

XXVII CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

**RICOMPOSIZIONI TERRITORIALI TRA RAGIONI FUNZIONALI E CONFLITTO
INTERISTITUZIONALE: IL CASO DEL PIEMONTE.**

Fiorenzo FERLAINO¹ e Paolo MOLINARI²

1 Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte, via Nizza 18, 10125, Torino

2 Università Cattolica del Sacro Cuore, largo Gemelli 1, 20123, Milano

PISA 2006

SOMMARIO

In questo lavoro si concentrerà l'attenzione sui processi che hanno interessato l'Italia e il Piemonte negli ultimi decenni, analizzando in particolare gli aspetti legati alla sua coesione territoriale interna (Buran, 2004), «in quanto sistema urbano policentrico ricco di relazioni di prossimità, che sempre più spesso trascendono la scala locale ma che non possono prescindere da essa come ricettacolo di risorse radicate» (Dematteis e Rossignolo, 2004). Obiettivo principale di questa analisi, focalizzata sulle dinamiche del Piemonte quale caso esemplare, è quello di ricostruire il processo storico e geografico delle partizioni identitarie e funzionali, anche alla luce dei processi di ricomposizione territoriale indotti dall'attuazione della riforma amministrativa e fiscale. Particolare attenzione sarà posta ai fattori endogeni ed esogeni della *governance* legati all'organizzazione territoriale. Verrà infine proposto un modello interpretativo dei processi in atto che ha lo scopo di orientare le politiche e le azioni future di *governance*.

- Il lavoro è frutto di una riflessione congiunta. La stesura finale è da attribuire a Fiorenzo Ferlaino per i paragrafi 1, 2 e 7; a Paolo Molinari per i paragrafi 3, 4, 5 e 6.

1 LA REGIONE TRA AUTONOMIA LOCALE E DELEGA DEI POTERI

La mobilità generalizzata degli uomini, delle merci, dei capitali e delle informazioni hanno innescato ovunque processi di destrutturazione e di ricomposizione dei precedenti ordini territoriali assai difficili da analizzare e da gestire: la complessità aumenta, le interdipendenze si moltiplicano.

Nei tessuti intercomunali, nelle armature urbane, nelle agglomerazioni e nelle reti si osservano, si ricostruiscono e si analizzano modificazioni delle configurazioni territoriali definite da flussi, scambi, complementarità e interdipendenze che determinano nuove ricomposizioni e profonde differenziazioni. Un problema fondamentale che emerge è quello di riuscire a rappresentare questo territorio, le sue molteplici interdipendenze e le multiscalarità funzionali e identitarie, derivanti dalle dinamiche delle trasformazioni socio-economiche, culturali e tecnologiche. Infatti, lo sviluppo e la competitività di un territorio sono oggi strettamente dipendenti dalla capacità di attivare sinergie positive tra gli attori locali, pubblici, privati e informali. Inoltre, appare necessaria una ricerca di coerenza e di efficacia nei progetti e nelle azioni da realizzare, soprattutto in una situazione di sempre più scarse risorse pubbliche, al fine di ottenere ottime *performance*.

Per quanto riguarda la sfera pubblica, uno degli aspetti fondamentali è legato all'autonomia territoriale e alla capacità di autogoverno (Raffestin, 1981). Certamente, la possibilità di ricomporre il proprio territorio sulla base di criteri di opportunità e di cooperazione rappresenta un elemento progettuale di notevole importanza, in un orizzonte dove la sussidiarietà, l'autodeterminazione e la responsabilizzazione diventano scelte obbligate.

Il processo di trasferimento dei poteri in delega alle autonomie locali appare cioè strettamente connesso ai problemi di gestione e pianificazione del territorio, ai problemi di sviluppo locale e di coesione sociale e territoriale. L'istituzione delle regioni e le successive tappe del decentramento amministrativo e politico hanno rappresentato dei momenti focali nella storia istituzionale italiana, vivendo tuttavia periodi di fortune alterne. Come vedremo in seguito, in taluni momenti sembrava prevalere una forte coesione locale che alimentava la spinta regionalista, ma subito dopo, come in un soprassalto statalista, il potere centrale riassegnava ruoli e mansioni ai suoi enti decentrati.

Fin dalla costituzione delle realtà regionali nel 1970, il Piemonte è stato una regione dove il grado di consapevolezza relativo ai problemi di pianificazione, gestione e coesione del proprio territorio era molto elevato. Il repentino processo di sviluppo economico e demografico affermatosi a partire dagli anni Cinquanta modificò la precedente struttura regionale, determinando profonde trasformazioni dell'organizzazione territoriale piemontese e creando un forte squilibrio tra il capoluogo fortemente polarizzato e la crescente marginalità

delle aree periferiche. Queste dinamiche hanno investito i differenti contesti territoriali e hanno originato nuove letture e interpretazioni, nuove rappresentazioni che si sono poi trasformate in «*un modello globale di pianificazione articolata su più livelli*» (Conti, 1989). Le successive iniziative regionali hanno dovuto però integrarsi all'interno del quadro definito dalle norme emanate in ambito nazionale, che andava peraltro in una direzione differente e riproponeva nuove centralità statali: non si può non osservare come, in diversi casi, la risposta regionale e quella nazionale siano state fonte di tensioni e di attriti e abbiano condotto a sfiorare il conflitto interistituzionale.

Oggi un nuovo soggetto è emerso e le dinamiche regionali, è necessario tenerne conto, si stanno svolgendo in un quadro comunitario che vede l'Unione Europea sviluppare un disegno di riterritorializzazione a scala continentale, attraverso il quale si tenta di intercettare le relazioni dirette tra il livello globale dell'economia, dell'informazione e della cultura e il livello locale delle città, dei sistemi locali e delle regioni, per ricomporle in un nuovo e autonomo sistema di relazioni territoriali a scala continentale, secondo un modello di *cooperazione gerarchica* largamente volontaristico e basato sul principio di *sussidiarietà* (Dematteis e Bonavero, 1997).

2 GLI ANNI CINQUANTA

A partire dagli anni Cinquanta, lo sviluppo economico e industriale del Paese prende forme e dimensioni prima inimmaginabili. Sarà proprio la libertà consentita dall'arricchimento prodotto dal "miracolo economico" a far crescere la domanda di contare maggiormente a livello centrale e di partecipazione dei cittadini, per avere dallo stato quello che lo stato deve a chi lavora e produce (Muscarà, 2001).

Questa istanza non nasce tuttavia subito e non diventa opinione pubblica lungo un percorso lineare, quanto piuttosto attraverso un complesso intreccio di avvenimenti storici, geopolitici, istituzionali e sociali.

All'indomani del secondo dopoguerra, si manifesta in modo netto la domanda di regionalismo, che dovrà però attendere vent'anni per avere riconoscimento istituzionale e altri vent'anni per diventare parzialmente operativa.

