno sviluppo territoriale equilibrato attraverso la compresenza equilibrata ed ecologicamente orientata tra attività socio-economiche ed alterazione dell'ambiente, espletato attraverso il controllo localizzativo delle attività stesse.

Nella fase di perimetrazione viene affidato un ruolo specifico alle Regioni; inoltre, vi è la necessità di considerare pure parametri connessi con l'ambiente fisico per una più corretta implementazione del modello ecologico.

L'approccio specifico di questa legislazione deriva da una politica nazionale dell'ambiente a più ampia scala, necessità che impone di individuare gli ambiti di autocontenimento spaziale delle alterazioni dovute alla pressione antropica, in relazione alle capacità di carico specifiche.

Ne deriva un modello ecologico composto rispettivamente da una matrice "servizi urbani-uso del territorio / impatto ambientale", concepita per garantire una buona qualità della vita alla popolazione; da una matrice "ambiti di impatto / classi di alterazione ambientale", realizzata per valutare pressioni ed alterazioni che le diverse forme di uso del suolo hanno sulla qualità ambientale; infine, una terza matrice "tipologia di intervento / uso del territorio" per la salvaguardia ambientale.

#### **1.3.6.2. I criteri proposti dal Dlgs n. 267/2000.**

Fermo restando che vengono considerate metropolitane le aree dei grandi comuni indicati già nella legge precedente, il decreto specifica che ne faranno parte i comuni "i cui insediamenti abbiano con essi stretti rapporti di stretta integrazione territoriale ed in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali".

L'art. 23, comma 1, fa nuovamente riferimento a vincoli di contiguità in quanto vi si afferma che "il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti di stretta integrazione in ordine all'attività economica, ai servizi essenziali, ai caratteri ambientali, alle relazioni sociali e culturali possono costituirsi in città metropolitane ad ordinamento differenziato".

È già stato ampiamente discusso in precedenza come, a seconda del fenomeno che si consideri, l'ampiezza dell'area coinvolta cambi, talvolta in modo anche considerevole.

Il comma 3 dello stesso articolo introduce l'aspetto innovativo che maggiormente ci interessa al fine del nostro studio. Dice infatti che "la proposta di istituzione della città metropolitana è sottoposta a referendum a cura di ciascun comune partecipante", mentre lo statuto (in cui viene indicato il territorio, l'organizzazione, l'articolazione interna e le funzioni) della città metropolitana verrà adottato dall'assemblea dei rappresentanti degli enti locali interessati.

Mentre la legge 142/90 si soffermava maggiormente nel fornire indicazioni normative più precise alle quali fare riferimento, il dlgs. 267/00 individua nelle forme associative e di cooperazione il vero motore attuativo di queste entità territoriali.

#### **1.4. L'assetto amministrativo del Piemonte.**

In seguito alla vittoria sugli austriaci a Marengo nel 1800, e alla successiva conclusione della pace, nel 1801 Napoleone Bonaparte estese l'ordinamento amministrativo francese al Piemonte.

Con la vera e propria annessione alla Francia, avvenuta nel 1802, la regione piemontese fu suddivisa in sette dipartimenti creati come regioni naturali in base ai bacini idrografici: l'Eridano (antico nome del Po) con capoluogo Torino, la Dora (comprendente la Valle d'Aosta) con capoluogo Ivrea, il Sesia con capoluogo Vercelli, l'Agogna con capoluogo Novara, il Tanaro con capoluogo Asti, lo Stura con capoluogo Cuneo, Marengo con capoluogo Alessandria.

Questi dipartimenti erano condotti da un prefetto ed erano composti dagli *arrondissements*, ovvero i circondari, che comprendevano diverse antiche province; questi

erano a loro volta suddivisi in *cantons*, i mandamenti, cui facevano capo delle *villes*, cioè città, in cui risiedeva il *maire*, il sindaco.

La divisione adottata è sia fisica che politica. Il modello francese presupponeva la frammentazione spinta delle realtà locali, al punto di rafforzarne l'identità ma, nello stesso tempo, di eliminare la massa critica utile all'organizzazione di forme di conflitto sociale. Parallelamente, l'istituzione dei dipartimenti, e delle province in Italia, quali entità territoriali intorno ad un centro di maggiori dimensioni, dove risiedeva l'organo di controllo di emanazione diretta del governo centrale, la Prefettura, metteva in atto il controllo del potere centrale sulla periferia.

La dimensione territoriale del dipartimento e della provincia è stata basata sul percorso giornaliero di andata e ritorno dalla sede di controllo ad uno qualunque dei comuni dell'area di attinenza.

Con l'Unità d'Italia, il Piemonte, che comprende anche la Valle d'Aosta ma non la Liguria, viene suddiviso in quattro province: Torino, Novara, Alessandria e Cuneo.

Nel 1927, vengono istituite le nuove province di Vercelli, per distacco da Novara, e di Aosta, per distacco da Torino; successivamente, nel 1935 nasce la provincia di Asti, composta da comuni staccati da Alessandria. Nel 1945 si registra invece un passaggio di comuni del Canavese dalla provincia di Aosta, dal quale erano separati sia fisicamente dallo spartiacque che funzionalmente dalle vie di comunicazione, a quella di Torino.

Infine, nel 1992 vengono istituite le nuove province di Biella, con comuni staccati dalla provincia di Vercelli, e di Verbano-Cusio-Ossola, per distacco da Novara.

In pratica, solo la Provincia Granda, ovvero Cuneo, ha mantenuto quasi intatti i confini voluti da Napoleone circa duecento anni fa.

Mentre le province che erano 4 sono ora divenute 8, i comuni piemontesi, che nel 1861 erano 1428 con una superficie media di circa 18 kmq, sono attualmente 1206, con una superficie media di circa 21 kmq. Ciò nonostante, la distribuzione di comuni con una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti è rimasta pressochè immutata.

La maglia amministrativa regionale di base è quindi frammentata in unità di dimensioni areali inferiori del 76% alla media nazionale, che è di circa 37 kmq.

All'interno della realtà regionale, vi è una grande varietà nella distribuzione dei comuni per classi di ampiezza territoriale: i comuni di grande estensione si situano prevalentemente nell'area alpina, oppure sono quelli di rilevanza storica, con peso demografico e funzioni primarie nella gerarchia urbana; viceversa, i comuni di dimensioni più contenute si trovano principalmente in zone collinari (Langhe e Monferrato), sulle pendici appenniniche (versante destro della Val Scrivia) e nella fascia pedemontana che dal Canavese giunge al Lago Maggiore attraversando Biellese e Valsesia, per cui la distribuzione della frammentazione areale e della polverizzazione demografica si vanno a sovrapporre.

Dal 1861 ad oggi, si sono succeduti diversi interventi tesi ad una razionalizzazione della maglia amministrativa, la cui periodizzazione è riassumibile in tre differenti intervalli: il periodo immediatamente successivo all'Unità, l'epoca fascista e il primo Dopoguerra, dopo di che, dagli anni Sessanta ad oggi, la griglia amministrativa è rimasta pressochè immutata.

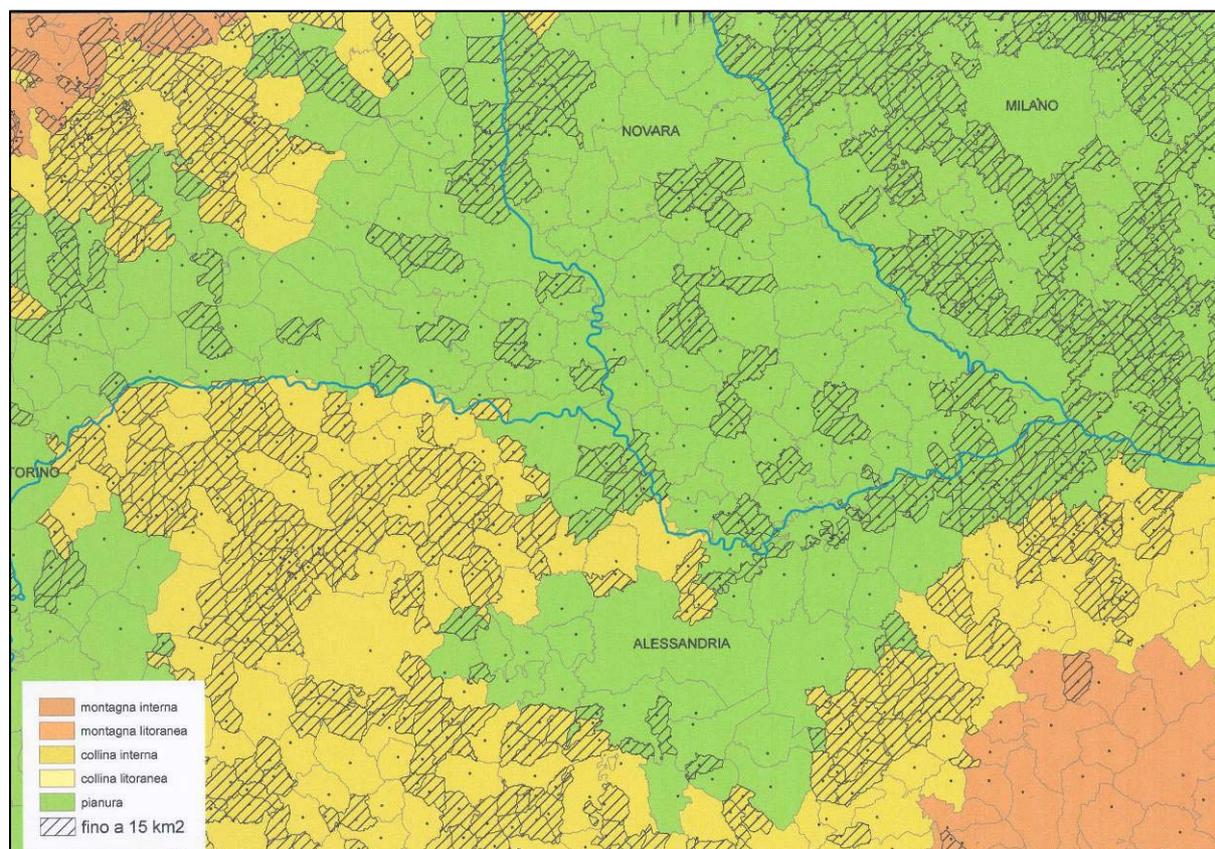


Figura 1.6. Analisi della distribuzione dei comuni per superficie in base alle zone altimetriche: la Pianura Padana tra Torino, Milano e Alessandria. È interessante notare come i comuni più piccoli si ritrovino sia in collina che in pianura, in particolare attorno a Milano.

Sturani, a proposito delle soppressioni di comuni relative al periodo 1927-29 e delle successive ricostituzioni degli anni 1946-47, commenta che “l’incongruità di diversi provvedimenti – che separano, come enti autonomi, frazioni ormai unite sul piano edilizio e delle relazioni economiche, o che ricreano comuni la cui «povertà» è apertamente riconosciuta dalle stesse autorità provinciali – è palese ed è confermata dalla frequenza degli scambi di frazioni e delle rettifiche di confine successive, segno di un’inadeguatezza ed instabilità territoriale innescate più che risolte dalle ricostituzioni”<sup>17</sup>.

Ad oggi, si può affermare che solamente la provincia di Novara è l’area dove gli interventi soppressivi del 1927-29 hanno registrato la miglior tenuta.

