

Fiorenzo Ferlaino
**LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA
REGIONALE**
***LA GEOGRAPHIE ADMINISTRATIVE
REGIONALE***
W.P. 125/1999

Working paper n. 125, 1999

Relazione presentata al convegno
"Les découpages du territoire: zonages et maillages du
savoir, du pouvoir et de l'action",
Lyon, 8-10 dicembre 1997



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE

Indice
Table des matières

LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA REGIONALE
LA GEOGRAPHIE ADMINISTRATIVE REGIONALE

1. La geografia amministrativa	6
1. <i>La géographie administrative</i>	7
2. Il paesaggio istituzionale	10
2. <i>Le paysage institutionnel</i>	11
3. Le partizioni	16
3. <i>Les répartitions</i>	17
4. I sottoinsiemi territoriali	20
4. <i>Les sous-ensembles territoriaux</i>	21
5. Le reti territoriali	24
5. <i>Les réseaux territoriaux</i>	25
6. Lo studio dell'Ires Piemonte	26
6. <i>L'étude de l'Ires Piemonte</i>	27
7. I risultati	30
7. <i>Les résultats</i>	31
8. Per concludere: un invito	36
8. <i>Pour conclure: une invitation</i>	37
Riferimenti bibliografici	38
<i>Bibliographie</i>	

L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

Giuridicamente l'IREs è configurato come ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- *la relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione;*
- *l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socioeconomiche e territoriali del Piemonte;*
- *rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- *ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- *ricerche di settore per conto della Regione e di altri enti.*

© 1999 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
via Nizza 18
10125 Torino
Tel. 011.66.66.411, fax 011.66.96.012

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

**La geografia
amministrativa
regionale**

**Partizioni,
sottoinsiemi
e reti territoriali ***

**La géographie
administrative
régionale**

**Répartitions,
sous-ensembles
et réseaux territoriaux**

*Fiorenzo Ferlaino***

* Relazione presentata al convegno "Les découpages du territoire: zonage et maillages du savoir, du pouvoir et de l'action", 8-10 dicembre 1997, e pubblicata in INSEE, *Les Découpages du territoire*. Lyon: INSEE Méthodes, n. 76, 77, 78.

** Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte.

1. La geografia amministrativa

Chiedersi al momento attuale che cosa si debba intendere per spazio regionale comporta una serie di possibili risposte che fanno riferimento a differenti concezioni del territorio e delle sue dinamiche, a paradigmi spesso in conflitto tra loro e che stentano a trovare una sintesi unitaria. Ci è pertanto sembrato opportuno compiere, attraverso il lavoro dell'IRES Piemonte *La geografia amministrativa del Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali* (IRES, 1995), un'opera di sistematizzazione dei concetti e delle categorie che afferiscono al territorio inteso come elemento geografico-amministrativo.

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

Sia l'individuazione delle partizioni territoriali sia la definizione delle costanti di un territorio appartengono alla sfera di analisi propria della geografia amministrativa. Questa attività scientifica ha una sua valenza autonoma in quanto è una "nomologia", ovvero un discorso sia sul *nomós*, sulla provincia, sul distretto, sulla regione, sugli oggetti del territorio,

che sul *nómos*, ovvero sulle norme, sulle leggi, sulle soglie e sugli indicatori che definiscono questi oggetti. In termini generali lo studio nomologico proprio della geografia amministrativa individua gli elementi di base che costituiscono il territorio. Studi di questa natura utilizzano una strumentazione statistica e una metodologia per lo più induttiva che parte dai dati empirici per formulare teorie e criteri di definizione.

La geografia amministrativa si interessa fondamentalmente di:

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

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

1. La géographie administrative

Les réponses qui sont fournies aujourd'hui à la question ce à quoi il faut entendre par espace régional font référence à des conceptions plurielles du territoire et de ses dynamiques, à des paradigmes souvent conflictuels entre eux peinant à trouver une synthèse unitaire. Cependant, il nous a semblé opportun d'effectuer, grâce au travail de l'IRES Piemonte *La géographie administrative du Piémont. Répartitions, sous-ensembles et réseaux territoriaux* (IRES, 1995), une oeuvre de systématisation des concepts et des catégories qui examinent le territoire.

Désormais, la géographie administrative est une discipline depuis longtemps consolidée, surtout dans les pays occidentaux de langue anglaise, qui se sert d'une méthodologie propre touchant l'ensemble de l'organisation territoriale des fonctions publiques (Merloni - Bours, 1994).

La caractérisation des répartitions territoriales ainsi que la définition de ses constantes appartiennent à la sphère propre de la géographie administrative. Cette activité scientifique a sa valence autonome parce que c'est une "nomologie", c'est-à-dire un discours aussi bien sur le "nomós", sur la province, sur le district, sur les régions, sur les objets du territoire, que sur le "nómos", à savoir sur les normes, sur les lois, sur les

seuils et sur les indicateurs qui définissent ces objets. En terme général, l'étude nomologique de la "géographie administrative" fait l'identification des éléments de base qui constituent le territoire. Des études de cette nature utilisent une instrumentation statistique et une méthodologie tout au plus inductive qui part de données empiriques pour formuler des théories et des critères de définition.