La Costituzione del '48 aveva, infatti, delineato un'organizzazione territoriale basata sul decentramento dei poteri centrali tipico del modello napoleonico, con al centro lo Stato e i suoi Ministeri e in periferie alcune emanazioni provinciali di quest'ultimi, soprattutto per il controllo del territorio. Nello stesso tempo la Costituzione aveva anche posto le basi per la creazione di un sistema di autonomie locali basato sulle regioni, che non vennero però istituite fino al 1970.

La regione piemontese si caratterizzava per un'organizzazione economica e territoriale tipica del modello polarizzato che aveva radici storiche relativamente profonde (Conti, 1989) che si

sono dispiegate compiutamente negli anni Cinquanta. Torino era la città principale, nonché capitale di un regno, e occupava l'area centrale della regione creando intorno a sé il vuoto. Al di fuori dell'area diretta di influenza del capoluogo, una rete secondaria di città, importanti anche se non di primo piano, viveva sorti alterne e costituiva una rete diffusa sulla quale gravitava un mondo rurale e marginale assai vasto e variegato.

A partire dal secondo dopoguerra, Torino si impose quindi quale elemento trainante lo sviluppo economico regionale diventando una vera e propria metropoli in termini economici e demografici, ma soprattutto per quanto riguarda i livelli di dotazione di servizi e di attività direzionali.

A partire dagli anni Sessanta, l'urbanizzazione torinese investe i comuni di prima e seconda cintura, e in tutta la regione si afferma una struttura di interazione di tipo centro-periferia; dall'area di dominanza torinese emergono solamente alcuni poli relativamente autonomi come Novara e Domodossola nel Piemonte nord-orientale e, parzialmente, Aosta (Conti, 1989).

Questa prima fase è caratterizzata dall'applicazione di una logica di *riequilibrio*. In questo periodo la regione evidenzia una frattura tra un nord industrializzato e un sud rimasto prevalentemente rurale (A. Spaziante, 1996). Una vertiginosa crisi delle zone della montagna interna, indotta dallo spopolamento causato dalla maggiore disponibilità di opportunità lavorative offerta dalle aree dello sviluppo industriale, si manifesta proprio quando l'apertura delle frontiere fa emergere la necessità di potenziare i legami transfrontalieri in un'ottica comunitaria e di cooperazione. In questo contesto, l'ottica prevalente nell'analisi territoriale è quella della geografia storicistica e ambientalista, che presta un'attenzione spesso esclusiva alle condizioni storico-territoriali e alla diversificazione territoriale.

A livello regionale emerge invece una domanda di governo regionale, al fine di poter efficacemente controbilanciare la rischiosa transizione verso un'eccessiva polarizzazione. Le riflessioni che ne scaturiscono sono quelle di perseguire una razionalizzazione dell'ancora prevalente attività agricola e il decongestionamento del capoluogo, accentratore delle risorse regionali. Le proposte operative suggeriscono la realizzazione di nuove unità organiche suburbane lungo un nastro produttivo appoggiato sui grandi assi interregionali di comunicazione della Pianura Padana. L'idea prevalente è quella di agevolare l'integrazione funzionale fra industria, servizi e agricoltura.

In questo contesto storico, l'organizzazione territoriale regionale poggia ancora sul modello del decentramento di funzioni da parte del potere centrale. La mentalità dell'amministrazione è ancora ampiamente condizionata dall'eredità storica del periodo fascista, durante il quale furono istituite due nuove province, quelle di Vercelli (1927) e Asti (1935), e ci furono importanti variazioni territoriali che comportarono il passaggio di numerosi comuni del Canavese dalla provincia di Aosta a quella di Torino, sia per motivi fisici di appartenenza al versante piemontese che di gravitazione socio-economica. Particolarmente importante appare la ricostituzione di buona parte dei comuni soppressi negli anni Trenta, 236 dei quali mai più

ricostituiti. Diverse realtà continuano a non vedere riconosciute le proprie richieste di maggiore autonomia territoriale, in particolare Biella, il Verbano-Cusio-Ossola, Pinerolo, l'Eporediese e il Casalese, e Torino stessa pone nuovi quesiti specifici sia a livello regionale che nazionale. Inizia a maturare la consapevolezza che siano necessari degli strumenti differenziati per affrontare problemi così variegati e articolati.

3 GLI ANNI SESSANTA E SETTANTA

In Piemonte, la precedente chiave di lettura basata sul riequilibrio regionale si arricchisce, in questa fase, degli apporti delle scienze regionali e dell'urbanistica, che sviluppano in quegli anni la teoria funzionalista e propongono modelli proiettivi di tipo gravitazionale per la previsione degli indicatori centrali di crescita.

La geografia storicistica e ambientalista aveva privilegiato l'analisi delle varietà spaziali, mentre restavano ancora lontane le prospettive emerse dai recenti sviluppi della Teoria Generale dei Sistemi intorno alle variazioni temporali. Ciò contribuiva a offrire ottime descrizioni ma scarsi strumenti per la programmazione, in un contesto di crescita espansiva incontrollata e imprevedibile. La prospettiva pertanto si ribalta, focalizzando alcune problematiche e elaborando scenari. Il tutto si muove entro una logica matematico-modellistica che risulta presto lontana dai contesti di vita, dai sistemi locali e dai loro attori, con l'effetto di distogliere totalmente dalle specificità locali. La tentazione di ridurre gli squilibri territoriali a una questione geometrica prevale in numerosi studi, dove non viene dato spazio alla ricostruzione dei processi che hanno prodotto quegli squilibri e i meccanismi che li avevano riprodotti, ma si tenta piuttosto di individuare regolarità e di modellizzare le dinamiche osservate e le interazioni comprese.

Gli obiettivi di riequilibrio e di sviluppo per poli (fondamentalmente il sistema metropolitano torinese) e per assi (vale a dire i due sistemi a struttura lineare-assiale proposti: il Piemonte settentrionale, formato da Vercelli-Novara-Ossola, e il Piemonte meridionale, composto da Cuneo-Asti-Alessandria, collegati tra di loro da un asse infrastrutturale) sono inseriti anche in un contesto sovra-locale più vasto. Inizia ad affermarsi il carattere predittivo e normativo tipico della pianificazione territoriale e della programmazione economica; si esaltano, pertanto, gli aspetti legati alle interazioni spaziali, alle gerarchie territoriali e alle aree di gravitazione per l'individuazione di regioni funzionali. Tutto ciò a scapito di altri elementi, quali ad esempio i caratteri ambientali e le diversità locali del territorio.

A livello nazionale, si afferma una lettura della realtà nazionale per *sistemi metropolitani* e *sistemi urbani*, interpretazione proposta nel Progetto '80 del Ministero della Programmazione economica. Tale progetto resterà, tuttavia, solamente un'ipotesi di lavoro cui non seguirono

azioni specifiche e attività ministeriali di programmazione concreta per il raggiungimento degli obiettivi individuati.

Dal punto di vista istituzionale occorre rilevare che la domanda di regionalismo, emersa con forza già a partire dal secondo dopoguerra, trova finalmente sbocco istituzionale, sostenuta dai socialisti fin dalla loro entrata nei governi di centrosinistra del 1962-63. La stagione dei referendum, simbolo delle aspirazioni di partecipazione alle scelte fondamentali e di espressione del proprio peso politico da parte dei cittadini, rafforza le aspirazioni regionaliste e dà corso ad una nuova fase.