A partire dal 1972, le circoscrizioni comunali piemontesi non subiscono più alcuna trasformazione, fatto salvo la nascita di un comune nella provincia di Biella – il comune di Mosso derivante dalla fusione tra i comuni di Mosso Santa Maria e di Pistolesa<sup>18</sup> - ed uno in

<sup>17</sup> Sturani M.L., *Il Piemonte*, in Gambi L., Merloni F. (a cura di), “Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia”, Il Mulino, Bologna, 1995, pag. 127.

<sup>18</sup> Legge regionale 11 novembre 1998, n. 32.

quella di Asti - il comune di Montiglio Monferrato derivante dalla fusione tra i comuni di Colcavagno, di Montiglio e di Scandeluzza<sup>19</sup>.

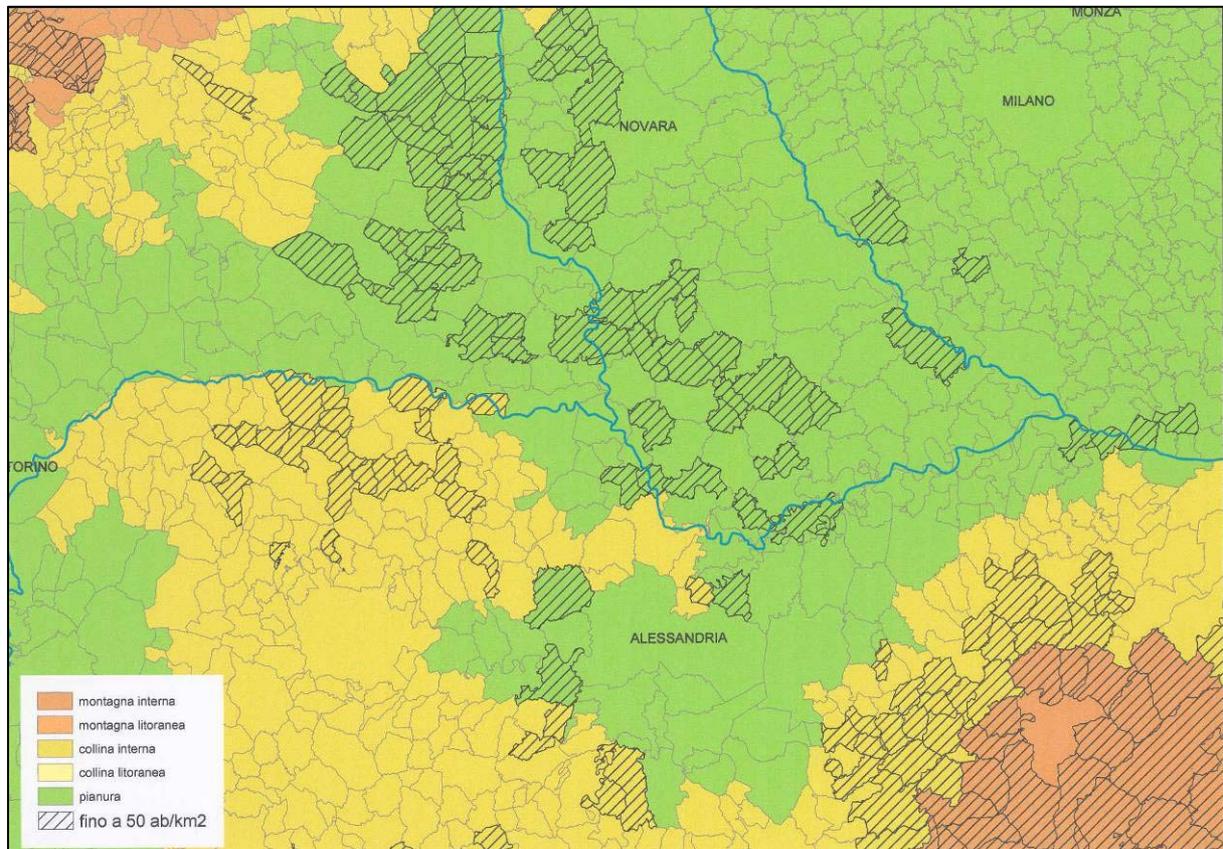


Figura 1.7. Analisi della distribuzione dei comuni per densità in base alle zone altimetriche: la Pianura Padana tra Torino, Milano e Alessandria.

Questo improvviso arresto, mai verificatosi prima se non attraverso periodi più o meno lunghi di stasi, coincide con l'attuazione del passaggio delle competenze decisionali e legislative in materia di confini comunali dallo Stato alle regioni; la Regione Piemonte non poté dotarsi infatti di strumenti normativi efficaci in tale settore, al fine di disciplinare i criteri e le procedure di riordinamento circoscrizionale, che restarono di competenza statale. Questa situazione contrastava fortemente sia con le attese di riordinamento generale registrate negli anni Sessanta, che con la numerosità, anche se calante, di richieste locali di variazione successive al 1971<sup>20</sup>.

In questo quadro immutato, oggi, l'area metropolitana torinese concentra in circa 1.000 kmq una popolazione di quasi 1,8 milioni di abitanti, pari al 42% del totale regionale. Le altre aree urbane ed industriali a più denso popolamento si estendono complessivamente su 5.500

<sup>19</sup> Legge regionale 22 dicembre 1997, n. 65.

<sup>20</sup> Sturani M.L., *op. cit.*, pag. 128.

kmq e registrano a 1,5 milioni di abitanti. L'insieme delle aree forti, ovvero quelle urbano industriali, dello spazio piemontese addensano quindi oltre i tre quarti della popolazione su una superficie pari ad un quarto del territorio regionale, con una densità di 525 abitanti per kmq.

Le aree periferiche, soprattutto collinari e montane, sono spazi a popolamento rado, con densità inferiori a 50 abitanti per kmq (1 milione di abitanti, 18.900 kmq). La polverizzazione amministrativa di queste aree a basso popolamento concorre a compromettere i livelli minimi di funzionalità dell'attività amministrativa, di governo urbanistico del territorio e di erogazione dei servizi pubblici. In prospettiva, il fenomeno della denatalità e della regressione demografica, che interessano la regione nel suo complesso, non possono che evidenziare ulteriormente questi problemi.

Come accennato, in mancanza di una legislazione specifica e a fronte delle resistenze locali alle ipotesi di accorpamento di comuni, una delle risposte finora delineate dall'amministrazione regionale consiste nel rendere funzionali ed efficaci forme maggiormente flessibili di aggregazione intercomunale, promuovendo livelli circoscrizionali intermedi come le comunità montane e le unioni di comuni, anche se permane un ruolo attivo da parte dello Stato.

A partire dagli anni Novanta, successivamente alla legge sulle autonomie locali, riprendono le iniziative orientate alla razionalizzazione delle circoscrizioni comunali.

In Piemonte, il 52% circa dei comuni ha una popolazione inferiore ai 1.000 abitanti. Questo fenomeno di frammentazione amministrativa dei piccoli comuni ha origini orografiche e morfologiche, ma ancor più è un derivato storico dovuto all'adesione al modello di ordinamento comunale della Francia post-rivoluzionaria.

La frammentazione e le strutture di quell'organizzazione sono tutt'oggi funzionanti pur essendo radicalmente cambiato il contesto geo-storico e sociale, alimentando in questo modo paradossi amministrativi soprattutto in fase di effettivo decentramento delle funzioni, sia centrali che periferiche, messa in atto con la riforma "Bassanini" (Legge n. 59 del 15 marzo 1997). Il paradosso consiste nel fatto che l'importanza attribuita attraverso il 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.

Una delle risposte finora delineate dall'amministrazione regionale consiste nel rendere funzionali ed efficaci circoscrizioni intermedie come le comunità montane, circondari o, nel caso del Piemonte, le comunità collinari.

A livello nazionale, il decreto legislativo n. 112/98 tenta di risolvere questo problema prevedendo nell'art. 3 comma 2 l'individuazione di "livelli ottimali di esercizio", tanto più necessari quanto maggiore è la frammentazione comunale.

La frammentazione gestionale è certamente una delle cause prioritarie della marginalizzazione socio-economica di una parte rilevante del territorio regionale.

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, l'esplicazione di forme di identità di area vasta di livello provinciale.

In questa ottica di devoluzione delle funzioni agli Enti Locali si manifestano ancora, tuttavia, spinte di segno opposto, di rafforzamento delle emanazioni del potere centrale, come ad esempio attraverso la legge 142/90, la quale ha innovato notevolmente le funzioni degli Enti Locali ridefinendo e ricostituendo il ruolo della provincia quale ente intermedio.

## Capitolo 2

### L'ORGANIZZAZIONE TERRITORIALE A LIVELLO COMUNITARIO.

#### 2.1. Le sfide comunitarie a livello politico e territoriale.

L'Europa non è ancora uno spazio dotato di una propria forte coerenza e di specifiche caratteristiche, ma è anche vero che i tratti di un vero e proprio territorio europeo si stanno progressivamente accumulando. D'altronde, le tappe più importanti del processo di costruzione europea hanno logiche principalmente economiche – le politiche commerciali convergenti e la moneta unica, ad esempio – prima ancora che territoriali, ambito di cui ci si occupa solo attraverso le politiche regionali.

Oggi, l'Unione europea è un modello di integrazione in continuo sviluppo, ma chiamato anche a migliorie, in direzione di una maggiore democraticità, al fine di colmare il deficit rappresentativo e diventare più “parlamentare”, più partecipativa. La democrazia locale è una delle sfide chiave del progetto europeo ed è ad un livello di attuazione più avanzato nei paesi occidentali, dove si promuove appunto la democrazia partecipativa rispetto alle pratica consolidata della democrazia rappresentativa.

L'Unione non è uno Stato, bensì un sistema politico-amministrativo *sui generis*, a metà tra organizzazione internazionale e Stato federale, secondo alcuni autori; primo esempio di unione federale secondo altri; originale espressione della volontà intergovernativa per chi sottovaluta le tendenze sovranazionali rese possibili dai trattati e sviluppate dalla prassi comunitaria (Gozi, 2000).

L'Unione europea fa, quindi, piuttosto pensare ad una “Confederazione di Stati nazionali”, con una moneta ed istituzioni comuni proprie, a cui però manca il potere coercitivo verso gli Stati membri, che restano i decisori chiave nonostante una crescente debolezza. A differenza degli Stati nazionali, essa non è basata sul principio di separazione dei poteri, qui sostituito dal « triangolo istituzionale comunitario ».

Questa sua incompiutezza deriva in parte dalla non rispondenza tra il progetto “centrale” e le spinte territoriali. Il disegno attuale prevede che le istituzioni principali siano centralizzate, con un'autorità unica, situata in un luogo lontano e quindi poco “percepibile” nel senso comune. È come se si volesse trasferire a scala continentale il modello concettuale dello stato-nazione.

La costruzione europea implica come principale banco di prova e come sfida geografica la relativizzazione della scala dello stato-nazione, sia attraverso il trasferimento di competenze con meccanismi di *regulation* e/o *deregulation* sovranazionali, sia per mezzo dell'introduzione recentemente ratificata della sussidiarietà, che comporta un trasferimento di

competenze verso il basso. Tutto ciò non comporta comunque la dissoluzione del livello nazionale, quanto piuttosto un suo riposizionamento tra altre scale di azione<sup>21</sup>.

Il problema è tutt'altro che semplice da affrontare, e rischia sempre di oscillare tra i due estremi: da una parte considerare l'Unione europea come semplice mosaico di Stati, fatto sempre meno veritiero; dall'altro, nascondere che, comunque, al suo interno ci sono delle frontiere vive tra i vari Paesi che vi partecipano.