La géographie administrative s'occupe principalement de:

- étude des critères de délimitation à même de déterminer les répartitions territoriales et sous-ensembles ou réseaux de connexion, par rapport à un objectif spécifique de nature, généralement, institutionnelle;
- étude des limites territoriales de l'exercice de fonctions publiques;
- étude de l'organisation territoriale et des finalités de telles fonctions;
- évaluation de l'efficacité tant des répartitions caractérisées que de leur organisation territoriale.

Il existe donc un filon d'enquête qui s'occupe d'identifier les éléments, de tracer dans le territoire des limites, des frontières, des seuils, à travers lesquels définir les objets élémentaires du territoire en question. Dès que les unités élémentaires de base ont été adoptées, en général les communes, on procède à:

- l'identificazione degli indicatori di riferimento e dei criteri significativi rispetto all'obiettivo da raggiungere;
 - la calibrazione e l'identificazione delle soglie quantitative cui devono sottostare tali criteri;
 - l'esplicazione del processo di aggregazione delle unità di base e la costituzione della partizione e dei gruppi elementari che la costituiscono.
- Lo scopo è quello di dare un nome preciso e misurabile agli oggetti territoriali nonché quello di ritagliare il territorio nei suoi componenti elementari omogenei al loro interno. Ogni ripartizione del territorio definisce oggetti di questo tipo.

- l'identification des indicateurs de référence et des critères significatifs par rapport à l'objectif à atteindre;
 - le calibrage et l'identification des seuils quantitatifs que ces critères doivent respecter;
 - l'explication du processus d'aggrégation des unités de base et la constitution de la répartition et des groupes élémentaires qui la constituent.
- Le but est de donner un nom précis et mesurable aux objets territoriaux ainsi que de découper le territoire dans ses composantes élémentaires homogènes à leur intérieur. Chaque répartition du territoire définit des objets de ce type.

2. Il paesaggio istituzionale

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

Il riferimento alla morfologia del territorio è colto sotto differenti aspetti *fisico-naturali*: il clima, la struttura del terreno, i corsi d’acqua, la flora. Questi riferimenti esistono e si configurano sia come “vincoli territoriali” che come “caratteristiche orografiche e morfologiche”. In questa chiave le azioni regionali atte a

reperire e vincolare risorse si inseriscono in modo chiaro nel contesto territoriale a difesa degli equilibri esistenti.

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

Sono indagati infine i “servizi alla persona”, “lavori pubblici” e “gestione del territorio”, e l’organizzazione propria dello Stato, ovvero “difesa, sicurezza e giustizia” e “contabilità e finanza”.

Tutto ciò è presentato nel lavoro multimediale che l’IRES Piemonte ha svolto sulla geografia amministrativa della regione Piemonte. Le cristallizzazioni istituzionali del territorio costituiscono

2. Le paysage institutionnel

Le “paysage institutionnel” est un système dynamique et symbolique qui se présente soit en tant qu’appareil sémiotique soit en tant que modèle de phénomènes réels de nature sociale et économique et de genre de vie. La région est l’espace dans lequel cette forme d’organisation sociale et économique, ce “genre de vie”, se déploie. Les poids et les mesures adoptent un sens dans la comparaison entre les différentes “cristallisations” territoriales, ses répartitions, les sous-ensembles, qui arrivent à déterminer particularité et homogénéité à travers lesquelles dessiner la frontière toujours mobile et indéfinie des processus réels. Certes, dans le paysage institutionnel s’encastrent donc les thématismes (minuscule entre guillemets) et les découpages (initiales en majuscule entre guillemets) qui structurent l’hypertexte relatif à la géographie administrative du Piémont, telles que les “ressources territoriales et ambiantes” mais aussi la “culture et formation”, les “fonctions économiques”, etc.

La référence à la morphologie du territoire est perçue sous différents aspects *physiques et naturels*: le climat, la structure du terrain, les cours d’eau, la flore. Ces références existent et se configurent aussi bien comme “obligations et lois territoriales” que comme “caractéristiques orographiques et

morphologiques”. En ce sens, les actions régionales à même de repérer et d’engager des ressources s’insèrent d’une manière claire dans le contexte territorial en défense des équilibres existants.

Sont également examinés les aspects économiques et, dans ce cas, il est possible d’avoir l’émergence de nouvelles définitions sur les “fonctions économiques”. La région économiquement *spécialisée* (le “District Industriel”, par exemple) peut être interprétée comme forme d’homogénéité localiste. Son opposé, en termes économiques, peut être la région *fonctionnelle* qui définit sa propre identité économique dans un réseau ayant des fonctions économiques distinctes et mutuellement nécessaires au développement. A cause de cette modalité, le développement des “réseaux de communication et des niveaux d’accessibilité” apparaît déterminant. Enfin, tout autre apparaît la troisième modalité de développement basée sur le concept de région *polarisée* où l’“Area Metropolitana” (Aire Métropolitaine) joue un rôle particulièrement significatif en tant que son centre moteur.