In questa fase storica, il processo di decentramento politico in favore delle autonomie locali sembra prevalere su quello di decentramento amministrativo del potere centrale. Ma la risposta dello Stato non si fa attendere: furono presto istituite tre nuove province, dopo una pausa di circa quarant'anni (se si escludono le istituzioni del 1934-35 di Littoria, poi Latina, e di Asti, nonché la ricostituzione della provincia di Caserta nel 1945 e qualche cambio di denominazione), vale a dire di Pordenone (1968), di Isernia (1970) e di Oristano (1974). L'istituzione delle Regioni a statuto ordinario nel 1970 pare, tuttavia, far volgere il quadro istituzionale a vantaggio di queste ultime e a scapito delle Province, che vedono le loro competenze molto limitate ai settori della viabilità (strade provinciali) e della formazione (gestione e cura di molti edifici scolastici), nonché ad altre modeste e trascurabili iniziative.

In questo quadro, il contesto geopolitico mondiale, condizionato dalla Guerra Fredda, ha importanti riflessi sulla vita politico-amministrativa del Paese. Il timore che il Partito Comunista (ancora con un'anima rivoluzionaria forte e presente) prendesse il potere sulla scena politica italiana fu certamente uno dei principali motivi storici che frenarono una concreta realizzazione del sistema di autonomie locali, anche in ragione del fatto che erano proprio le regioni più industrializzate e più ricche del Paese ad avere una maggiore presenza operaia e a porre una più forte domanda di cambiamento. Delegare ampie competenze agli enti periferici avrebbe potuto comportare, in quel contesto, un alteramento degli equilibri geopolitici nazionali e internazionali, nonché una pressione politica delle regioni in direzione di nuovi equilibri sopranazionali. La riforma delle autonomie locali non fu perciò portata a termine e, allo stesso tempo, si mantenne il livello provinciale di decentramento del potere centrale, anche se fortemente indebolito proprio dalla presenza e dall'azione regionale. A livello istituzionale, si delineano atteggiamenti di attesa e di conflitti latenti che, protraendosi nel tempo, si proiettano fino ai primi anni Novanta, entro una logica di lento logoramento che si traduce nell'esaurimento delle spinte regionalistiche.

In ambito regionale, il Piemonte esprime un'eccellenza programmatica, sorretta da una presenza forte e crescente del movimento operaio, il quale ambisce e si propone come nuova classe sociale, in qualità di soggetto trasformatore e innovatore delle politiche, dei rapporti sociali, dell'economia. Il Piemonte è pertanto pronto al passaggio di competenze ed elabora strategie al fine di delineare un assetto regionale di gestione del territorio.

L'attenzione degli studi del periodo si orienta verso l'individuazione di sub-regioni, attraverso l'analisi dei nuovi legami socio-economici stabilitisi sul territorio: intorno ai poli più significativi e ai nodi di aggregazione della vita sociale, politica o economica, vale a dire le città, si giunge a delimitare nuove unità territoriali differenti, le cosiddette *regioni polarizzate* (Claval, 1996), che vengono denominate *aree ecologiche* (IRES, 1966) e che costituiranno la base per una riforma amministrativa di decentramento regionale in *comprensori territoriali*.



Figura 1 La configurazione delle *aree ecologiche* individuate dall'IRES nel 1966 rispetto agli attuali limiti provinciali. *Fonte:* IRES – Insee, 2002.

Obiettivo principale della geografia regionale era, dunque, la determinazione delle matrici socio-economiche e dei quadri funzionali entro i quali si inscriveva la vita sociale. In questa ottica, grande importanza veniva dedicata all'individuazione dell'unità territoriale di analisi, intesa come area ecologica funzionale e identitaria (nel senso quindi dell'ecologia sociale di Park e della scuola di Chicago, parafrasato e calibrato alla realtà regionale), sulla base della quale avrebbe dovuto costituirsi la nuova regione amministrativa.

Gli studi e le ricerche sulle dinamiche territoriali e le partizioni di studio realizzati erano ispirati dalla letteratura inglese e americana e miravano a determinare zone funzionali statisticamente significative e distretti socio-economici omogenei. A partire dagli anni Sessanta, negli Stati Uniti erano infatti state elaborate le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA) per la delimitazione delle zone urbane, mentre in Gran Bretagna si utilizzarono le *Labour Areas* per la determinazione dei distretti d'occupazione e i *Daily Urban Systems* per la delimitazione degli ambiti di vita, sia di produzione che di consumo.

Queste esperienze divennero il quadro di riferimento delle sperimentazioni di lettura e di decentramento sub-regionale in Italia, tra le quali si collocano, per primi, i lavori dell'Ires sull'organizzazione territoriale del Piemonte e la delimitazione delle *aree ecologiche*, base, lo ripetiamo, di una nuova struttura organizzativa e amministrativa regionale. In Piemonte, le aree ecologiche hanno cioè rappresentato lo studio di riferimento per successive esperienze di organizzazione funzionale del territorio regionale, dapprima per i comprensori e, in seguito, per le unità socio-sanitarie locali (divenute poi unità sanitarie locali e aziende sanitarie locali), i bacini di trasporto, le aree programma e altre partizioni funzionali.

4 GLI ANNI OTTANTA

Gli anni Ottanta, proseguendo un processo cominciato già nella seconda metà degli anni Settanta, sono anni di "posizionamento". Ai conflitti sociali espliciti e sempre più spesso autodistruttivi, si accompagnano conflitti istituzionali latenti entro un quadro di immobilismo istituzionale e di mantenimento dello status quo. In particolare, i comprensori avrebbero dovuto rappresentare un'espressione amministrativa innovativa, lo strumento del decentramento regionale e di un nuovo modo di programmare e gestire il territorio, ma finiscono per scontrarsi con la viscosità dei poteri esistenti. Da un lato, le posizioni ancora forti dell'organizzazione decentrata dello Stato sul livello provinciale; dall'altro una cultura politica non adeguata alla domanda di modernità. Per quanto riguarda questo secondo aspetto, la visione centralizzatrice, spesso interna agli stessi soggetti proponenti, e l'incapacità di