La decentralizzazione ed il processo europeo inducono delle forti modificazioni nel panorama istituzionale e richiedono di pensare a come gestire in modo alternativo i territori. Si osserva già, ad esempio, una ristrutturazione degli spazi nazionali attraverso la cooperazione tra aree transfrontaliere, la formazione di grandi agglomerazioni ed i rischi di desertificazione dei territori più lontani da queste forze plasmani. Anche la questione del federalismo finanziario pone una serie di questioni che vanno oltre la sola problematica fiscale o del finanziamento delle collettività territoriali.

Si riscopre attraverso l'impegno progettuale europeo, l'importanza per l'evoluzione e lo sviluppo del disegno comunitario dei processi *cooperativi*, oscurati per anni dall'attenzione investita su quelli *competitivi*.

La costruzione comunitaria pone dei problemi del tutto inediti, costringe ad intraprendere percorsi inesplorati – se non altro per la complessità delle relazioni tra gli attori coinvolti – che, a volte, donano risultati un po' perversi. L'applicazione del principio di *addizionalità* – che impone livelli di spesa quantomeno equivalenti rispetto al precedente periodo di programmazione - rimane ambigua nella sua articolazione tra la scala comunitaria e quella nazionale, in quanto i rigorosi criteri di contenimento del debito pubblico, fissati nel Patto di stabilità, impongono spesso tagli di spesa che impediscono il cofinanziamento comunitario, basato appunto sul principio di addizionalità stesso. Per quanto riguarda il caso italiano, la questione degli aiuti al Mezzogiorno ne è una chiara esemplificazione.

L'aumento di potere dell'Unione europea contribuisce, come detto, a indebolire gli stati-nazione che la costituiscono e ad alimentare rivendicazioni autonomiste (regionalismo<sup>22</sup>) e conflitti regionali (conflitti pre-nazionali, conflitti storici oppure conflitti post-nazionali). In alcuni casi, si può affermare che, parallelamente al processo di costruzione dell'Europa, si è innescato un processo di riarticolazione dello stato-nazione: la rivendicazione delle proprie identità regionali - dalla Padania ai Paesi Baschi, alla Scozia - precede spesso l'attuazione del decentramento e della regionalizzazione, fino a mettere in discussione l'unità stessa dello stato, minacciata in termini di secessione o di frammentazione.

L'Europa attuale si articola in una molteplicità di poli regionali che si sono affermati attraverso una serie di effetti cumulativi; ognuno di questi poli vorrebbe ora non dover passare attraverso l'intermediazione statale per promuovere i propri interessi in seno alla Comunità: ognuno vorrebbe discuterli direttamente con il "Re". L'immagine territoriale europea attuale è perciò più vicina alle reti di relazioni nobiliari delle monarchie pre-repubblicane che non allo stato moderno centralizzato.

La pluralità di interessi di cui il Consiglio è permeato caratterizza il sistema comunitario come un sistema « a rete », in cui alle questioni avanzate dai vari Stati si

---

<sup>21</sup> Per quanto riguarda le forme di governo a livelli multipli, si veda il Capitolo 1, par. 4.2.

<sup>22</sup> Per la definizione, si veda il Capitolo 1, par. 2.4.

aggiungono quelle settoriali che hanno funzionalmente identificato nelle istituzioni comunitarie un nuovo sistema di potere, su cui i governi nazionali ed i singoli ministeri esercitano una grande influenza. Espressione di questa necessità sono alcuni organi consultivi, in particolare il Comitato delle regioni ed i gruppi di interesse.

## 2.2. L'«Europa delle Regioni».

Il progetto *in progress* della costruzione europea ha una delle sue principali sfide quello di disegnare una nuova architettura amministrativa territoriale, dietro la quale si consuma l'attuale battaglia tra i diversi livelli di governo, basata non più sugli stati nazionali, bensì sulle regioni. Il Trattato di Maastricht (1992), all'articolo 198A, prevede la costituzione di un *Comitato delle regioni*<sup>23</sup>, con compiti essenzialmente consultivi nei confronti della Commissione e del Consiglio. Tuttavia, si è ancora all'interno di un'ottica prettamente centralistica – forse necessaria per creare un soggetto forte capace di sostituirsi temporaneamente allo stato – e ben lungi dalla realizzazione di vere e proprie istanze federaliste.

L'espressione “Europa delle regioni” è fertile di contenuti evocativi dal punto di vista politico in quanto, facendo leva sui valori locali e sullo straordinario patrimonio di culture, permette di ipotizzare un'Unione europea di natura tipicamente confederale. Essa sta ad indicare l'insieme di unità territoriali in cui si articola il territorio comunitario, ma anche la dialettica che si vuole stabilire tra il potere decisionale centrale e le autonomie funzionali attribuite alla periferia, vale a dire alle regioni e ai poteri locali. Quest'immagine serve altresì per evocare un organismo europeo che sappia perseguire localmente l'integrazione e la coesione economica e sociale di tutto il suo territorio.

Da più parti è invocata una ristrutturazione geografica del territorio dell'Unione in quanto l'attuale struttura regionale, che è il risultato delle singole vicende storiche e politiche, mal si presta all'articolazione delle esigenze emergenti in fatto di politiche regionali comuni.

L'articolazione dello spazio europeo in regioni individuate secondo principi comuni – regioni funzionali, regioni sistemiche, regioni-piano, ecc. – non è, tuttavia, un progetto agevole da attuare in quanto ogni paese ha maturato specifiche esperienze di

---

<sup>23</sup> Definito come “Comitato a carattere consultivo composto di rappresentanti delle collettività regionali e locali” (Fonte: [http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/EU\\_treaty.html](http://europa.eu.int/eur-lex/it/treaties/dat/EU_treaty.html)). Istituito nel 1992 dal trattato di Maastricht, il Comitato delle Regioni (CdR) è un organo consultivo che consente alle collettività territoriali di far sentire la loro voce nel processo decisionale dell'Unione europea. E' composto di 317 rappresentanti delle collettività regionali e locali, nominati per quattro anni dal Consiglio. Il Comitato è consultato dal Consiglio, dal Parlamento europeo e dalla Commissione in settori che rivestono interesse a livello regionale e locale, in particolare l'istruzione, la gioventù, la cultura, la salute pubblica, la coesione economica e sociale. Esso può anche emettere pareri di propria iniziativa. A partire dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam (maggio 1999), il Comitato delle Regioni deve essere consultato in un numero più ampio di settori: la tutela dell'ambiente, il fondo sociale, la formazione professionale, la cooperazione transfrontaliera e i trasporti. Il trattato di Nizza, adottato nel dicembre 2000, non ha modificato né il numero dei membri del CdR né la ripartizione dei seggi per Stato membro al suo interno. In vista dell'allargamento, il trattato stabilisce che il numero dei membri del Comitato non può essere superiore a 350. Il trattato di Nizza prevede esplicitamente che i membri del CdR devono essere titolari di un mandato elettorale nell'ambito di una collettività regionale o locale oppure essere politicamente responsabili dinanzi a un'assemblea eletta. La Costituzione europea, in corso di ratifica, prevede di fare passare il mandato dei membri del CdR da quattro a cinque anni.

regionalizzazione, ed, d'altronde, un progetto di suddivisione dello spazio europeo in una struttura regionale che travalichi le frontiere nazionali appare ancora più difficoltoso.

L'individuazione di un'entità territoriale intermedia che sappia mediare le notevoli differenze esistenti nel quadro delle regioni in cui si articolano attualmente i singoli stati appare infatti un atto di forza troppo autoritario da parte di un potere centrale percepito ancora come troppo tecnocratico e poco rappresentativo per essere accettato a livello locale, anche se ci sono documentati motivi per ritenere l'attuale maglia amministrativa, adottata da Eurostat, inadatta per una gestione responsabile delle necessità amministrative, economiche, sociali e programmatiche a livello regionale.

Molto più realisticamente, sarà una forma di contrattazione a livello politico a decidere quale sarà la fisionomia delle regioni in cui si articolerà il territorio europeo: la definizione del sistema di rapporti tra potere centrale e potere locale viene, infatti, abbastanza comunemente ritenuto prioritario rispetto al discorso relativo alla dimensione territoriale regionale.

Questo significa che saranno le discipline giuridiche e politiche ad essere protagoniste del processo di regionalizzazione europeo in quanto verrà loro demandato di definire preliminarmente quali saranno le funzioni che questi enti territoriali saranno chiamati ad esercitare. Il processo di attribuzione di potere agli enti locali, in questo caso la regione, avverrà, dapprima, con la definizione delle competenze regionali, e quindi con l'individuazione degli ambiti territoriali all'interno dei quali questi enti saranno chiamati ad esercitare le loro capacità decisionali.

### 2.3. La suddivisione statistica del territorio dell'Unione Europea.

Nell'ambito della Commissione Europea, la Direzione E è incaricata delle statistiche sociali e regionali e del sistema informativo geografico; in particolare, l'unità E4 segue i conti e gli indicatori a livello regionale, il sistema informativo geografico e in quest'ambito, le statistiche urbane e le nomenclature territoriali. Quest'unità segue inoltre progetti di particolare interesse quali GISCO<sup>24</sup>, SIRE<sup>25</sup> e REGIO<sup>26</sup>.

La classificazione delle unità territoriali utilizzata da Eurostat è denominata NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques*), ovvero Nomenclatura unificata delle unità territoriali a fini statistici<sup>27</sup>. Con essa, Eurostat ha suddiviso il territorio dei Paesi aderenti all'Unione Europea in una struttura gerarchica di zone statistiche uniche ed uniformi, nel

<sup>24</sup> GISCO è l'acronimo di *Geographical Information System for the Commission of the European Communities*. Esso è il GIS della Commissione Europea, operativo dal 1995 e nato dal progetto CORINE (*Coordination de l'information sur l'environnement*). Contiene informazioni che riguardano i confini amministrativi, l'idrografia, le infrastrutture per i trasporti, le strade, le ferrovie, le condizioni climatiche, ecc. I confini amministrativi sono disponibili fino al livello di NUTS 5, ora LAU 2, e sono tratti da *Eurogeographics*, che nasce dall'associazione degli enti nazionali di cartografia.

<sup>25</sup> SIRE è l'acronimo di *Système d'information infra-régionale d'Europe*. Questo database di informazioni statistiche, che non fa parte di REGIO, proviene in prevalenza dai censimenti del 1981 e 1991 e riguarda tutte le unità di tipo NUTS 4 e NUTS 5, ora LAU 1 e LAU 2. Esso permette inoltre di ricostruire qualsiasi regionalizzazione aggregata, in particolare delle regioni funzionali.

<sup>26</sup> REGIO corrisponde a *Eurostat Database of Regional Statistics*, di cui fa parte la base dati New Cronos. Anche in questo caso, si tratta di un *database* di informazioni statistiche relative a molti aspetti quali la demografia, i conti economici, l'occupazione, le statistiche sull'energia, l'agricoltura, i trasporti, la ricerca e lo sviluppo, etc., ma solo fino al livello NUTS 3, capace di risalire però in alcuni casi fino al 1970.

<sup>27</sup> Si veda il sito [http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/splash\\_regions.html](http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/nuts/splash_regions.html).

rispetto dei confini amministrativi esistenti. Essa fu concepita inizialmente in cinque livelli che, partendo da quello subnazionale NUTS 1 (macro-regioni), giungevano fino al livello NUTS 5, corrispondente alle municipalità o comuni, e può essere composta sia da unità amministrative che da unità non amministrative.