En dernier lieu, sont examinés les “services à la personne”, “travaux publics” et “gestion du territoire”, ainsi que l’organisation propre de l’Etat, à savoir “défense, sécurité et justice” et “comptabilité et finance”.

Tout cela est présenté dans le travail multimédia que l’IRES Piémont

no, nell'insieme, una molteplicità complessa di percezione dello spazio regionale che abbiamo tentato di restituire attraverso l'elaborazione dell'ipertesto "La geografia amministrativa della regione Piemonte" e attraverso rimandi e "giochi relazionali" tra le differenti partizioni.

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

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

gli ambiti delle "Comunità Montane", quelli dei "Piani Agricoli Zonali".

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

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

Anche in questo caso le relazioni tendono a strutturarsi e a definire confini territoriali particolari. Si pensi ai "Distretti Industriali di PMI", ai "Bacini di Trasporto", alle "Zone di Destinazione dei Fondi Strutturali CEE", ovvero alle "Aree di Declino Industriale (obiettivo 2)", ecc., tutte espressioni particolari relazioni e azioni, particolari connotazioni sociali ed economiche di ambiti territoriali specifici che variano nel tempo.

te a effectué sur la géographie administrative de la région Piémont. Les cristallisations institutionnelles du territoire constituent, dans l'ensemble, une multiplicité complexe de perception de l'espace régional que nous avons tenté de restituer dans l'élaboration de l'ypertexte "La géographie administrative du Piémont" et donc à travers des renvois et des "jeux relationnels" entre les diverses répartitions.

L'espace socio-économique peut être pensé comme l'ensemble des relations que les systèmes économiques et leurs acteurs établissent avec d'autres systèmes et avec d'autres acteurs. Tout cela se produit sur le territoire qui n'est pas indifférent aux dynamiques sociales, mais plutôt est modelé par celles-ci tout en maintenant d'elles une mémoire dans les répartitions, dans les divisions administratives, dans les réseaux connectifs de trafic, etc. Le territoire se structure dans une pluralité de modes et en particulier comme expression géomorphologique, comme contenu d'un plan, comme champ dynamique de forces, comme ensemble homogène, comme champ normatif et administratif.

L'expression *géomorphologique* du territoire est l'expression propre de la géographie descriptive qui s'occupe d'informer des signalements territoriaux, des caractéristiques orographiques, etc. Ces caractéristiques se sont cristallisées dans des "découpages"

particuliers qu'ont décelé les "Altimétrie e Zone Agrarie ISTAT" (Altimétries et Zones Agraires ISTAT), la classification des territoires en "Montagna, Collina, Collina Depressa e Pianura" (Montagne, Colline, Colline Déprimée et Plaine), les domaines des "Comunità Montane" (Communautés Montagnardes), ceux des "Piani Agricoli Zonali" (Régions Agricoles).

Aussi nombre d'*obligations et lois territoriales* reparcourent la structure géomorphologique et explicitent les nombreuses ressources ambiantes qui se déploient sur le territoire régional. C'est le cas des "Aree Protette e dei Parchi" (Aires Protégées et Parcs), des aires soumises à "Vincolo Paesaggistico" (Lois de Sauvegarde du Paysage), des "Aree Boscate" (Zones Boisées), des "Fasce Montane" (Bandes Montagnardes), etc., ressources quelquefois insérées dans des programmes de sauvegarde et de gestion du territoire.

Une troisième modalité est donnée par l'espace entendu comme *champ dynamique de forces*. Il existe sur le territoire diverses attractivités, positives ou négatives, qui créent des situations innovantes pour les acteurs socio-économiques. Le champ de forces peut être représenté par des entités dynamiques, des pôles et foyers, des noeuds, d'où se dégagent des forces centrifuges et auxquelles se dirigent des forces centripètes.

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

Infine, lo spazio socioeconomico e territoriale è uno spazio regolato da *norme*. Molti servizi si basano su valori sociali acquisiti e sui relativi diritti regolati da norme e offerti attraverso opportuni istituti organizzati territorialmente. Il diritto alla "salute", alla "cultura", all' "abitazione", ecc. non sono che alcune di queste norme sociali relative ai valori e spesso in contrasto con una rigida razionalità economica. In questo

senso le norme definiscono uno specifico tragitto entro cui l'azione economica può strutturarsi e difendono, attraverso la "sicurezza" e la "giustizia", modi di vita acquisiti, tradizioni consolidate, valori tramandati, gusti, entro cui si struttura la società.

Esiste, infine, un'altra "cristallizzazione" del territorio relativa alla *storia amministrativa* dello stesso che si esplica nelle *partizioni costituzionali* del territorio nazionale (Gambi - Merloni, 1995). La "Provincia", e lo stesso può dirsi delle "Regioni" e dei "Comuni", che sono gli elementi massimali e minimali di riferimento spaziale della ricerca dell'IRES Piemonte, esprimono le unità di attinenza costituzionale che strutturano il territorio nazionale.

Infine, in senso spaziale il paesaggio amministrativo può essere organizzato entro tre tipologie, rappresentate rispettivamente da: partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali.