“ascolto” delle nuove istanze provenienti dai territori conducono a soventi contrasti del potere regionale centrale con gli enti periferici. Le ragioni fondamentali di tali conflitti sono relative alle differenti logiche programmatiche e ai diversi approcci alle politiche di sviluppo, che rispondono prioritariamente a logiche *top-down* e a criteri di scientificità, trascurando le peculiarità locali e la comunicazione con gli effettivi attori politici, sociali, economici. Non è infatti sufficiente, per una buona programmazione, ritagliare nuovi ambiti territoriali che superino i confini spesso convenzionali delle province e si richiamino ai caratteri oggettivi dell’area e alle nuove funzioni di autocontenimento dei flussi casa-lavoro senza fornire strumenti effettivi di gestione e di riconoscimento delle pratiche, dei soggetti operanti e delle attività esistenti. Sono anni durante i quali emergono le contraddizioni tra gli obiettivi sociali (di decentramento, di apertura sociale e culturale) dichiarati dalle forze riformiste e il sapere condiviso, incapace di pervenire a nuove sintesi culturali e a nuovi schemi concettuali e organizzativi. Così se negli obiettivi dichiarati dalle forze progressiste emerge sempre l’esistenza di una consistente spinta in direzione del decentramento regionale, nello stesso tempo non si può non sottolineare una profonda riluttanza a muovere verso pratiche amministrative nuove che non fossero la riproposizione a scala regionale dei metodi di delega elettorali di livello superiore. I comprensori “abortiscono” ancora prima di nascere, lo Stato e le Province “attendono”; intanto la società evolve facendo emergere una domanda di riqualificazione dei servizi, di modernità, di protagonismo economico. I 15 Comprensori del Piemonte, istituiti con la L.R. 41/75, manifestano da subito difficoltà a costituirsi come soggetti autonomi, in quanto nessun effettivo decentramento viene concretamente attuato. I Comitati comprensoriali hanno, infatti, funzioni di programmazione nella redazione del Piano di sviluppo regionale e nella stesura e attuazione del Piano territoriale di coordinamento del comprensorio, ma non svolgono compiti che riguardino il decentramento. Nel 1985, la Regione Piemonte decreta la fine dell’esperienza dei Comprensori, attribuendo funzioni delegate alla Provincia quale unico ente intermedio. Con la L.R. 16/89, vengono poi istituite 19 Aree programma che, a differenza dei Comprensori, rispettano completamente i confini provinciali e divengono, in questo modo, il riferimento territoriale per la formazione degli atti e per l’esercizio delle competenze in materia di programmazione socioeconomica e di pianificazione territoriale. Nella stessa legge, all’art. 13, vengono trasferite alla Provincia le competenze già affidate ai Comitati comprensoriali. Nel 1990, la legge statale 142 affida alle province il compito di redigere il Piano territoriale di coordinamento (P.T.C.).

5 GLI ANNI NOVANTA

In questa fase, la mobilità, la frammentazione, la velocità di cambiamento e le relazioni multiscolari che caratterizzano le dinamiche evolutive territoriali portano al recupero delle specificità locali e delle realtà regionali, sia dal punto di vista ambientale, che economico, sociale e culturale. Si tratta quasi di un ritorno alle analisi diversificate e caleidoscopiche tipiche dell'immediato dopoguerra: le differenze territoriali tornano a essere considerate elementi attivi del processo di sviluppo in una nuova logica di tipo *bottom-up*, che parte dai soggetti reali e dalla domanda effettiva. Attraverso l'analisi sociologica delle eredità storiche della società rurale, si colgono i legami tra l'organizzazione agricola e rurale e le modalità insediative e imprenditoriali. In questo modo, prende corpo il vasto e complesso discorso sullo *sviluppo locale* a forte componente endogena. Si propongono scenari basati su mosaici di sistemi locali articolati e inseriti in una rete complessa di relazioni verticali e orizzontali; l'obiettivo principale è garantire la competitività del *sistema-regione*, all'interno del quale è importante valutare complementarità e specificità locali, da implementare e costituenti l'ossatura per lo sviluppo regionale.

Dalle analisi fatte in questo periodo, emerge una prospettiva di riqualificazione diversificata basata, da una parte, sulla valorizzazione delle risorse locali da spendere nella competizione tra aree, dall'altra, sulla valorizzazione dell'identità locale e del patrimonio ambientale, sociale e culturale. In questo modo si pensa di poter controllare, o minimizzare, gli effetti della continua ridefinizione socioeconomica delle relazioni di prossimità, definite da una periurbanizzazione diffusa, dalla nascita di nuove aree di insediamento urbano e dalla oramai rottura con i caratteri tradizionali, ereditati da un passato agricolo oramai fossile. Il concetto di "prossimità" si modifica e nasce l'esigenza di circoscrivere i sistemi territoriali locali, di valorizzarne le vocazioni, di individuarne le caratteristiche. L'Istituto nazionale di statistica (Istat) e l'Istituto di ricerca e programmazione economica della Toscana (Irpet) modellizzano, ancora attraverso un processo *top-down*, i *sistemi locali del lavoro*. In seguito, con la legge 317/91 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese", questa partizione di studio verrà utilizzata per definire i distretti industriali, per favorire lo sviluppo locale e decentrare parte delle politiche industriali alle Regioni, nonché per l'assegnazione dei fondi strutturali comunitari per quanto concerne il declino industriale.

Un'importante considerazione è legata al modo di pensare lo *spazio fisico* che matura in questo periodo. Si impone, infatti, l'esigenza di descrivere il territorio mediante l'utilizzo di due tipi di spazio: quello "classico" di tipo *areale* delle carte geografiche o dei piani regolatori; e quello *topologico*, dei flussi, delle reti e dei loro nodi di interconnessione, che ci appare come uno spazio virtuale in virtù del fatto che ciò che avviene in esso non dipende più dalla distanza fisica né dai caratteri stabili dei luoghi (Dematteis, 1995).

La domanda politica di autonomia locale, manifestatasi già con il regionalismo del dopoguerra, negli anni Ottanta si esprime con la comparsa dei movimenti localistici e con una rinnovata domanda di autonomia e decentramento a livello regionale.

Questo periodo storico è quello che manifesta maggiormente una conflittualità interistituzionale, per altro “carsicamente” in atto da tempo, per l’affermazione di uno dei due modelli di organizzazione e controllo del territorio, vale a dire tra il modello dello Stato centrale e quello federale. Inizia, infatti, in questo decennio una fase molto delicata durante la quale il dibattito sulle autonomie locali torna in primo piano e conduce alla stesura della legge n. 142 del 8 giugno 1990, "Ordinamento delle autonomie locali". Tale legge, nel suo schema generale, tenta di ricondurre a un disegno omogeneo la domanda di decentramento attraverso un decentramento puramente amministrativo e attraverso il rafforzamento del ruolo politico delle province: portò alla creazione di 8 nuove Province, alla nascita delle unioni di comuni e al riconoscimento di unioni di comuni delle Comunità montane.