Le principali applicazioni di questa nomenclatura consistono nella raccolta, nello sviluppo e nell'armonizzazione delle statistiche regionali comunitarie, nell'analisi socio-economica delle regioni e nella definizione delle politiche regionali comunitarie. Essa deve consentire confronti statistici regionali a livello internazionale, ed una delle applicazioni principali di questa classificazione è costituita dal Sistema europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità (SEC 1995), del quale è divenuta la classificazione territoriale di riferimento. Dal punto di vista prettamente geografico, si dispone ora più che altro di una territorializzazione dei dati economici, mentre si è ancora lontani dalla possibilità di fare concretamente analisi in cui il territorio non sia solo una delle variabili considerate, bensì il vero oggetto dell'indagine.

Un obiettivo particolarmente importante del regolamento consiste nel gestire l'inevitabile processo di mutamento nelle strutture amministrative degli Stati membri nella forma meno ardua possibile, in modo da minimizzare l'impatto di tali mutamenti sulla disponibilità e comparabilità delle statistiche regionali, anche in occasione degli ampliamenti dell'Unione.

Con l'entrata in vigore nel luglio successivo del Regolamento (EC) n.1059 del Parlamento e del Consiglio Europeo del 26 maggio 2003, le unità territoriali NUTS1, NUTS2 e NUTS3 assumono per la prima volta valore giuridico. La NUTS del 2003 va a sostituire la precedente del maggio 1999 (Eurostat, 1999), includendo tutte le variazioni amministrative intervenute da allora<sup>28</sup>. Evidentemente, nulla vieta ai paesi membri di realizzare ulteriori suddivisioni e classificazione del proprio territorio a fini nazionali, come indicato in premessa al punto 2 del suddetto regolamento.

Nelle premesse, Eurostat auspica altresì criteri oggettivi per la definizione delle regioni al fine di garantire imparzialità (punto 7), il rispetto della situazione politica, amministrativa ed istituzionale esistente, mentre le unità non amministrative devono rispecchiare i fattori economici, sociali, storici, culturali, geografici o ambientali (punto 10).

Essa suddividiva il territorio economico<sup>29</sup> dell'Unione europea in 72 regioni di livello NUTS 1, in 213 regioni di livello NUTS 2 e in 1091 regioni di livello NUTS 3 (cfr. Tabella 2.1): ad ognuna delle unità territoriali viene attribuito un nome ed uno specifico codice identificativo. Rispetto alla precedente classificazione, sono state apportate alcune variazioni che coinvolgono la Finlandia, la Germania, l'Italia, il Portogallo e la Spagna. Per quanto

---

<sup>28</sup> Eurostat (Eurostat, 2002) ha anche pubblicato un compendio di tutte le variazioni introdotte nella NUTS a partire dal 1981.

<sup>29</sup> Sommarariamente, per *territorio economico* dell'Unione Europea si intende il territorio geografico su cui si esercita la giurisdizione di uno Stato, all'interno del quale le persone, i beni, i servizi e i capitali circolano liberamente; le zone franche; lo spazio aereo nazionale, le acque territoriali nonché la piattaforma continentale situata nelle acque internazionali sulla quale il paese esercita diritti esclusivi; le zone franche territoriali; i giacimenti situati nelle acque internazionali al di fuori della piattaforma continentale del paese, sfruttati da unità che risiedono nel territorio. Per la definizione completa, si rimanda al regolamento n. 2223/1996 del Consiglio relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC 1995), punti 2.05, 13.07, pubblicato nella Gazzetta ufficiale L. 310 del 30 novembre 1996.

riguarda l'Italia, vi sono state modifiche rilevanti a livello NUTS 1, con l'adozione delle 5 regioni statistiche utilizzate dall'Istat, nonché a livello NUTS 2, quello delle regioni amministrative, dove le due province autonome di Trento e Bolzano hanno sostituito la regione Trentino-Alto Adige, portando così a 21 le unità NUTS 2.

	NUTS 1		NUTS 2		NUTS 3		LAU 1		LAU 2	
Austria	Gruppen von Bundesländern	3	Bundesländer		Gruppen von Politischen Bezirken	9	35		Gemeinden	2 381
Belgio	Gewesten/Regions	3	Provincies/Provinces		Arrondissementen/Arrondissements	11	43		Gemeenten/Communes	589
Cipro	ΚΥΠΡΟΣ / KIBRIS		ΚΥΠΡΟΣ / KIBRIS		ΚΥΠΡΟΣ / KIBRIS			ΕΠΑΡΧΙΕΣ (6)	ΔΙΜΟΙ + ΚΟΙΝΟΤΗΤΕΣ (242)	616
Danimarca	-	1	-		Amter	1	15		Kommuner	271
Estonia	EESTI		EESTI		GROUPS OF MAAKONN (5)	5	15	MAAKONN (15)	VALD + ALEV + LINN (254)	254
Finlandia	Manner-Suomi, Ahvenanmaa/Åstis -Finland, Åland	2	Suurluuet / Storområden		Maakunnat / Landskap	5	20	Seutukunnat / Ekonomiska regioner	Kunnat / Kommunier	446
Francia	Z.E.A.T + DOM	8	Régions + DOM		Départements + DOM	22	96		Communes	35 678
Germania	Länder	16	Regierungsbezirke		Kreise	41	439	Verwaltungsgemeinschaften	Gemeinden	13 176
Grecia	Groups of development regions	4	Periferies		Nomoi	13	51	Dimoi/Koinotites	Dimotiko diamerisma/ Koinotiko diamerisma	6 130
Irlanda	-	1	Regions		Regional Authority Regions	2	8	Countries/County Boroughs	DEDs/Wards	3 440
Italia	Gruppi di regioni	5	Regioni		REGIONE (5)	21	103		Comuni	8 100
Lettonia	LATVIJA		LATVIJA		REģIONIS (5)	5	5	RAJONI + PILSETAS (33)	PAGAST + PILSETAS (560)	560
Lituania	LIETUVA		LIETUVA		APSKRITIS (10)	10	10	SAVIVALDYBES (56)	BENIUNIA (446)	446
Lussemburgo	-	1	-		-	1	-	Cantons	Communes	118
Malta	MALTA		MALTA		ISLANDS (2)	2	2	DISTRICTS (5)	LOCALITIES (67)	67
Olanda	Landsdelen	4	Provincies		COROP regio's	12	40		Gemeenten	489
Polonia	POLSKA		WOJEWODZTWA (16)		PODREGIONY (44)	16	44	POWIATY (373)	GMINY + MIASTA (2456)	2456
Portogallo	Continente	3	Comissões de coordenação regional + Regiões autónomas		Grupos de Concelhos	2	30	Concelhos - Municipios	Freguesias	4 257
Regno Unito		12				37	133			10 679
Inghilterra	Government Office Regions	9	Counties (some grouped); Inner and Outer London		authorities or groups of lower tier authorities (unitary authorities or districts)	30	93	Lower tier authorities (districts) or individual unitary authorities	Wards	7 987
Galles	Country	1	Groups of unitary authorities		groups of unitary authorities	2	12	Individual unitary authorities	Wards	881
Scozia	Country	1	Groups of unitary authorities or LECs		authorities or LECs (or parts thereof)	4	23	authorities or LECs (or parts thereof)	Wards (or parts thereof)	1 229
Irlanda del Nord	Country	1	Country		Groups of districts	1	5	Districts	Wards	582
Repubblica Ceca	ČESKA REPUBLIKA		GROUPS OF KRAJE (8)		KRAJE (14)	8	14	OKRESY (77)	OBCE (6 251 in year 2000)	6 251
Repubblica Slovacca	SLOVENSKA REPUBLIKA		ZOSKUPENIA KRAJOV (4)		KRAJE (8)	4	8	OKRESY (79)	OBCE A MESTA (2920 SIZE=1+ in year 1999)	2920
Slovenia	SLOVENIJA		SLOVENIJA		STATISTIČNE REGIJE (12)		12	UPRAVNE ENOTE (LOCAL GOVERNMENT UNITS) (53)	OBČINAH (192 since 1 Jan 1999)	192
Spagna	Agrupación de comunidades autónomas	7	Comunidades y ciudades autónomas		Provincias + Ceuta y Melilla	19	2		Municipios	8 108
Svezia	-	1	Riksområden		Län	8	21		Kommuner	290
Ungheria	MAGYARORSZÁG		TERVEZESI - STATISZTIKAI REGIÓK (7)		MEGYEK + BUDAPEST (20)	7	20	STATISZTIKAI KISTÉRSÉG (150)	TELEPÜLÉS (3135)	3135
EU-15		72		218		1 081		2 463		96 162
EU-25		89		264		1 214		3 334		112 119

Tabella 2.1. Corrispondenza tra i livelli NUTS e le suddivisioni amministrative nazionali (Fonte: Eurostat).

<i>Unità Territoriali</i>	<i>Label</i>	N° regioni UE15	N° regioni NPM
Major zones	NUTS level 1	72	17
Macro regions	NUTS level 2	213	41
Smaller regions	NUTS level 3	1.091	123
<i>Districts</i>	<i>LAU level 1</i>	2.453	881
<i>Municipalities</i>	<i>LAU level 2</i>	95.152	16.967

Tabella 2.2. Struttura della NUTS 2003 relativa alla UE15 e ai Nuovi Paesi Membri.

Dal 1 maggio 2004, dieci paesi candidati<sup>30</sup> entrano a far parte dell'Unione Europea arricchendo la NUTS di ulteriori 17 regioni di livello NUTS 1, di 41 regioni di livello NUTS 2 e di 123 regioni di livello NUTS 3<sup>31</sup>, con la prospettiva di probabili ed ulteriori variazioni conseguenti a riforme della struttura amministrativa. L'allegato del regolamento NUTS viene perciò modificato al fine di recepire la suddivisione regionale dei nuovi aderenti alla UE. I Nuovi Paesi Membri (NPM) hanno potuto lavorare già prima dell'ingresso nell'Unione all'armonizzazione del proprio sistema statistico rispetto ai criteri richiesti da Eurostat grazie ad un apposito fondo Phare<sup>32</sup>, stanziato al fine di permettere una valutazione dei parametri regionali e di nutrire la banca dati REGIO relativamente agli anni 1999 e 2000.

Uno dei principali obiettivi del Regolamento consiste nella gestione dell'inevitabile e progressivo processo di cambiamento e di modifica delle strutture amministrative degli stati membri nel modo più indolore possibile, al fine di minimizzare l'impatto di questi cambiamenti sulla disponibilità e sulla comparabilità delle statistiche regionali.

I livelli territoriali precedentemente classificati come NUTS 4 e NUTS 5 non rientrano più nella classificazione NUTS e sono stati denominati LAU (*Local Administrative Units*), Unità Amministrative Locali, e definiti rispettivamente LAU 1 e LAU 2. Per quanto riguarda l'Italia, il livello LAU 1 non esiste, così come non esisteva il livello NUTS 4, mentre il livello LAU 2 coincide con il livello comunale. Nel regolamento è previsto tuttavia che, dopo due

<sup>30</sup> I paesi entrati a far parte dell'UE sono, com'è noto, Cipro, Estonia, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Slovenia e Ungheria.

<sup>31</sup> Eurostat (2001) ha altresì elaborato una nomenclatura delle regioni dei paesi dell'EFTA (Islanda, Norvegia e Svizzera), dei paesi candidati ad entrare nell'UE nel 2007, vale a dire Bulgaria e Romania, e della Turchia.