Même dans ce cas, les relations tendent à se structurer et à définir des frontières territoriales particulières. Pensez aux "Distretti Industriali di PMI" (Districts Industriels de PMI), aux "Bacini di Trasporto" (Bassins de Transport), aux "Zone di Destinazione dei Fondi Strutturali CEE" (Zones de Destination des Fonds Structuraux CEE), c'est-à-dire aux "Aree di Declino Industriale (obiettivo 2)" (Aires de Déclin Industriel, objectif 2), etc., toutes exprimant de particulières relations et actions, particulières connotations sociales et économiques de domaines territoriaux spécifiques qui varient dans le temps.

Une autre modalité de l'action territoriale fait référence à l'*espace homogène*. La région homogène peut être entendue aussi bien en sens local - c'est le cas, par exemple, des "Distretti Industriali di PMI" (Districts Industriels de PMI) ou bien de l' "Area Metropolitana" (Aire Métropolitaine), ou encore des "Sistemi Locali del Lavoro" (Systèmes Locaux du Travail, bassins d'emploi) - que par rapport aux objectifs de plan d'aire vaste. C'est dans ce cas que rentrent les tentatives de programmation des années soixante et soixante-dix qui ont engendré les "Aree Ecologiche" (Bassins de Vie), les "Comprensori" (Zones de Vie) et les plus récentes "Aree Programma" (Aires Programme).

De plus, l'espace socio-économi-

que et territorial est un espace réglé par des *normes*. Nombre de services se basent sur des valeurs sociales acquises et sur les relatifs droits réglés par des normes et offerts par des établissements organisés territorialement. Le droit à la "santé", à la "culture", à l' "habitation", etc. ne sont que certaines de ces normes sociales relatives aux valeurs et, souvent, en contraste avec une rationalité économique rigide. En ce sens, les normes définissent un trajet spécifique dans lequel l'action économique peut se structurer et elles défendent, à travers la "sécurité" et la "justice", des modes de vie acquis, traditions consolidées, valeurs transmises, goûts, dans lesquels se structure la société.

Il existe, également, une autre "cristallisation" du territoire relative à son *histoire administrative* qui s'explique dans les *répartitions constitutionnelles* du territoire national (Gambi - Merloni, 1995). La "Provincia" (département) et l'on peut dire la même chose des "Regioni" et des "Comuni" (régions et communes) qui sont les éléments maximaux et minimaux de référence spatiale de la recherche de l'IRES Piemonte, expriment les unités de rapport constitutionnel qui structurent le territoire national.

Enfin, dans le sens spatial, le paysage administratif peut être organisé en trois typologies qui sont respectivement les répartitions, les sous-ensembles et réseaux territoriaux.

3. Le partizioni

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

È chiaro che questa procedura presuppone un’analisi delle proprietà definenti l’omogeneità territoriale e questo implicherà delle scelte tra gli infiniti requisiti possibili. In pratica: quali sono le proprietà che occorre fissare per definire l’omogeneità di una regione territoriale? Quanti requisiti è necessario formulare? Qui il carattere oggettivo dell’analisi non può che interloquire con le opzioni soggettive relative allo scopo da perseguire, alle opzioni politiche, alle possibilità e disponibilità dei dati, ecc.

Quando Boudeville afferma

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

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

In Piemonte già all’inizio degli anni Sessanta ci si muove per l’individuazione delle “Aree Ecologiche”, cioè di sistemi territoriali omogenei ritagliati ai fini di conseguire un’equa distribuzione nella regione delle risorse umane

3. Les répartitions

Par “répartition” (Erba et annexes, 1990), on entend une division homogène, complète et exhaustive du territoire.

Lorsqu’on tente de découper une portion de territoire, on adopte en tant que référence la catégorie plus ou moins implicite de région *homogène*. Elle peut être définie par des modalités systémiques: on fixe un nombre “n” de prérequis au moyen duquel on construit la fonction d’homogénéité et, par conséquent, on vérifie quels sont les prérequis identifiés, présents dans les aires territoriales spécifiques. La classification et la détermination des limites sera alors donnée par la présence ou l’absence, sur les aires objet, des prérequis multiples nécessaires, de telle manière qu’aux régions homogènes correspondent des prérequis identiques.

Il est clair que cette procédure implique une analyse des propriétés définissant l’homogénéité territoriale et cela entraînera des choix entre les infinis prérequis possibles. En pratique: quelles sont les propriétés qu’il est nécessaire de fixer pour définir l’homogénéité d’une région territoriale? Combien de prérequis est-il nécessaire de formuler? Ici le caractère objectif de l’analyse ne peut qu’intervenir avec les options subjectives relatives au but à poursuivre, aux options politi-

ques, aux possibilités et disponibilités des données, etc.

Boudeville, en affirmant que “la région homogène [...] correspond à un espace continu dans lequel chacune des parties constituantes, ou zone, présente des caractéristiques le plus possible proches de celle de l’autre” (Boudeville, 1980), met en évidence l’impossibilité de définitions précises et catégoriques et renvoie donc aux choix qu’on fait lors de la détermination d’une répartition, d’un sous-ensemble, d’une connexion. Il en dérive que la *structure socio-économique et administrative* ne perçoit jamais un ensemble précis et, de ce fait, les répartitions, les sous-ensembles et les réseaux dont on parle lorsqu’on définit un territoire se ressentent de cette première condition.