Nel 1992, in Piemonte si assiste alla nascita di due nuove province, quelle di Biella (D.L. 6/3/1992 n. 248) e di Verbano-Cusio-Ossola (D.L. 30/4/1992 n. 277) che vengono ricavate dai territori di due province esistenti, rispettivamente quelle di Vercelli e di Novara. Il disegno del territorio provinciale di Biella rispecchia quella che è la realtà produttiva, così come viene rappresentata attraverso i sistemi locali del lavoro, i quali la indicano come bacino autocontenuto per gli spostamenti casa-lavoro e per il mercato del lavoro. La provincia tripolare presenta invece una realtà più complessa e maggiormente estranea alle dinamiche tipiche del territorio regionale, che è già di per sé assai composito. Storicamente, infatti, le dinamiche di quest’area sono condizionate dalla posizione di confine e sono legate alla nascente macroregione insubrica (la Regio Insubrica nascerà nel 1995). La provincia di Verbano-Cusio-Ossola ha la particolare caratteristica di essere tripolare, come denuncia la denominazione stessa, in quanto presenta una realtà territoriale, economica e sociale molto differenziata per ciascuna delle tre aree che la compongono. Il riconoscimento di questa eterogeneità permea lo stesso decentramento amministrativo attuato sulle città di Domodossola e Verbania, quest’ultima a sua volta creata, durante il periodo fascista, attraverso la fusione delle municipalità di Intra, Pallanza e Suna (1939). Entrambe le province raccolgono istanze locali di territori con problematiche specifiche molto differenti tra loro ma che comunque non trovavano l’attenzione e lo spazio necessario all’interno delle preesistenti amministrazioni provinciali.

A livello nazionale, con la legge 142/90, realizzata silenziosamente e senza un grande dibattito dei differenti portati sociali, sembra ridefinirsi e riaffermarsi una chiara visione dell’organizzazione territoriale dello Stato in senso centralistico, proprio mentre più forti si fanno le richieste di federalismo e decentramento. Il ruolo delle Province si consolida ma entro uno schema legislativo incoerente. L’aporìa generata da questa anomalia emerge nella parte della legge relativa all’istituzione delle aree metropolitane. La scelta operata in direzione di questo ente contraddice l’intero impianto, introducendo un elemento non coerente entro lo schema Stato-Regioni-Province-Unioni di comuni-Comuni. Nei primi anni Novanta, la questione delle Aree metropolitane diventa l’appiglio per un rilancio del dibattito sul

decentramento e sulle nuove forme di riorganizzazione politico-amministrativa dello Stato che genera proposte diverse e spesso antagoniste: si va dalla prospettiva federal-separatista al progetto di riorganizzazione federal-regionale e riarticolazione dei poteri centrali alle città metropolitane (la capitale a rette della Fondazione Agnelli), al decentramento funzionale e amministrativo che trova una pratica applicazione nelle cosiddette “leggi Bassanini” sfociando nella modifica del Titolo V della Costituzione. Il passaggio dal sistema proporzionale a quello maggioritario non chiarifica la problematica ma, piuttosto, evidenzia come le due culture, quella del decentramento politico in un’ottica federale e quella del decentramento funzionale e amministrativo, che riafferma il carattere forte dello Stato, si scontrino e attraversino spesso gli opposti schieramenti. Ogni ulteriore azione legislativa contribuisce ad accrescere la confusione e delega alla Corte costituzionale il compito di dirimere le controversie scaturite, di chiarire le proposte politiche e di ridefinire un quadro istituzionale sempre più destrutturato ma, allo stesso tempo, non in grado di generare nuove sintesi.

Anche a livello regionale, si risente fortemente del clima di confusione istituzionale venutosi a creare con il sovrapporsi di leggi che impediscono di determinare chiaramente funzioni e competenze dei vari enti e anzi, talvolta, contribuiscono a renderle ancora più frammentarie, oppure le esasperano in un gioco di matriske. A questo quadro si associa:

- l’emergenza di una crisi fiscale dello Stato e la necessità di superare la frantumazione comunale e costituire economie di scala dell’organizzazione amministrativa;
- il dibattito sulla sussidiarietà e la necessità di adeguarsi alla “nuova filosofia” amministrativa europea;
- le trasformazioni territoriali che da tempo hanno destrutturato il concetto di “prossimità” e la sua chiusura funzionale entro i Comuni, eredità amministrativa della ormai fossile organizzazione agraria medievale che si protende sul presente.

I concetti legislativi introdotti dalle leggi Bassanini di “livello ottimale” e di “ambito ottimale” non chiarificano la situazione e finiscono per fornire interpretazioni differenti nella loro applicazione pratica. In Piemonte il “livello ottimale” è individuato dalla L. 44/2000 dai criteri di “appartenenza alla stessa Provincia” (e allo stesso Circondario, laddove istituito o alla Comunità montana di appartenenza), di “contiguità territoriale”, di “soglia minima demografica di 5 mila abitanti, mentre l’individuazione dell’ambito ottimale per la gestione di funzioni di livello sovracomunale è rinviato ad un programma triennale rinnovabile ed è quindi inserito in una nuova concezione procedurale della programmazione regionale. Altrove vengono date interpretazioni diverse. In Toscana ad esempio il livello è caratterizzato dalla soglia di 10.000 abitanti mentre l’ambito è un territorio più vasto che contiene più livelli e può coincidere con partizioni esistenti (Comunità montane, circondari, zone socio sanitarie, ecc.).

In Piemonte in primo luogo si tenta di dare coerenza allo schema [Stato]-[Regione]-

[Province]-[Livelli e Ambiti ottimali] attraverso l'estensione delle Unioni di comuni, non solo alle Comunità montane (secondo quanto previsto dalla L. 142/90 e, successivamente dalla L. 265/99), ma anche attraverso la creazione delle Comunità collinari, istituite con L.R. 44/2000. Queste diverse forme di Unione tra comuni rispondono a esigenze di ridisegno funzionale dei limiti amministrativi dei piccoli comuni (che in Piemonte, se si considerano i comuni fino a 3.000 abitanti, costituiscono più del 80% dei comuni della regione, con una popolazione pari a circa il 24% di quella complessiva), da perseguire non con imposizioni autoritarie nella direzione delle fusioni (come già previsto dalla L.142 prima della sua riforma), ma incentivando la cooperazione e le ricomposizioni funzionali. Esse rappresentano la risposta istituzionale alle nuove forme di prossimità e di mobilità locale, alla crisi fiscale dei comuni più piccoli e alle esigenze di individuazione dal "basso" (certo all'interno di un quadro di indirizzo politico) dei bacini di autocontenimento della popolazione, "scientificamente" definiti dall'Istat-Irpet attraverso i sistemi locali del lavoro.

6 IL NUOVO SECOLO

La confusione regna sovrana e incontrastata, il conflitto Stato-Regioni-Autonomie locali si fa esplicito e alimenta, parallelamente, sia un'esigenza di sistematicità, sia un'accettazione, spesso passiva, della complessità. Alle centinaia di sentenze emesse dalla Corte costituzionale in attuazione al novellato Titolo V della Costituzione, in risposta ai continui conflitti di competenze tra Regione e Stato, si somma la recente proposta di riforma costituzionale, bocciata col referendum del 2006. Nata con l'intento di ridare ordine e modificare radicalmente la Carta costituzionale repubblicana, questa proposta di riforma si concretizza in aporie e contraddizioni che ancora una volta sono espressione di diverse culture di governo presenti negli stessi schieramenti politici.