<sup>32</sup> Il programma Phare è stato avviato nel 1989 in seguito al crollo dei regimi comunisti nell'Europa centrale ed orientale. Scopo di questo strumento finanziario era aiutare tali paesi a ricostruire la loro economia. In origine era destinato soltanto alla Polonia e all'Ungheria, ma è stato progressivamente esteso ai tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale. Soltanto la Bulgaria e la Romania continuano a beneficiare del programma Phare per i progetti avviati successivamente al 2003; inoltre, sta per essere esteso ai Balcani, dove vi ha avuto accesso la Croazia. Nuovi aiuti di preadesione si sono aggiunti a quelli già previsti da Phare, con il programma ISPA, di misure strutturali intese ad armonizzare il livello di tutela ambientale e di sviluppo delle infrastrutture di trasporto dei paesi candidati con quello dell'UE; e con SAPARD, programma di aiuti al settore agricolo.

anni dall'entrata in vigore, la Commissione pubblici una relazione circa l'opportunità di estendere la ripartizione NUTS a un quarto livello.

#### 2.4. La Nomenclatura unificata delle unità territoriali a fini statistici (NUTS).

Osservare una carta delle partizioni – geopolitiche, amministrative o culturali – diventa spesso uno spunto per interrogarsi e riflettere sulla maniera in cui le società si organizzano spazialmente, su come utilizzano tecniche di inquadramento per il controllo e la gestione del loro spazio di vita e di azione, per trasformare lo spazio geografico in territorio.

L'analisi delle suddivisioni dei diversi paesi membri pone di fronte ad un mosaico di situazioni regionali, sia per livelli di diversità dei livelli di sviluppo, sia dal punto di vista socio-culturale, come pure di quello organizzativo.

A livello statistico, possiamo riscontrare che, per quanto riguarda la superficie, le regioni più ampie si riscontrano sempre in Finlandia e in Svezia, mentre quelle maggiormente popolate si trovano in Italia, Francia e Germania.

In termini di superficie, le regioni più ampie sono situate:

- escludendo la Svezia che costituisce un'unica regione, al livello NUTS 1 l'unità più vasta è Manner-Suomi (Finlandia continentale) con 303.000 km<sup>2</sup>;
- al livello NUTS 2, è invece l'Övre Norrland (Svezia) con 154.310 km<sup>2</sup>, seguito dal Pohjois-Suomi (Finlandia) con 133.580 km<sup>2</sup>;
- al livello NUTS 3, le regioni più ampie sono Norrbottens län (Svezia, 98.910 km<sup>2</sup>), Lappi (Finlandia, 93.000 km<sup>2</sup>) e Västerbottens län (Svezia, 55.400 km<sup>2</sup>).

Considerando i dati del 2000, in termini di popolazione esistono notevoli divergenze tra le regioni comunitarie:

- al livello NUTS 1, le regioni Nordrhein-Westfalen in Germania e l'Italia nordoccidentale sono le più popolate (rispettivamente 18 e 15 milioni di abitanti); all'opposto, Åland (regione autonoma della Finlandia di 25.000 abitanti) è la meno popolata;
- al livello NUTS 2, l'Île de France e la Lombardia contano, rispettivamente, 11 milioni e 9 milioni di abitanti mentre esistono 13 regioni (per la maggior parte regioni periferiche o isole) con meno di 300.000 abitanti: Åland, Burgenland, Guyane, Ceuta, Melilla, Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Belgian Luxembourg, La Rioja, Corse, Açores, Madeira, e due regioni greche (Ionia Nisia e Voreio Aigaio);
- al livello NUTS 3, le province spagnole di Madrid e Barcellona, le province italiane di Milano, Roma e Napoli, la città tedesca di Berlino e il nomos greco di Attiki hanno tutte più di 3 milioni di abitanti, mentre varie regioni NUTS 3 in Germania, Belgio, Austria, Regno Unito e Grecia hanno popolazioni inferiori a 50.000 unità.

Si può osservare inoltre che diversi territori sparsi risalenti all'età feudale, tra i quali Ceuta, Busingen, Llivia, Baarle, Nassau, appaiono ancora sulle carte attuali come *enclaves*.

Nella Tabella 1 vengono presentate le unità territoriali della Nomenclatura Unificata del Territorio a fini Statistici (NUTS) dei Paesi aderenti all'Unione Europea.

### 2.4.1. La suddivisione NUTS 1.

Il livello NUTS1 corrisponde grossomodo a macro-regioni, e con esso ci si proponeva di suddividere l'UE 15 in un centinaio di unità, utilizzate anche come circoscrizioni ai fini delle elezioni, con il sistema proporzionale, del Parlamento europeo in Italia, Regno Unito e Germania (ma non in Francia<sup>33</sup> e in Spagna). Possiamo osservare che a questo livello sono presenti sia interi paesi, come Danimarca, Irlanda, Repubblica Ceca e Svezia, che entità sub-nazionali, tra le quali singole città-capitali, quali Madrid, Atene, Berlino, Bruxelles; in questo secondo caso, si possono rilevare forti differenze tra i livelli dotati di forte potere esecutivo, come i *Länder* tedeschi, e quelli composti per fini prevalentemente statistici raggruppando unità di livello inferiore, come le Ripartizioni geografiche italiane e le ZEAT (*Zones d'Étude et d'Aménagement du Territoire*) francesi. Quest'eterogeneità si manifesta anche a livello nazionale in quanto troviamo situazione assai poco comparabili come i *Länder* di Amburgo, Berlino e Brema, relativi ad una singola città, e l'intera Baviera.

Il regolamento prevede che nel livello NUTS1 rientrino macroregioni con soglie minime e massime di popolazione, ovvero tra 3 e 7 milioni di persone, ed ogni futura modifica deve tendere ad avvicinarsi a questi valori di riferimento. La media globale dell'UE si attesta a un po' più di 5 milioni di abitanti, ma esistono numerose regioni che registrano una popolazione inferiore alla soglia minima, in particolare in Grecia, Austria, Finlandia e Svezia, escludendo il Lussemburgo che è lontanissimo da questi parametri. Diverse sono anche le regioni che eccedono la soglia massima, tra le quali ci sono tutte le ripartizioni italiane, che hanno una media di 10 milioni di abitanti ciascuna.

Per quanto riguarda i NPM, i tre Paesi Baltici, Malta, Cipro e Slovenia sono al di sotto della soglia minima di popolazione, mentre la Repubblica Ceca la oltrepassa; l'attuale regolamento NUTS prevede che il territorio dei NPM rientri integralmente al livello 1, ad eccezione di Ungheria e Polonia, suddivise rispettivamente in 3 e in 6 regioni sub-nazionali.

Il livello NUTS 1 corrisponde quindi al livello statale in 12 dei 25 paesi dell'Unione, ed ha un reale valore amministrativo solamente in Germania ed in Belgio, ai quali si aggiungono alcune specifiche regioni con competenze amministrative, quali Galles, Irlanda del Nord e Scozia nel Regno Unito e la *Comunidad de Madrid* in Spagna. Negli altri paesi, questa suddivisione è stata fatta adottando principalmente principi di tipo geografico, individuando macro-regioni fisico-geografiche (Grecia, Francia, Spagna, Italia) o socioeconomiche (Regno Unito, Olanda e Svezia). In ogni caso, sia che abbia valore amministrativo o meno, la suddivisione NUTS 1 deve rispettare la regola generale di essere sommatoria intera di suddivisioni NUTS 2.

---

<sup>33</sup> Con una legge del 2003 sono state riformate le circoscrizioni elettorali per le elezioni al Parlamento europeo, le quali sono ora 8, 7 nella Francia metropolitana (Ile-de-France, Sud-Est, Nord-Ovest, Ovest, Sud-Ovest, Est et Massif Central-Centre) e 1 per i Territori d'Oltremare.

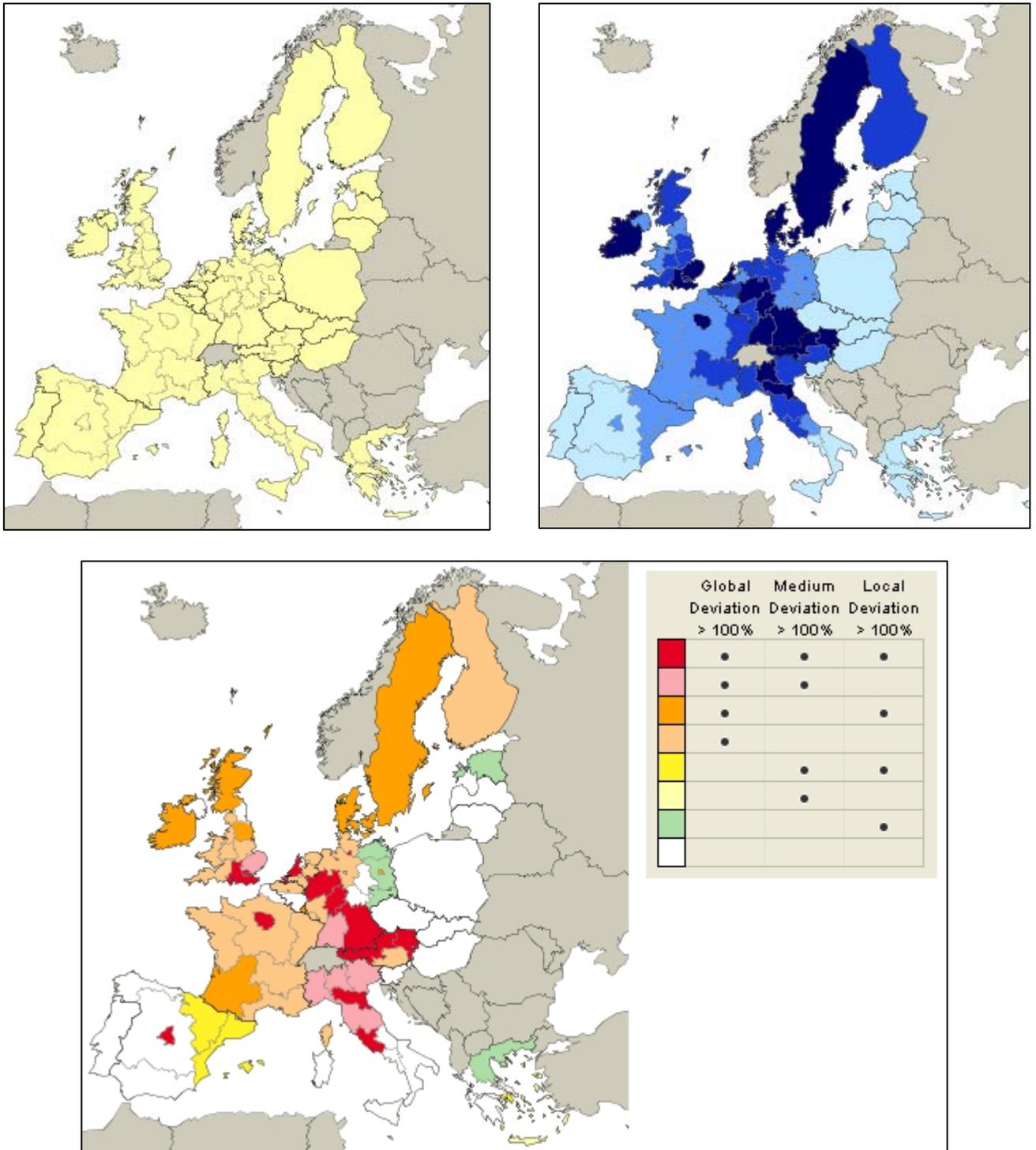


Fig. 2.1. La maglia amministrativa NUTS 1 del 1999 (in alto a sinistra), la classificazione delle aree in base al PIL per abitante (in alto a destra) e l'analisi delle deviazioni dei valori (in basso; fonte: Espon).