Une seconde condition qu’il faut prendre en considération est relative au fait que les limites régionales, même si institutionnellement bien délimitées, admettent toujours une *pregnanza dynamique*. Ce mouvement est un mouvement d’idées, d’organisation historique et institutionnelle, de culture, de production et reproduction selon qu’on parle de régions en sens historique, géographique, administratif, urbain, etc. Ce mouvement fait en sorte que certaines répartitions disparaissent – c’est le cas des “Comprensori” (Zones de Vie), par exemple – et que d’autres naissent.

e materiali facenti perno su un bacino di pendolarità intorno a un nodo urbano rilevante. L'IREs lavorerà intorno a questo obiettivo negli anni Sessanta giungendo a proporre nel "Rapporto dell'IREs per il piano di sviluppo del Piemonte" del 1967, l'articolazione della regione in 15 "Aree Ecologiche". Su questa base metodologica si costituiranno i "Comprensori", i "Bacini di Trasporto" e, sostanzialmente coincidenti, le "Aree Programma".

Queste partizioni, che originariamente erano state pensate quali assi di riferimento delle politiche programmatiche, si sono via via delineate nel loro essere sem-

plici oggetti amministrativi tuttavia caricati di aspettative politiche eccessive, di una concezione della gestione territoriale che attribuiva allo strumento del piano e alla programmazione regionale valenze non rispondenti alle reali possibilità, agli effettivi strumenti, alla forza degli interessi e dei soggetti che sul territorio agiscono. Restano comunque partizioni di base che hanno dato origine, attraverso la loro suddivisione in ambiti più specifici, alle "Sezioni Circo-scrizionali per l'Impiego", alle "Unità Sanitarie Locali (USL)" (attualmente ASL, Aziende Sanitarie Locali) e a molte delle partizioni che esistono sulla regione.

Au Piémont, dès le début des années soixante, on s'est sensibilisé à l'identification des "Aree Ecologiche" (Bassins de Vie), c'est-à-dire des systèmes territoriaux homogènes découpés afin d'obtenir dans la région une distribution juste des ressources humaines et matérielles en s'axant sur un bassin d'emploi autour d'un noeud urbain important. L'IREs travaillera afin de réaliser cet objectif dans les années soixante et arrivera à proposer dans le "Rapport de l'IREs pour le programme de développement du Piémont" de 1967, l'articulation de la région en 15 "Aree Ecologiche" (Bassins de Vie). Sur cette base méthodologique vont se constituer les "Comprensori" (Zones de Vie), les "Bacini di Trasporto" (Bassins de Transport) et, substantiellement en coïncidence, les "Aree Programma" (Aires Programme).

Ces répartitions qui, à l'origine, ont été pensées comme axes de référence des politiques de programmation, se sont peu à peu dessinées dans leur être en tant que simples objets administratifs, toutefois chargées d'attentes politiques excessives, d'une conception de la gestion territoriale qui attribuait à l'instrument du plan et à la programmation régionale des valences ne répondant pas aux possibilités réelles, aux instruments effectifs, à la force des intérêts et des sujets qui agissent sur le territoire. De toute façon, il demeure des répartitions de base qui ont engendré, à travers leur subdivision dans des cadres plus spécifiques, les "Sezioni Circo-scrizionali per l'Impiego" (Agences Locales pour l'Emploi), les "Aziende Sanitarie Locali (ASL)" (Secteurs Sanitaires) et bon nombre des répartitions qui figurent dans la région.

4. I sottoinsiemi territoriali

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

Un esempio canonico di sottoinsieme territoriale è dato dalle "Aree Metropolitane". In Italia la Svimez (Cafiero - Busca, 1970), ha individuato le "Aree Metropolitane" quali aggregazioni di comuni contigui e aventi nel complesso soglie dimensionali minime di 100.000 ab., 35.000 occupati extra-agricoli e 100 ab./kmq. Negli anni Ottanta un'ulteriore elaborazione del modello (Cafiero - Cecchini, 1990), in cui si sono introdotti nuovi criteri quale quello inerente il rapporto tra residenze e luoghi di lavoro, ha individuato 39 "aree urbane", di cui 3 aree metropolitane con più di 3 milioni di abitanti conurbati (Milano, Roma e Napoli), 11 "grandi aree urbane" comprese tra Torino e Catania e 25 aree urbane minori. Nell'insieme queste "città estese" interessano 31,7 milioni di abitanti di 1.449 comuni (il 55% della popolazione del

paese), di cui circa la metà nella sola area metropolitana milanese, e occupano l'11% della superficie nazionale.