L'esperienza scientifica, sottoposta a verifica sul campo, ha presto permesso di prendere coscienza del fatto che i metodi dell'approccio strutturalista orientati a trovare una regolarità, un equilibrio e la stessa invarianza presente nel mondo naturale anche nell'organizzazione sociale (Vallega, 2004) non rispondono da soli alle leggi della governance se non sono inseriti in uno schema processuale e consensuale. L'aspetto di forte originalità dell'approccio sistemico, che si afferma in questo periodo, si esprime invece nell'accettazione della complessità dei differenti livelli di suddivisione areale. Tale approccio indaga inoltre la corrispondenza, o meno, tra regioni individuate dal potere centrale e altre tipologie: le regioni delineate dalle pratiche individuali delle comunità, quelle riconosciute come ecosistemi, quelle che si identificano in un sistema locale produttivo, culturale, rurale, ecc.

Dall'immagine esplicativa del mosaico si passa a quella del caleidoscopio che, con la mobilità imprevedibile che gli è propria, costituisce una delle metafore più appropriate utilizzate per descrivere lo stress e la frammentazione che caratterizzano la società e il territorio, sottoposte

a un'incontrollabile apertura e attraversate da reti di interazioni che tendono a essere globali. Si crea così un corto-circuito tra i riferimenti culturali – le tradizioni, il radicamento – e le reti di interazione economica, politica e dell'informazione di un sistema locale: i primi tendenzialmente chiusi, gli altri necessariamente aperti.

Le dinamiche recenti del territorio regionale piemontese si caratterizzano per lo sviluppo di una crescente rete di relazioni fra sistemi locali, articolati in tante tipologie. Se si prendono in considerazione i caratteri socio-economici, si possono individuare alcuni ambiti relativamente omogenei, quali l'area metropolitana, la sua cintura, i poli urbani consolidati, le aree dell'industria periferica, il rurale tradizionale in trasformazione, l'urbanizzato diffuso e recente, il rurale residuale (Spaziante, 1996). Un elemento di forte attenzione che occupa un posto centrale in queste analisi è costituito dalla dispersione insediativa che ormai caratterizza diverse aree della regione, evidenziandosi come elemento di criticità da tenere in considerazione nell'analisi territoriale e nella pianificazione di servizi e di infrastrutture.

In relazione alle scelte portate avanti dalle politiche territoriali comunitarie, i concetti di *coesione territoriale* e di *sussidiarietà* entrano a far parte del vocabolario geografico e dell'analisi territoriale. In un certo qual senso, questi due principi rappresentano la traduzione geografica di alcuni fondamenti democratici e costituzionali che rivestono grande importanza nella geopolitica interna e nelle strategie di sviluppo locale.

Nel contempo le dinamiche e le esigenze economico-funzionali hanno impresso una forte spinta al processo di revisione federalistica dell'ordinamento istituzionale, seguendo lo stesso percorso che ha caratterizzato le dinamiche di decentramento regionale in altri Paesi europei (Piperno e Cugno, 2004). Criteri di imprenditorialità e di mercato si sono affiancati ai meccanismi solidaristici e perequativi nella gestione dell'amministrazione pubblica.

Dal punto di vista istituzionale, si è registrato un deciso incoraggiamento in direzione delle nuove forme di *governance* territoriale (in particolar modo, delle Unioni di comuni); tuttavia, è mancato un analogo sforzo volto a far emergere, e indirizzare, un nuovo disegno di governo del territorio, coerente e chiaro.

Si è operato, infatti, secondo due differenti approcci: dall'alto, attraverso il processo di revisione dell'ordinamento regionale; dal basso, per mezzo dell'attivazione della progettualità locale e la riproposizione della programmazione negoziata che ha caratterizzato la fine dello scorso decennio.

L'iter lento e non lineare che contraddistingue il processo di revisione costituzionale ha determinato una fase di incertezza nella distribuzione del potere e delle risorse tra centro e periferia, nonché un'instabilità complessiva del sistema (Buran, 2004) che sembra continuare e che è causa di una diffusa conflittualità tra i diversi livelli istituzionali. Il principio di *sussidiarietà* che è alla base delle diverse riforme e che colloca il livello comunale al centro del processo di governo del territorio si muove accanto ad una parallela consapevolezza che

l'autonomia locale debba essere contemperata tenendo in debito conto gli effetti multi-scalari ingenerati dalla definizione di compiti e funzioni a livello locale.

In tutto ciò, non sembra che siano stati tenuti nella necessaria considerazione alcuni obiettivi fondamentali, prima di tutto quello di *sostenibilità politica e territoriale* della propria autodeterminazione (dell'autonomia territoriale).

Tabella 1 Le unioni di comuni in Piemonte per provincia e popolazione interessata.

	Unioni di comuni	Totale abitanti	Media ab. per Unione
Alessandria	12	61.738	5.145
Asti	12	129.371	10.781
Biella	2	17.703	8.852
Cuneo	4	87.591	21.898
Novara	5	22.509	4.502
Torino	3	33.570	11.190
V.C.O.			
Vercelli	5	36.085	7.217
Piemonte	43	388.567	9.036

Per quanto riguarda le politiche territoriali, il XXI secolo si apre esprimendo un nuovo approccio, potremmo dire di tipo post-moderno, o se si vuole di “transizione”. Le riflessioni maturate a partire dalle precedenti esperienze spingono a intraprendere una nuova direzione, intesa a integrare quelli che sono i nuovi valori di riferimento, vale a dire coesione, policentrismo e co-pianificazione. Anche a livello regionale si registra il recepimento di questi nuovi indirizzi e si intraprende un percorso in parte originale. Dalla negoziazione, tutta interna ai meccanismi di governance, si ritorna con una nuova visione alla logica sistematica complessa. Il punto di partenza è la rinuncia, consapevole, alla ricerca di un sistema locale “predefinito” sulla base di delimitazioni storico-culturali, socioeconomiche o amministrative al quale fare riferimento. Il *locale* non è più solo un ambito definito attraverso elaborazioni scientifiche, ma viene assunto come *processo di costruzione* intenzionale (Regione Piemonte, 2005). La dialogia dinamica scienza/processualità orientata all'azione pragmatica e razionale sembra delineare una nuova visione che forse supera l'integrazione per negoziazione e muove verso un'integrazione consapevole, in un quadro di scarsità di risorse.

Queste riflessioni portano a delineare uno scenario d'azione nel quale il territorio regionale viene concepito come insieme di sistemi locali peculiari, per i quali elaborare strategie

specifiche all'interno di un comune quadro di riferimento. In questo modo, il *locale* viene assunto quale prodotto di un processo di costruzione, volontaria e *in itinere*, di radicamento, identità territoriale, patrimonio storico, culturale e architettonico.

Nella pianificazione regionale avviene dunque una transizione dal concetto di *atto* di governo del territorio a quella di *processo* di governo del territorio. Si passano in dissolvenza le tradizionali caratteristiche di stabilità e di autorità per svilupparne altre, più astratte, legate a un approccio *cooperativo-negoziabile*, di costruzione partecipata e volontaria, di intenzionalità espresse.

L'aporia delle Città metropolitane può trovare una sua coerenza se vista come processo integrativo all'interno dello schema delineato dal legislatore [Stato]-[Regione]-[Province]-[Livelli e Ambiti ottimali] attraverso l'estensione delle volontarie Unioni di comuni.