Per quanto riguarda l'Italia, questo livello ha subito notevoli modifiche nel passaggio dal Regolamento 1999 a quello 2003 in quanto, inizialmente, esso prevedeva 11 gruppi di

regioni<sup>34</sup>, mentre ora coincide con le 5 Ripartizioni geografiche definite dall'Istat, ovvero Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e Isole<sup>35</sup>. Il Piemonte è inserito nella ripartizione Nord-Ovest insieme a Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia. Questa suddivisione costituisce la base delle circoscrizioni elettorali per l'elezione dei rappresentanti presso il Parlamento europeo.

Da notare come l'Italia, con la Polonia, sia l'unico tra i grandi paesi dell'UE a non aver identificato la propria città-capitale attraverso una specifica suddivisione NUTS1, come è stato fatto per Londra, Parigi – Ile de France, Berlino e Madrid.

#### **2.4.2. La suddivisione NUTS 2.**

NUTS2 è da circa tre decenni il livello più importante e studiato. In diversi paesi, infatti, questo livello identifica unità amministrative significative, fatto che ha molto contribuito alla scelta di un suo utilizzo come ambito territoriale di espressione della politica economica comunitaria. D'altra parte, un suo sempre maggiore impiego è stato favorito in quanto, dapprima in modo informale e poi sempre più esplicitamente attraverso la legislazione, esso è divenuto il livello di discriminazione regionale per la determinazione, attraverso parametri statistici, dell'eligibilità agli aiuti a titolo di Fondi strutturali europei.

Il livello NUTS2 corrisponde al livello statale in 8 dei 25 paesi dell'Unione. Solamente 10 regioni del regolamento NUTS del 2003, appartenenti a 5 paesi diversi, sono cambiate rispetto al NUTS del 1999.

Il livello NUTS 2 corrisponde principalmente al livello regionale, ma anche in questo caso sussistono forti differenziazioni interne. Così, accanto alle regioni italiane e francesi dotate di consigli regionali, ritroviamo anche la *Regierungsbezirke* tedesca, che non ha le caratteristiche di collettività locale dotata di poteri di rappresentanza; anche nel Regno Unito, in Svezia, in Finlandia, ecc., questo livello non è dotato di valore amministrativo

Per quanto riguarda l'Italia, la maglia NUTS 2 ha subito una modifica ed è ora composto da 21 regioni, che corrispondono alle 20 regioni amministrative, ma il Trentino-Alto Adige è stato suddiviso nelle due Province autonome di Trento e di Bolzano.

#### **2.4.3. La suddivisione NUTS 3.**

Il livello NUTS 3 è stato oggetto degli obiettivi 2, 5b e 6 dei Fondi strutturali della politica regionale comunitaria. Questa suddivisione viene privilegiata per le analisi più particolareggiate che intendano cogliere una più specifica differenziazione locale, e la sua importanza come dimensione descrittiva si accresce man mano che indicatori chiave diventano disponibili a scala europea, come ad esempio per Pil e disoccupazione, attraverso la banca dati NewCronos<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Esse erano: Nord-Ovest (Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria); Lombardia; Nord-Est (Trentino-Alto Adige, Veneto e Friuli-Venezia Giulia); Emilia-Romagna; Centro (Toscana, Marche e Umbria); Lazio; Abruzzo e Molise; Campania; Sud (Puglia, Basilicata e Calabria); Sicilia; Sardegna.

<sup>35</sup> Il Nord-Ovest è composto da Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria e Lombardia; il Nord-Est da Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli-Venezia Giulia ed Emilia-Romagna; il Centro da Toscana, Umbria, Marche, Lazio; il Sud da Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria; infine, le Isole comprendono Sicilia e Sardegna.

<sup>36</sup> NewCronos è la banca dati della Commissione europea - [http://europa.eu.int/comm/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/index_en.htm) - che contiene gli indicatori economici e sociali relativi ai paesi membri.

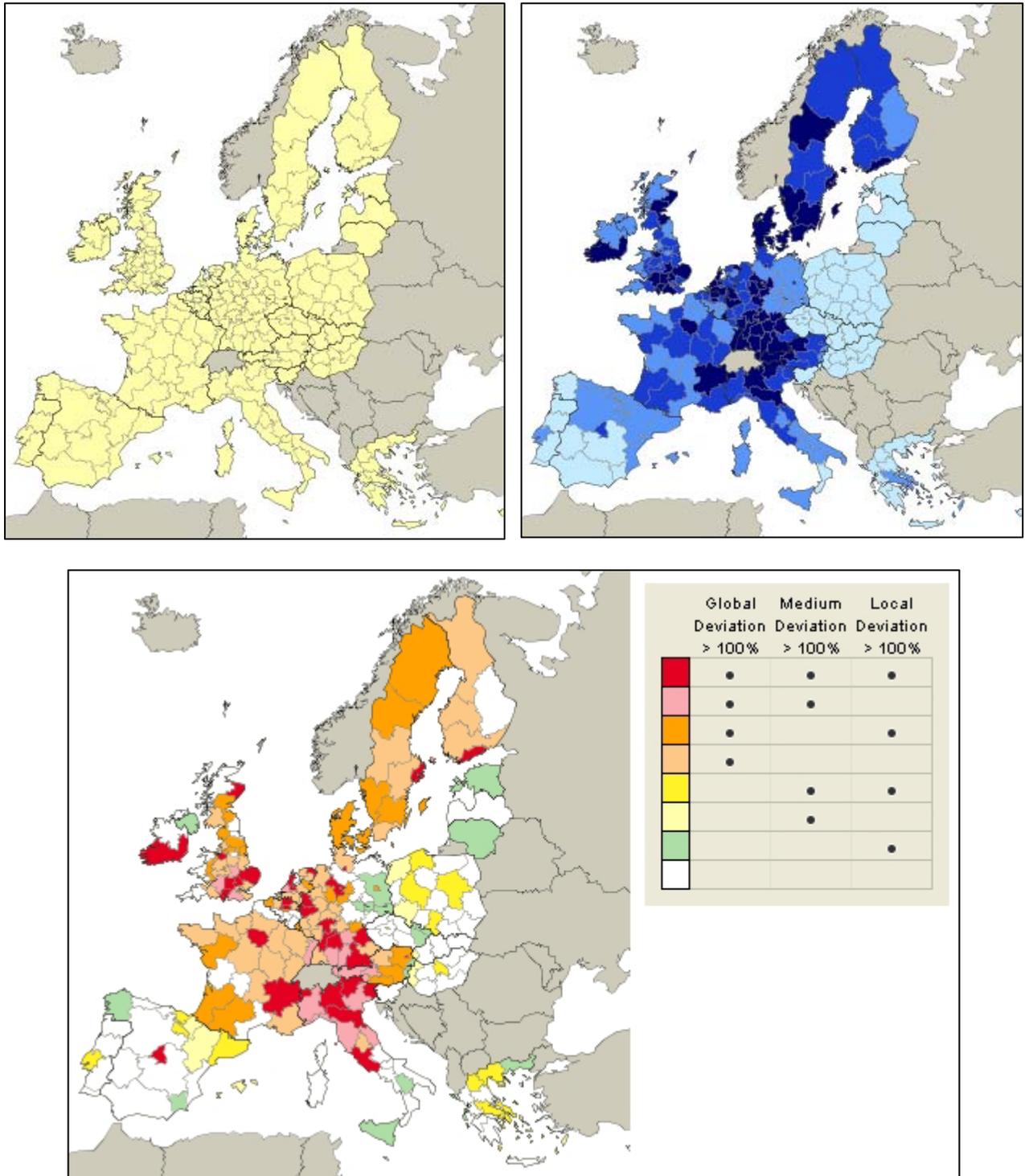


Fig. 2.2. La maglia amministrativa NUTS 2 del 1999 (in alto a sinistra), la classificazione delle aree in base al PIL per abitante (in alto a destra) e l'analisi delle deviazioni dei valori (in basso; fonte: Espon).

Al livello NUTS 3, possiamo osservare che le province italiane e i *départements* francesi differiscono notevolmente dai *Kreis* tedeschi, più prossimi al concetto francese di

*arrondissement*; a questo livello si situano, inoltre, l'*Inner London*, con oltre 7.000 abitanti per km<sup>2</sup>, la Valle d'Aosta, con circa 37 abitanti per km<sup>2</sup>, e l'*Övre Norrland*, con circa 3 abitanti per km<sup>2</sup>.

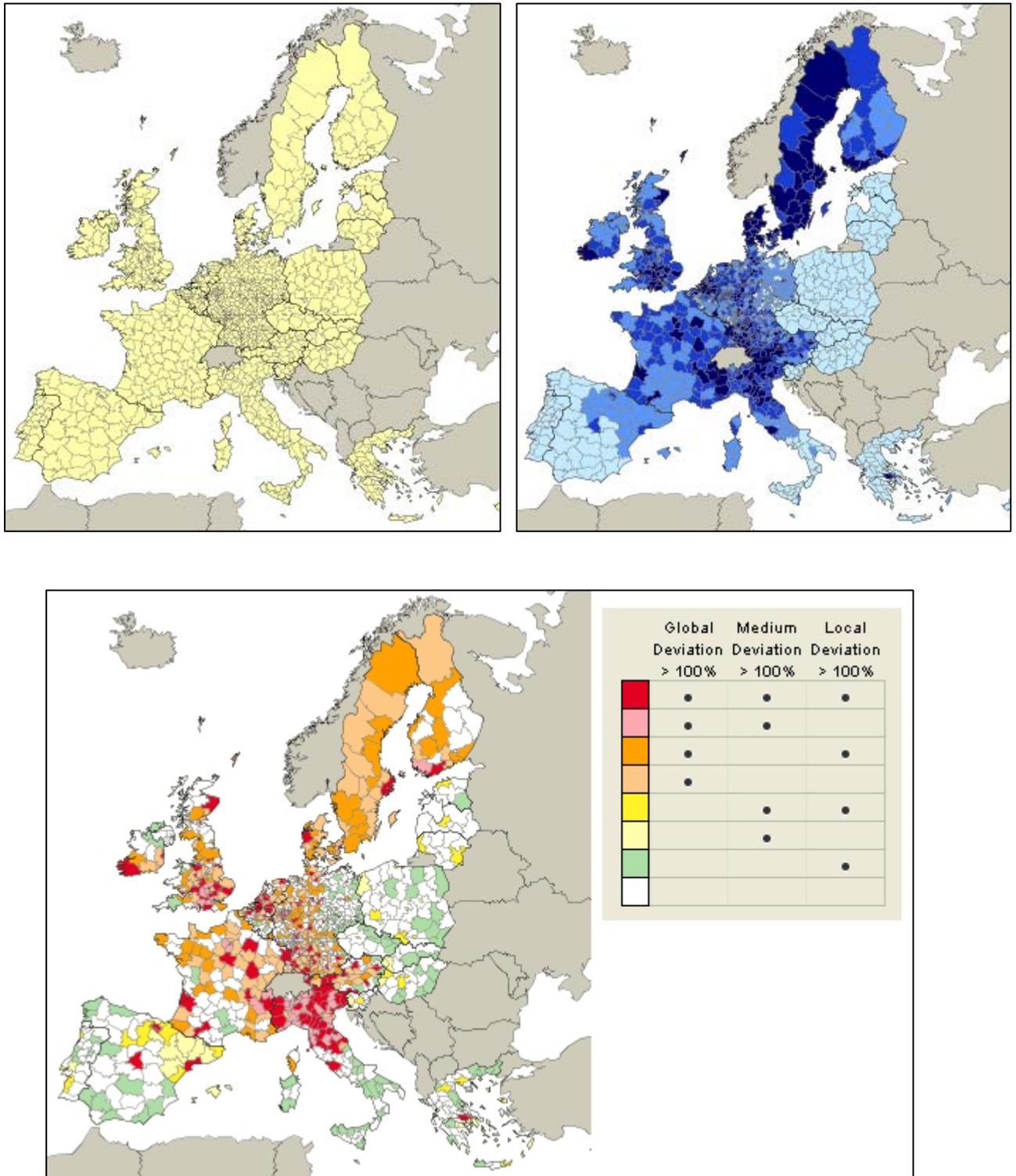


Fig. 2.3. La maglia amministrativa NUTS 3 del 1999 (in alto a sinistra), la classificazione delle aree in base al PIL per abitante (in alto a destra) e l'analisi delle deviazioni dei valori (in basso; fonte: Espon).