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

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

In Italia l'ISTAT (ISTAT, 1986) ha realizzato una classificazione dei comuni entro quattro differenti gruppi derivanti da un'elaborazione del fattore principale, estratto attraverso un'analisi delle componenti principali, effettuata su una dozzina di variabili. Esse includevano la densità, il tasso d'attività, la percentuale di popolazione attiva non agricola, la percentuale di diplomati nella popolazione adulta, il tasso d'occupazione, la dimensione media delle famiglie, la percentuale di attivi occupati fuori dal comune di residenza, la proporzione di alloggi in proprietà, la tipologia degli alloggi e il numero di apparecchi telefonici per abitanti. Il primo fattore, definente appunto il grado d'urbanesimo, ha dato luogo a 862 comuni urba-

4. Les sous-ensembles territoriaux

Un second niveau d'enquête territoriale s'occupe de la définition des objets plus complexes. Dès qu'une répartition est adoptée, on construit son sous-ensemble en identifiant les indicateurs et les seuils statistiques. En d'autres mots, sur une répartition spatiale donnée, on caractérise, à l'aide de méthodes statistiques, des constantes territoriales qui ne partagent pas tout le territoire mais en déterminent des sous-ensembles.

Un exemple canonique de sous-ensemble territorial est donné par les "Aires Métropolitaines". En Italie, Svimez (Cafiero - Busca, 1970) les a identifiées comme des agrégations de communes contiguës et ayant dans l'ensemble des seuils dimensionnels minimums de 100.000 hab., 35.000 employés extra-agricoles et 100 hab./km². Dans les années quatre-vingt une élaboration ultérieure du modèle (Cafiero - Cecchini, 1990), dans lequel on a introduit de nouveaux critères comme celui inhérent au rapport entre résidences et lieux de travail, a identifié 39 "aires urbaines" dont 3 aires métropolitaines avec plus de 3 millions d'habitants en conurbation (Milan, Rome et Naples), 11 "grandes aires urbaines" comprises entre Turin et Catane et 25 aires urbaines plus petites. Dans l'ensemble, ces "villes étendues" touchent 31,7

millions d'habitants de 1.449 communes (55% de la population du pays) dont environ la moitié dans la seule aire métropolitaine milanaise et occupent 11% de la surface nationale.

Les villes apparaissent donc comme des objets qui ont en commun une série d'indicateurs mesurables. Le processus de classification qui, dans ce cas, caractérise un seul sous-ensemble en opposant aux villes le reste du territoire (les non-villes) peut être plus ou moins complexifié et définir des constantes diverses, clusters plus ou moins ouverts ou flous (analyse fuzzy).

Un autre exemple à signaler est donné par la "cristallisation" statistique qui a classifié les groupes homogènes dans les divers centres urbains.

En Italie, l'ISTAT (ISTAT, 1986) a réalisé une classification des communes en quatre différents groupes dérivant d'une élaboration du facteur principal, extrait à travers une analyse des composantes principales, effectuée sur une douzaine de variables. Elles comprenaient la densité, le taux d'activité, le pourcentage de population active non agricole, le pourcentage d'adultes ayant le baccalauréat, le taux d'occupation, la dimension moyenne des familles, le pourcentage d'actifs occupés en dehors de la commune de résidence, la proportion de logements en propriété, la typologie

ni, equivalenti al 51% della popolazione nazionale e al 10,7% del numero dei comuni complessivi, a 2.815 comuni semiurbani (23,7% della popolazione e 34,8% dei comuni totali), 2.259 comuni semi-rurali (6,8% della popolazione e 27,9% dei comuni) e 2.150 comuni rurali (comprendenti il 18,5% della popolazione complessiva e il 26,6% dei comuni totali).

Classificazioni simili esistono in Francia, dove l'INSEE dal 1962 distingue i "communes-centres" (città isolate o comuni che danno il nome a un'agglomerazione urbana multicommunale), i "communes de banlieue", i "communes rurales appartenant à des Zones de Peuplement Industriel et Urbain" e i comuni rurali in declino o stagnanti, designati come "communes rurales profondes"; in Spagna e Grecia, dove si raggruppa la popolazione in zone urbane

(con più di 10.000 ab.), semiurbane (tra 2.000 e 10.000 ab.) e rurali; nei Paesi Bassi, dove si classificano i comuni quali rurali, rurali urbanizzati, comuni dormitorio e comuni urbani, nonché in altre nazioni con classificazioni talora complesse, come quella danese, che raggruppa i comuni in tre tipologie e dodici classi secondo la dimensione del nucleo urbano principale (Pumain, 1991).

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

des logements et le nombre de téléphones par habitants. Le premier facteur, définissant justement le degré d'urbanisation, a donné lieu à 862 communes urbaines, équivalant à 51% de la population nationale et à 10,7% du nombre des communes globales, à 2.815 communes semi-urbaines (23,7% de la population et 34,8% des communes totales), 2.259 communes semi-rurales (6,8% de la population et 27,9% des communes) et 2.150 communes rurales (comprenant 18,5% de la population globale et 26,6% des communes totales).

Il existe des classifications similaires en France, où l'INSEE depuis 1962 distingue les "communes-centres" (villes isolées ou communes qui donnent le nom à une agglomération urbaine multicommunale), les "communes de banlieue", les "communes rurales appartenant à des Zones de Peuplement Industriel et Urbain" et les communes rurales en déclin ou en stagnation désignées comme "communes rurales profondes"; en Espagne et en Grèce, où on regroupe la population en zones urbaines (avec plus de 10.000

hab.), semi-urbaines (entre 2.000 et 10.000 hab.) et rurales; aux Pays-Bas, où on classe les communes comme rurales, rurales urbanisées, communes dortoir et communes urbaines, ainsi que dans d'autres nations avec des classifications parfois complexes, comme la danoise, qui regroupe les communes en trois typologies et douze classes selon la dimension du noyau urbain principal (Pumain, 1991).