7 LA DINAMICA ATTUALE DELLE PRINCIPALI RICOMPOSIZIONI TERRITORIALI: UN MODELLO DI ORIENTAMENTO PER L'AZIONE LEGISLATIVA.

Ne derivano un'autonomia e un'identità deboli su cui far prevalere logiche concertative e processuali che si basano sulla lettura scientifica dei fatti (per molti versi

Per cercare di cogliere le dinamiche essenziali di un territorio è necessario comprenderne anche i processi socio-spaziali, ovvero l'organizzazione, le dinamiche di appropriazione dello spazio, i processi decisionali, ecc., all'interno di uno scenario in continua trasformazione, in quanto i 'comportamenti spazialmente rilevanti' mutano al mutare delle esigenze, così come cambiano le modalità di espletamento (Lombardi, 2006).

Un aspetto molto importante potrebbe essere quello di analizzare la fase recente di *governance* locale, non solo come un periodo di confusione istituzionale dove prevale lo spirito di collaborazione propositivo dei singoli, ma piuttosto come un necessario periodo di apprendimento, dedicato a consolidare gli aspetti cooperativi e di disponibilità al confronto. Un aspetto che contribuisce a consolidare un'importante dimensione extraeconomica di carattere storico-antropologico e sociologico, vale a dire quella della coesione socioculturale e geopolitica delle comunità (Buran, 2004).

«Il passaggio successivo, forse non più rinviabile, dovrebbe essere la strutturazione di un effettivo dispositivo progettuale, saldato al processo di decentramento politico-istituzionale che si sta costruendo nel Paese» (Piperno e Cogno, 2004, 23).

Infatti, le esperienze di promozione dei territori hanno radici oggettive, rispondono a un'esigenza di valorizzazione e di investimento sulle proprie risorse localizzate, di costruzione autonoma di "beni competitivi territoriali" (infrastrutture materiali e immateriali,

beni pubblici, regolazione) adeguati alle specifiche esigenze dei territori, che non potrebbe trovare risposte altrove.

Entro questo quadro concettuale le province mantengono sicuramente un loro connotato di base e una funzione importante di organizzazione e coordinamento, oltre che di verifica e di valutazione. Tuttavia, questo ente intermedio è da decenni in discussione, in quanto dimostra da sempre una dubbia efficacia rispetto alle questioni territoriali e un'incerta, o di secondaria importanza, attribuzione di competenze. Non si è mai giunti, però, a una sua abolizione, per diversi motivi¹. Innanzitutto, poiché la provincia è prevista dalla Costituzione e una modifica costituzionale non può essere fatta con leggi ordinarie ma richiede, quindi, un iter più lungo e complesso. In secondo luogo, per via del fatto che il suo ruolo nella vicenda politica italiana, nonché nella carriera politica, è difficilmente eliminabile. A nostro avviso, a queste motivazioni se ne aggiunge una di carattere 'territoriale'.

La *provincia* rappresenta, infatti, un vasto territorio, enormemente variegato al suo interno, dove le appartenenze politico-amministrative non sono univoche, ma multiple, variabili e sfumate. Il termine assume, dunque, in questo caso una valenza di sistema territoriale locale (SLoT). Questa caratteristica, che affonda le sue radici storicamente, rappresenta la problematica principale da gestire nei processi pianificatori, ma al tempo stesso deve a tutti i costi essere tutelata a favorita in quanto costituisce l'essenza stessa di questi territori, la linfa che li alimenta e li sorregge. Per questo motivo, la *provincia*, gli SLoT, sono anche un importante laboratorio politico-amministrativo con il quale misurare l'efficacia delle riforme amministrative. Escludendo le aree metropolitane, le comunità montane, le comunità collinari e le unioni di comuni sono tutti esempi di tentativi differenziati di governo del territorio della "periferia", della *provincia* appunto, sulla base delle specifiche esigenze. Così come lo è stato anche l'istituzione di nuove province amministrative sulla base della rispondenza ad autonomi *sistemi locali del lavoro*.

La *provincia*, il sistema locale, è quindi un laboratorio al quale guardare per cogliere le logiche dei processi spontanei di *governance* e al quale fornire gli strumenti finanziari, incentivandone l'iniziativa attraverso politiche capaci di favorire gli aspetti di vitalità e di sostenere le debolezze strutturali.

¹ Un recente dibattito sull'abolizione della provincia ha trovato ampio spazio nella stampa specialistica: si veda Il Sole 24 ore del 24 settembre 2006; www.federalismi.it.

Tabella 2. I principali enti locali attivi in Piemonte.

	Enti locali	Comuni interessati
	8 province	Tutti
Suddivisioni	30 centri per l'impiego	Tutti
regionali	37 sistemi locali del lavoro	Tutti
	22 ASL	Tutti
	1 area metropolitana	53
Intercomunalità	48 comunità montane	558
	27 comunità collinari	222

Nell'insieme quello che sembra emergere è un modello di governance basato su un doppio sistema, in gran parte tra loro complementari. Da un lato un'organizzazione istituzionale che trova la sua forza nel carattere legislativo e direttivo, nella definizione di indirizzi e di linee d'azione ai diversi livelli di scala:

- quello "macro", definito dalla Comunità europea e dalle sue direttive, cui gli stati membri devono adeguarsi. E' un livello direttivo in cui alcuni poteri sono tuttora da definire e che non ha al momento trovato un'espressione della propria rappresentanza. Tuttavia, agisce fornendo indirizzi (e talvolta anche strategie) che, di fatto, delineano e circoscrivono l'ambito legislativo degli stati che, obbligati ad adeguarsi, appaiono sempre più esecutori di linee e azioni contrattate altrove;
- quello "meso", cioè regionale, delle regioni istituzionali che, non solo in Italia ma anche all'interno degli altri stati dell'Unione europea, sembrano sempre più ambire ad assumere un ruolo direttivo e strategico di programmazione dei propri territori;
- quello "micro", delle nuove "prossimità" definite dai sistemi locali, che si esprimono attraverso geometrie variabili talvolta *funzionali*, spesso caratterizzate da

comportamenti *opportunistic* per l'accaparramento di risorse (comunitarie o occasionali messe a disposizione dalle diverse azioni di coordinamento, di coesione o di programmazione negoziata), che sono invece talvolta ancorate a processi di *nuova identità locale*. Le geometrie sono numerose e si va dai sistemi locali del lavoro, alle comunità montane, alle comunità collinari, alle unioni di comuni, ecc.

L'altro sistema, complementare a questo perché tende ad assumere nel tempo caratteristiche di gestione più che di indirizzo, di coordinamento più che di definizione di obiettivi strategici, si articola anch'esso su tre livelli di scala e comprende:

- lo stato, soggetto istituzionale sempre più dipendente da meta-logiche di livello continentale;
- la provincia, espressione istituzionale, di gestione degli indirizzi regionali e di coordinamento dei soggetti agenti sul territorio;
- i comuni, portato storico identitario, sempre meno in grado di esprimere indirizzi territoriali in quanto troppo piccolo per i nuovi livelli di "prossimità" sociale ed economica, ma tuttavia soggetto attivo della gestione amministrativa e interfaccia efficace tra la sfera istituzionale e quella della cittadinanza.