In Italia, ritroviamo le attuali 103 province, mentre quelle di nuova istituzione<sup>37</sup> non verranno recepite dal NUTS fino ad ulteriori revisioni della nomenclatura.

Le differenze interne alle unità di questo livello sono sostanziali anche dal punto di vista economico: possiamo osservare che la provincia italiana di Novara ha un volume d'affari in esportazioni che è maggiore di quello della Lettonia intera (5 regioni NUTS 3), mentre quella di Milano registra un fatturato per l'export superiore a quello del Portogallo (30 *Grupos de Concelhos* di livello NUTS 3).

#### **2.4.4. La suddivisione NUTS 4.**

Per quanto concerne la scala locale, il livello LAU 1 (ex-NUTS4) è tuttora ancora non definito soltanto per 8 paesi dell'Europa occidentale, vale a dire Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Olanda, Spagna e Svezia.

Il livello LAU2 (ex-NUTS5) corrisponde invece all'unità amministrativa più piccola utilizzata nei differenti paesi e consiste di circa 112.000 comuni, o equivalenti (situazione al 2003). È importante sottolineare che, riferendoci all'UE dei 15, la Francia rappresentava da sola oltre il 37% delle unità di livello LAU2, annoverando 36.678 comuni, con una popolazione ed una superficie media, rispettivamente, di 1.600 abitanti e di 1,5 km<sup>2</sup> circa; la popolazione media dei comuni svedesi è invece di circa 30.000 abitanti, mentre la superficie dei comuni danesi risulta di 156 km<sup>2</sup>.

L'Italia conta oggi 8.100<sup>38</sup> comuni, dei quali circa il 34% è concentrato tra Piemonte e Lombardia. Il Piemonte da solo ammonta a 1.205 comuni, dei quali 315 sono nella provincia di Torino (26%), 86 nella provincia di Vercelli (7%), 88 nella provincia di Novara (7%), 250 nella provincia di Cuneo (21%), 118 nella provincia di Asti (10%), 190 nella provincia di Alessandria (16%), 81 nella provincia di Biella (7%) e 77 nella provincia di Verbano-Cusio-Ossola (6%).

#### **2.5. Le unità territoriali a fini statistici in altri paesi europei.**

Nel corso degli ultimi decenni, diversi Paesi hanno intrapreso iniziative di riordino e di ricomposizione dell'organizzazione territoriale sospinti dalla necessità di rendere coerenti a livello locale le politiche settoriali di livello sovra-locale, che siano esse europee, nazionali o regionali. A ciò, si aggiunge l'esigenza di agevolare l'espressione di iniziative locali di pianificazione e di gestione di politiche di sviluppo territoriale sostenibile. La caratteristica fondamentale che contraddistingue questi tentativi è quella di evitare di creare nuovi livelli amministrativi.

---

<sup>37</sup> Le province di Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra e Olbia-Tempio sono state create dalla Regione autonoma Sardegna con L.R. 9/2001. Altre tre nuove province sono state istituite con decreto legge nel 2004: la provincia di Monza e della Brianza (L. 146/04 del 11 giugno 2004), la provincia di Fermo (L. 147/04 del 11 giugno 2004) e la provincia di Andria-Barletta-Trani (L. 148/04 del 11 giugno 2004).

<sup>38</sup> I comuni italiani sono ufficialmente 8.102, ma non sono ancora state recepite le variazioni relative a Fonte Nuova (RM) e a Baranzate (MI), posteriori al censimento 2001.

I principi comunitari, in particolare quello della sussidiarietà, sono invocati come basi della riforma territoriale.

I due meccanismi con i quali si possono distinguere le differenti iniziative di sono principalmente la riorganizzazione, ideato e gestito dal livello nazionale, e la ricomposizione (*recomposition*), strumento federativo di autorganizzazione locale.

In generale, la riorganizzazione fa maggiormente riferimento ai livelli di governo, alle competenze, mentre la ricomposizione è analizzabile come “*alternative entre le principe de refonte des institutions territoriales, et celui de leur articulation systematisée*”<sup>39</sup>.

Stato	Deputati	Senatori	Totale	Numero di abitanti per parlamentare (*)
Austria	183	64	247	28.511
Belgio	150	71	221	45.012
Danimarca	179	–	179	28.751
Finlandia	200	–	200	25.145
Francia	577	321	898	63.045
Germania	672	68	740	107.774
Gran Bretagna	651	1.195	1.846	29.207
Grecia	300	–	300	34.213
Irlanda	166	60	226	15.590
Italia	630	315	940	60.427
Lussemburgo	60	–	60	6.421
Paesi Bassi	150	75	225	67.240
Portogallo	230	–	230	42.839
Spagna	350	257	607	63.304
Svezia	349	–	349	24.768

(\*) MEDIA UE: 1 parlamentare ogni 42.816 abitanti. Si noti che nel caso degli Stati Uniti d'America il rapporto tra membri del Congresso e popolazione è basso, ma a livello di ogni singolo Stato federale il rapporto si alza anche perché quasi tutti gli Stati hanno due Camere.

Tabella 2.3. Numero dei parlamentari negli Stati dell'Unione Europea (dati 1996). *Fonte:* Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche.

In generale, si può affermare che le riforme sono maggiormente difficoltose laddove vi è una coalizione al governo, che rischia di configgere troppo senza trovare una soluzione, mentre in paesi dove vige il sistema bipartitico, e maggioranza ed opposizione hanno contorni più precisi, si sono avute generalmente numerose riforme, come ad esempio in Gran Bretagna.

Obiettivo di quest'analisi comparata è di esaminare la struttura dei poteri locali ed anche di valutare l'effettivo potere - nonché i mezzi e le risorse a disposizione – esercitato ai

<sup>39</sup> Vanier M., *La recomposition territoriale. Un 'grand debat' idéal*, Espaces et Sociétés, n. 96, 1999, pp. 125-143.

diversi livelli. Certo, è assai difficoltoso giungere ad un giudizio complessivo ed esaustivo data la complessità e la difficile comparabilità di certi meccanismi amministrativi, ma ciò non toglie che possano emergere elementi utili al fine di soppesare un po' più precisamente la problematica complessiva.

### 2.5.1. Il caso esemplare della Francia.

Anche in altri paesi europei, spiccatamente in Francia, il problema delle relazioni tra le collettività territoriali è di grande attualità e anima accesi dibattiti, nei quali ricorre il problema del ritaglio amministrativo territoriale, anche qui obsoleto ed immutabile e che tarda ad attualizzarsi.

Protetto dal centralismo amministrativo e dalla chiusura delle frontiere esterne, il territorio francese è poco cambiato durante i due secoli che vanno dalla Rivoluzione alla fine degli anni Ottanta. La logica tecnocratica statale, centralizzata e accentratrice, ha prevalso durante questo periodo ed impedito lo sviluppo di qualunque forma territoriale più complessa e maggiormente autonoma.

Una delle domande poste in ambito francese è se il ricorso a meccanismi di cooperazione settoriale (*contractualisation*, *schéma régionaux*, *mise à disposition de bien ou de personnels*, ecc.) possa rappresentare una risposta appropriata a questi interrogativi, almeno temporaneamente.

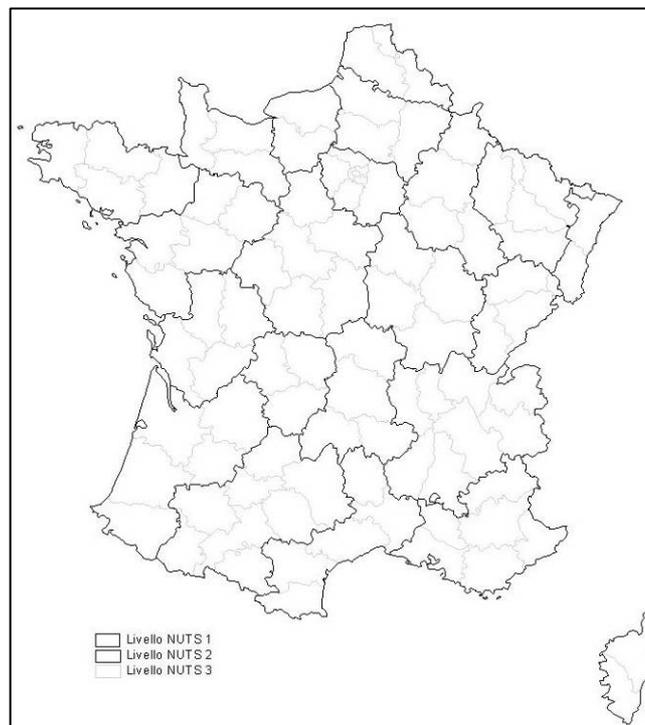


Fig. 2.4. La maglia amministrativa della NUTS in Francia.

Da sempre, la Francia rappresenta per eccellenza il modello di stato centralizzato, che fu politicamente, ideologicamente e istituzionalmente il simbolo più fulgido dei suoi principi e della realizzazione dei suoi ideali. Ora, insieme agli altri paesi con ordinamento napoleonico, si sta allontanando, anche se in modo assai contrastato, da questo modello per convergere verso una gestione meno accentrata e con più spazio per i poteri locali.

Il modello francese presupponeva la frammentazione spinta delle realtà locali, al punto di rafforzarne l'identità ma, nello stesso tempo, di eliminare la massa critica utile all'organizzazione di forme di conflitto sociale. Parallelamente, l'istituzione dei dipartimenti, e delle province in Italia, quali entità territoriali intorno ad un centro di maggiori dimensioni, dove risiedeva l'organo di controllo di emanazione diretta del governo centrale, la Prefettura, metteva in atto il controllo del potere centrale sulla periferia.

La dimensione territoriale del dipartimento e della provincia è stata basata sul percorso giornaliero di andata e ritorno dalla sede di controllo ad uno qualunque dei comuni dell'area di attinenza.

La divisione amministrativa del territorio della Francia metropolitana si compone delle *régions* (22), dei *départements* (96), degli *arrondissement*, dei *cantons* e dei *communes* (36.678, NUTS 5).

Le regioni – in totale 22, compresa la regione autonoma Corsica, e corrispondenti al livello NUTS 2 - sono state introdotte in Francia a seguito delle politiche di gestione e pianificazione del territorio intraprese all'inizio degli anni Sessanta per controbilanciare il ruolo eccessivo occupato dall'agglomerazione parigina in ogni ambito. Sono nate perciò come aggregazioni di interessi, formatesi attraverso il riconoscimento istituzionale dell'aggregazione e della tutela di interessi sovra-dipartimentali.