Par conséquent, chaque classification caractérise plusieurs sous-ensembles territoriaux. Mais les sous-ensembles sont également les "Aree Transfrontaliere" (Aires Transfrontalières), les "Comunità Montane" (Communautés Montagnardes), les "Zone di Destinazione dei Fondi Strutturali CEE" (Zones de Destination des Fonds Structuraux CEE) ainsi que les "Aree di Distretto Industriale di PMI" (Aires de District Industriel de PMI) qui constituent un exemple canonique de comment on construit un sous-ensemble territorial correspondant à un objectif spécifique, de politique industrielle régionale pour les PMI.

5. Le reti territoriali

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Les réseaux territoriaux

Il existe une troisième modalité de découpage des fonctions qui est de type réticulaire et qui définit davantage la géographie administrative et d'une région.

Un réseau est fondamentalement une paire $G = (X, R)$, où X est l'ensemble des noeuds du réseau et R l'ensemble des relations connectives entre eux. A la différence d'un graphe, R ne représente pas une relation générique mais une relation connective et donc de flux entre deux noeuds. Par conséquent, R représente l'ensemble des arcs entre deux noeuds terminaux, c'est-à-dire l'ensemble des parcours du réseau.

Etant donné cette définition, on peut expliciter une série de conditions relatives aux réseaux et parler de sous-réseau, de réseau complet, de réseau hiérarchique ou arbre, de parcours du réseau, de longueur du parcours et son optimisation, de réseau fortement ou faiblement connexe, etc.

En sens territorial, les réseaux ont été classés en: réseaux à hiérarchie déterminée, réseaux multipolaires et réseaux equipotentiels (Dematteis, 1991).

Les premiers, les réseaux à hiérarchie déterminée, sont des systèmes territoriaux en équilibre de type hiérarchique, dans lequel les relations entre les noeuds sont dissymétriques et définies entre les valeurs de seuil et portée qui lient les noeuds aux aires complémentaires respectives.

Les réseaux multipolaires agissent sur plusieurs noeuds en une combinaison de relations, basées principalement sur la complémentarité, qui structurent des processus cumulatifs de développement local spécialisé. C'est cependant un réseau ouvert sans centre ou limite définie.

Les réseaux equipotentiels ne sont pas différents des multipolaires sinon par le fait qu'ils ne sont pas sujets aux processus cumulatifs orientés à la spécialisation territoriale mais sont à tendancielle indifférence de localisation.

Lors du travail de systématisation hypertextuelle que l'IRES Piemonte a conduit, afin d'illustrer à travers des techniques multimédia la géographie administrative de la région, a été privilégié l'aspect zonal grâce auquel on explicite, en général, la structure même de l'organisation administrative. L'aspect réticulaire, déjà objet d'un travail "ad hoc" du Consorzio per il Sistema Informativo del Piemonte, CSI (Consorzio pour le Système Informatique du Piémont), qui a effectué une recherche sur plusieurs consortiums communaux existants dans la région, a été abordé en ce qui concerne les services à réseau tels que les réseaux "Telecom" (téléphones), "Enel" (énergie électrique), "Anas" (rues), "Italgas" (gaz), "Ferrovie" (chemins de fer), qui concernent en général le contexte national et qui sont, à l'heure actuelle, en phase de réaménagement profond passant de régies de droit public à régies de droit privé.

6. Lo studio dell'IRES Piemonte

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

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

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

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

Il dibattito sul federalismo è una questione non ancora risolta in ambito nazionale. Per il momento vi è un'intensa attività decentrata verso le regioni, le province e i comuni di moltissime delle funzioni statali relative all'ambiente, alla gestione delle risorse territoriali e della difesa del suolo, della protezione civile, delle opere pubbliche

e del catasto, della viabilità e dei trasporti e di tutti gli altri settori amministrativi non concernenti le forze armate, la giustizia e la finanza, attività che ha come obiettivo: lo snellimento e una più forte organizzazione della macchina amministrativa statale cui resta la definizione degli indirizzi e dei criteri generali, il decentramento gestionale dell'apparato amministrativo e dei servizi collettivi, che sono sovente poco remunerativi e ad alto costo gestionale.

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

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

La seconda questione riguarda la problematica dell'organizzazione istituzionale che la Legge 142 del 1990 doveva risolvere e che è tutt'oggi all'ordine del giorno. Se si sono infatti definiti, o si stanno comunque definendo sempre di più, i ruoli di governo e le funzioni delle regioni e delle province, restano aperti due problemi di contesto locale che ri-

6. L'étude de l'IRES Piemonte

Trois motivations se pliaient à l'étude de la géographie administrative de la région Piémont:

1. le débat sur le fédéralisme et/ou la décentralisation administrative implique en premier lieu une connaissance exhaustive du moteur de l'organisation régionale;

2. une réorganisation des petites communes et la tentative de la Région Piémont d'en déduire le nombre, à travers des formes de participation d'aggrégation, qui requiert une connaissance spécifique des structures figurant sur le territoire régional;

3. les politiques qui nécessitent toujours de nouveaux découpages alors que la connaissance des anciens pourrait aider à en réduire la redondance et à se concentrer sur certains d'entre eux. En effet, ils pourraient définir des cas optimaux en regard des divers thématismes et des diverses politiques à réaliser.