La nuova *governance* sembra necessitare di tutti questi livelli di rappresentanza, i quali necessitano, a loro volta, di più chiari processi di ricomposizione e di una più chiara articolazione funzionale e identitaria.

8 Bibliografia

- Bagliani M., Barbero C., Ferlaino F., Rota F. S. (2004) *Il Piemonte e lo spazio mediterraneo*, Irescenari 8, IRES, Torino.
- Becattini G., Bellandi M., Dei Ottati G. e Sforzi F. (a cura di) (2001) *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Trasformazioni economiche nell'Italia contemporanea*, Torino, Rosenberg & Sellier.
- Buran P. (2004) *I motori del rilancio*, Irescenari 15, IRES, Torino.
- Claval P. (1996) *Introduzione alla geografia regionale*, Zanichelli, Bologna.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996) *Le forme del territorio italiano. I. Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Bari.
- Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di) (1996) *Le forme del territorio italiano. II. Ambienti insediativi e contesti locali*, Laterza, Bari.
- Conti S. (1989) Piemonte e Valle d'Aosta. Contrastati processi di decentramento, in Landini P., Salvatori F. (a cura di) *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 41-74.

- Coppola P. (1997) *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino.
- Dematteis G. (1995) *Progetto implicito*, Franco Angeli, Milano.
- Dematteis G. (1996) Immagini e interpretazioni del mutamento, in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano. I. Temi e immagini del mutamento*, Laterza, Bari, pp. 66-79.
- Dematteis G., Bonaverò P. (1997) *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Il Mulino, Bologna.
- Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di) (2003), *Il Mondo e i Luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*, IRES, Torino.
- Dematteis G., Rossignolo C. (2004) *Il Piemonte nello spazio europeo. Secondo rapporto triennale sugli scenari evolutivi in Piemonte*, Irescenari 1, IRES, Torino.
- Dematteis G., Governa F. (a cura di) (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Franco Angeli, Milano.
- Ferlaino F. (1999) *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, IRES, Torino.
- Ferlaino F. (2000) *Spazi semantici, partizioni e reti: riflessioni sulla geografia amministrativa regionale*, IRES, WP 140, Torino.
- Ferlaino F. (2002) *Geografia sistemica dello sviluppo*, Utet, Torino.
- Ferlaino F., Molinari P. (2006), *Indagine sull'organizzazione amministrativo-territoriale in Italia. Il Piemonte nel quadro nazionale e comunitario*, Osservatorio sulla riforma amministrativa, IRES – Regione Piemonte, http://www.ires.piemonte.it/PDF/ORA_feb2006.pdf
- Gambi L., Merloni F. (a cura di) (1995) *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- IRES (1966) *Linee per l'organizzazione del territorio della Regione*, Quaderno IRES n. 19, Torino.
- IRES (1967) *Rapporto dell'Ires per il Piano di Sviluppo del Piemonte*, IRES, Torino.
- IRES – Insee (2002) *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, IRES – Insee, Torino-Lyon.
- Istat (1997) *I sistemi locali del lavoro*, Istituto poligrafico dello Stato, Roma.
- Jouve B., Spenlehauer V., Warin P. (sous la dir.) (2001) *La région laboratoire politique*, La Découverte, Paris.
- Jouve B., Roche Y. (sous la dir.) (2006) *Des flux et des territoires : vers un monde sans états*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Lombardi D. (a cura di) (2006) *Percorsi di geografia sociale*, Pàtron ed., Bologna.
- Mainardi R. (2000) *Geografia d'Europa*, Carocci, Roma.
- Merloni F., Bours A. (a cura di) (1994) *Amministrazione e territorio in Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Muscarà C. (2001) *Il paradosso federalista*, Marsilio, Venezia.

- Pacini M. *et alii* (1993) *La capitale reticolare*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Parsi V.E. (2001) 'Governance' e libertà: la prospettiva dei diritti di cittadinanza, in Ornaghi L. (a cura di), *Globalizzazione: nuove ricchezze e nuove povertà*, Vita&Pensiero, Milano, p. 103-122.
- Piperno S., Cugno R. (2004) *Il processo di decentramento politico in Piemonte*, Irescenari 12, IRES, Torino.
- Prezioso M. (1999) Il federalismo in e per l'Europa, in Lizza G. (a cura di), *Geografia della nuova Europa*, Utet, Torino, p. 260-290.
- Raffestin C. (1981) *Per una geografia del potere*, Unicopli, Milano.
- Regione Piemonte (2005) *Documento programmatico per un nuovo piano territoriale regionale*, Regione Piemonte, Torino.
- Rey V., Saint-Julien T. (sous la dir.) (2006) *Territoires d'Europe. La différence en partage*, ENS éditions, Lyon.
- Rivière D. (2004) *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Armand Colin, Paris.
- Salone C. *et al.* (2004) *Il Piemonte nella macroregione padana: strategie territoriali tra competizione e cooperazione*, Irescenari 2, IRES, Torino.
- Spaziante A. (a cura di) (1996) Piemonte, in Clementi A., Dematteis G., Palermo P.C. (a cura di), *Le forme del territorio italiano. II. Ambienti insediativi e contesti locali*, Laterza, Bari, pp. 27-56.
- Sturani M.L. (1995) Il Piemonte, in Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 107 - 153.
- Sturani M. L. (a cura di) (2001) *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia*, Ed. dell'Orso, Alessandria.
- Vallega A. (1982) *Compendio di geografia regionale*, Mursia, Milano.
- Vallega A. (2004) *Le grammatiche della geografia*, Pàtron ed., Bologna.
- Vivarelli R. (2005) *I caratteri dell'età contemporanea*, Il Mulino, Bologna.

ABSTRACT

TERRITORIAL REARRANGEMENTS : FUNCTIONAL REASONS AND INTERINSTITUTIONAL CONFLICT. THE CASE OF PIEDMONT.

The administrative organization of the territory is an open issue concerning both the differences inside the EU and the processes of readjustment of the functions and decentralization currently under way in each European country.

This article focuses not so much on the macro-regional dynamics which consider Piedmont as a part of the polycentric system of the Po Valley and of the Alpine macro-region, but it is meant to investigate the several matters associated with the internal cohesion of its territory, which is a polycentric urban system rich in relations of proximity gradually going beyond the local system, the last still representing an undeniable source of deeply rooted resources.

The main aim of this work is to build up the geographical and historical process of the administrative and functional departments, also in the light of the processes of territorial rearrangement brought into being by the administrative and fiscal reform.

Special attention will be paid to the endogenous and exogenous factors of the governance associated with the territorial organization. In this way, an answer to the following question will be possible: whether and how the administrative net and the regionalizations comply with the forms of territorial development and territoriality of the communities set in the regionalizations themselves.