La legge sulla decentralizzazione del 1982 donò ai consigli regionali nuovi poteri, sulla base del suffragio universale; nel 2003, il processo di decentralizzazione è stato ulteriormente ribadito attraverso una riforma della Costituzione volta ad attribuire ancora maggiori poteri alle singole regioni, innescando però in questo modo forti rivalità con i consigli generali di dipartimento e con le grandi *communautés urbaines*. Il progetto di riequilibrio territoriale è impostato su 8 poli regionali, sui quali costruire delle regioni, alcune molto ben funzionanti come Rhône-Alpes, altre molto eterogenee e artificiose come Centre, Poitu-Charente e Midi-Pyrénées.

Le regioni non hanno tuttavia autonomia legislativa. Possono stabilire alcune imposte - all'interno di un meccanismo perequativo nazionale - ed dispongono di un certo *budget*. Esse hanno un considerevole potere discrezionale sulle spese relative a infrastrutture e servizi pubblici, vale a dire educazione, trasporti pubblici, aiuti all'università e alla ricerca, supporto alle imprese.

Esistono tuttora alcune proposte circa l'attribuzione di una limitata autonomia legislativa alle regioni e per la soppressione dei governi locali dei *départements*, che verrebbero accorpati nelle regioni, restando solo come suddivisioni amministrative.

Dal 1790, i *départements* – 96 nella Francia metropolitana, costituenti il livello NUTS 3 – compongono una suddivisione amministrativa e, soprattutto, geopolitica, in quanto espressione diretta del potere centrale. A capo di ognuno vi è un *conseil général*; dal 1982,

con la legge sulla decentralizzazione, rappresentano, con comuni e regioni, delle *collectivités territoriales*.

Nell'ambito della governance, sono due i processi che, attualmente, ispirano le iniziative a livello territoriale, vale a dire la riorganizzazione, che agisce principalmente sui livelli di governo e sulle competenze, e la ricomposizione, che si può definire come “*alternative il principio di riorganizzazione, et celui de leur articulation systematisée*”.

Nel caso francese<sup>40</sup>, i processi di riorganizzazione, nati e gestiti dal livello nazionale, consistono nella *déconcentration* (decentramento) e nella *décentralisation* (decentralizzazione), legati ad una migliore articolazione dei poteri statali e degli altri livelli di governo. I processi di ricomposizione hanno trovato invece attuazione nell'*intercommunalité* e nei *pays*, che si fondano su processi di sviluppo ed auto-organizzazione locale, influenzati da modalità operative stabilite a livello nazionale, e che si configurano come strumenti federativi.

I processi di aggregazione intercomunale (*intercommunalité*) e di formazione dei *pays* differiscono tra di loro per quanto riguarda alcuni aspetti: nel primo caso, si tratta quasi di un' “estensione” del territorio comunale, in quanto si amplia il raggio di azione dei soggetti ma solamente nella logica di rendere più razionale e funzionale la fornitura di differenti servizi su un territorio; nel secondo caso, la logica è quella di far emergere e dare forma ad un territorio caratterizzato da una specifica massa critica, da una propria riconoscibilità, coesione e solidarietà e farlo divenire territorio di progetto.

Secondo alcuni autori, l'attuale fase di moltiplicazione dei perimetri istituzionali e di sovrapposizione di poteri locali deriva da un conflitto istituzionale in atto a livello europeo che vede lo scontro tra due modelli e concezioni di amministrazione territoriale, vale a dire quello dello stato-nazione centralizzato e quello confederale di integrazione europea. Nel primo caso, il modello risalente alla Rivoluzione francese, vede una netta separazione dei poteri in senso centralistico, attraverso la tipica struttura verticistica *État-Département-Commune*; nel secondo caso, si tratta di un modello europeo affermatosi a partire dagli anni Sessanta, che prevede una struttura ascendente Unione europea-*Région-Pays* (*communauté d'agglomération*). Potremmo dire che i tre precedenti livelli di potere territoriale aumentano di scala, mentre dal punto di vista geopolitico l'articolazione tra potere centrale e potere locale non è ancora conclusa.

## DOCUMENTAZIONE.

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/ramon/>

<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/Home/main>

<http://forum.europa.eu.int/Public/irc/dsis/giss/library>

## RIFERIMENTI LEGISLATIVI.

Réglement (CE) n° 2052/88 du Conseil concernant les missions des fonds à finalité structurelle: JO L 185 du 15 juillet 1988.

---

<sup>40</sup> Per quanto riguarda la Francia, si veda Merloni, *Francia* in Merloni, Bours, 1994; Santangelo, 2003.

Règlement (CE) n° 1059/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 relatif à l'établissement d'une nomenclature commune des unités territoriales statistiques (NUTS) (Journal officiel n° L 154 du 21.06.2003).

UNIONE EUROPEA, “Regolamento (CE) n. 1059/2003 del Parlamento europeo del Consiglio del 26 maggio 2003, relativo all'istituzione di una classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS)”. In Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L. 154 (2003). Lussemburgo, 2003.

**RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.****Capitolo 1.**

- Bettoni G., *Geopolitica interna e frontiere*, in Calafiore G., Palagiano C., Paratore E. (a cura di), "Vecchi territori, nuovi mondi: la geografia nelle emergenze del 2000", Atti XXVIII Congresso Geografico Italiano, Roma, 18-20 giugno 2000, Edigeo, 2003, pp. 3122 - 3133.
- Bonora P., *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, F. Angeli, Milano, 1984.
- Coppola P., *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, 1997.
- Cori B., Corna Pellegrini G., Dematteis G., Perotti P., *Geografia urbana*, Utet, Torino, 1993.
- Dematteis G., *Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali*, in Istituto di Studi sulle Regioni, C.N.R., "Regioni ed enti locali: il ruolo regionale di coordinamento del governo locale", Atti del Convegno internazionale 1989, Giuffrè, Milano, 1992.
- Dematteis G., Bonavero P., *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Ferlaino F., *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, IRES, Torino, 1999.
- Ferlaino F., *Geografia amministrativa regionale*, Working Paper 125, IRES, Torino, 1999.
- Ferras R., Pumain D., Saint-Julien T. (a cura di), *France, Europe du Sud*, Collana « Géographie Universelle », Belin – Reclus, Paris-Montpellier, 1990.
- Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1995.
- Gambi L., *L'equivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Gambi L., "Questioni di geografia", ESI, Napoli, 1964, pp. 153-187.
- Ires (a cura di Bertuglia C.S., Gallino T., Rabino G.A.), *Le aree di pendolarità in Piemonte al Censimento 1981. Un'analisi disaggregata per settori e figure professionali*, Quaderno di Ricerca n. 38, Ires Piemonte, Torino, 1986.
- Ires (a cura di Ocellis S., Rabino G.), *Interdipendenze spaziali in Piemonte: reticolarità e gerarchie nella mobilità sistematica*, Quaderni di ricerca n. 82, Ires Piemonte, Torino, 1996.
- Ires – Cemagref, *Atlante delle Alpi occidentali Italia – France*, Torino-Grenoble, 1996.
- Ires, "Proposta per l'individuazione dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni conferite agli Enti Locali, ai sensi dell'art. 3 del decreto legislativo n. 112/98 e art. 5 della Legge Regionale n. 34/98", documento interno, 1999.
- Ires – Insee, *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, 2002.
- Istat, *Anagrafe della popolazione, Metodi e norme – Serie B – n. 29*, Roma, 1992.
- Istat, *I sistemi locali del lavoro*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1997.
- Istat, *Primo atlante di geografia amministrativa*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma, 1998.
- Istat, *Unità amministrative. Variazioni territoriali e di nome dal 1861 al 2000*, Roma, 2001.
- Istituto di Studi sulle Regioni, C.N.R., *Regioni ed enti locali: il ruolo regionale di coordinamento del governo locale*, Atti del Convegno internazionale, Venezia 13-14 aprile 1989, Giuffrè, Milano, 1992.

- Luzzi Conti F., *Il problema storico della delimitazione territoriale delle regioni italiane*, in Istituto di Studi sulle Regioni, C.N.R., "Regioni ed enti locali: il ruolo regionale di coordinamento del governo locale", Atti del Convegno internazionale, Venezia 13-14 aprile 1989, Giuffrè, Milano, 1992.
- Mainardi R., *L'Italia delle regioni. Il Nord e la Padania*, B.Mondadori, Milano, 1998.
- Molinari P., *L'ordinamento ecografico Istat nei censimenti 2001*, in Barboni B., Sciamplicotti S.M., "Introduzione alla geocodifica", Texmat, Roma, 2003, pp. 101 - 118.
- Muscarà C., *Il paradosso federalista*, Marsilio, Venezia, 2001.
- Rivière D., *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Armand Colin, Paris, 2004.
- Spaziante A. (a cura di), *Piemonte*, in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), "Le forme del territorio italiano", Vol. 2, Laterza, Bari, 1996.
- Sturani M.L., *Il Piemonte*, in Gambi L., Merloni F. (a cura di), "Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia", Il Mulino, Bologna, 1995, pp. 107 - 153.
- Sturani M. L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Ed. dell'Orso, Alessandria, 2001.
- Vandelli L., Mastragostino F., *I comuni e le province*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- Vandelli L., *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Vandelli L., *Devolution e altre storie*, Il Mulino, Bologna, 2002.

## Capitolo 2.

- Bœuf J.-L., Magnan M., *Les collectivités territoriales et la décentralisation*, La documentation Française, Paris, 2004.
- Bonavero P., Dansero E. (a cura di), *L'Europa delle regioni e delle reti: i nuovi modelli di organizzazione territoriale dello spazio unificato europeo*, Utet, Torino, 1998.
- Caciagli M., *Regioni d'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Espon (*European Spatial Planning Observation Network*), *Synthesis Report I*, 2003.
- Espon, *Synthesis Report II*, 2005.
- Eurostat, *Regions. Nomenclature of territorial units for statistics: NUTS*, 1999.
- Eurostat, *Statistical regions in the EFTA countries and the candidate countries*, European Communities, 2001.
- Eurostat, *European Regional Statistics: Changes in the NUTS classification 1981-1999*, European Communities, 2002.
- Eurostat, *Regions. Nomenclature of territorial units for statistics NUTS*, European Communities, 2003.
- Eurostat, *European Regional Statistics. Reference Guide 2004*, European Communities, 2004.
- Eurostat, *Régions : Annuaire statistique 2004*, Communautés Européennes, 2004.
- Gozi S., *Il governo dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2000.
- Insee, *Les découpages du territoire*, Insee Méthodes, n. 76-77-78, Paris, 1998/a.
- Insee, *Les zonages: enjeux et méthodes*, Insee Méthodes, n. 83, Paris, 1998/b.
- Lévy J., Lussault M. (sous la direction de), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, Paris, 2003.
- Merloni F., Bours A. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994.

Némery J.-C. (a cura di), *Décentralisation et intercommunalité en France et en Europe*, L'Harmattan, Paris, 2003.

Nugent N., *Governo e politiche dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna, 1995 (3° ed. 2001).

Rémond B., *De la démocratie locale en Europe*, Presse de Sciences PO, Paris, 2001.

Rey V., Coudroy de Lille L., Boulineau E. (a cura di), *L'élargissement de l'Union Européenne. Réformes territoriales en Europe Centrale et Orientale*, L'Harmattan, Paris, 2005.

Santangelo M., *I pays français: un modello istituzionale di formazione di SLoT*, in Rossignolo C., Simonetta Imarisio C. (a cura di ), "SLoT quaderno 3. Una geografia dei luoghi per lo sviluppo locale", Baskerville UniPress, Bologna, 2003.