Le débat sur le fédéralisme est une question qui n'est pas encore résolue dans le cadre national. Pour le moment, il y a une réelle activité de décentralisation - vers les régions, les provinces et les communes - de très nombreuses fonctions publiques relatives à l'environnement, à la gestion des ressources territoriales et de la défense du sol, à la protection civile,

aux ouvrages publics et au cadastre, à la viabilité et transports et de tous les autres secteurs administratifs ne concernant pas l'armée, la justice et la finance, activité qui a comme objectif: l'assouplissement et une plus forte organisation de la machine administrative publique à laquelle reste la définition des adresses et des critères généraux, la décentralisation gestionnelle de l'appareil administratif et des services collectifs qui sont souvent peu rentables et à coût élevé de gestion.

Toutefois, certaines questions restent ouvertes, à savoir celles relatives au rôle désormais dépassé ou en voie d'expiration, après la constitution de l'Europe unie, des régions avec un statut spécial ou celle relative à l'harmonisation dimensionnelle des régions (Pacini et al., 1993).

De notre point de vue, il s'agissait plus simplement de répondre à une question de connaissance et fournir un instrument utile au décideur public: combien et quelles sont les divisions administratives qui se trouvent dans la région Piémont? Voici la question initiale.

La seconde question concerne la problématique de l'organisation institutionnelle que la Loi 142 de 1990 devait résoudre et qui est encore aujourd'hui à l'ordre du jour. En effet, si les rôles de gouvernement et les fonctions des régions et provinces se sont définis ou, de toute façon, sont en

guardano la formazione delle aree metropolitane e la definizione di una politica strategica delle grandi aree urbane e, infine, la questione dell'aggregazione dei comuni di piccola dimensione. Problema quest'ultimo che si pone soprattutto per le regioni prossime alla Francia e alla Svizzera (Piemonte e Lombardia), dove maggiore è la frammentazione della maglia comunale.

Sono questioni che richiedono strumenti e mezzi adeguati sia legislativi sia finanziari che certo vanno oltre ogni nostra competenza. Con il nostro lavoro, una sorta di atlante multimediale del-

l'amministrazione territoriale della regione, abbiamo tentato di mettere in evidenza le appartenenze condivise che interessano i diversi bacini di comuni limitrofi e che spesso stanno a dimostrare l'infondatezza, lo spreco e l'incoerenza di alcune divisioni che formano la maglia amministrativa comunale nella regione. Molti comuni che appartengono alle stesse unità amministrative in ogni campo e settore possono a nostro avviso costituire delle *reti locali amministrative* e dei servizi che ottimizzerebbero sia la gestione che la funzionalità del servizio stesso.

train de se définir davantage, il demeure ouverts deux problèmes de contexte local qui concernent la formation des aires métropolitaines et la définition d'une politique stratégique des grandes aires urbaines et, enfin, la question de l'aggrégation des communes de petite dimension. C'est un problème qui se pose surtout pour les régions proches de la France et de la Suisse (Piémont et Lombardie) où la fragmentation de la grille communale est majeure.

Ce sont des questions qui requièrent des instruments et des moyens adaptés tant législatifs que financiers qui vont certainement au-delà de notre compétence. Avec notre travail, une sorte

d'atlas multimédia de l'administration territoriale de la région, nous avons tenté de mettre en évidence les appartenances partagées qui intéressent les différents bassins de communes limitrophes et qui, souvent, sont là pour démontrer l'absence de fondement, le gaspillage et l'incohérence de quelques divisions qui forment la grille administrative communale de la région. Bon nombre de communes qui appartiennent aux mêmes unités administratives dans chaque champ et secteur peuvent à notre avis constituer des *réseaux locaux administratifs* et des services qui optimiseraient tant la gestion que la fonctionnalité du service en question.

7. I risultati

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

In primo luogo occorre evidenziare che nella maggior parte dei casi il principio di coincidenza tra territorio degli enti locali e territorio delle amministrazioni funzionali viene rispettato. È il caso delle “Comunità Montane”, delle “Sezioni Circostrizionali per l’Impiego” e in genere di molte, ma non di tutte, delle partizioni funzionali amministrative definite dallo Stato (archivi notarili, forze armate, ecc.).

Si sottolinea tuttavia che il principio di coincidenza è sempre meno rispettato e rispettabile perché molte funzioni economico-sociali travalicano gli ambiti territoriali definiti dall’art. 114 della Costituzione (“La Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni”). Questo avviene su tutti i tre ordini territoriali ma in particolare:

- quello provinciale, che non è rispettato ad esempio per le “ASL”, per i “Distretti Scolastici”, per il “Sistema Bibliotecario Regionale”, per le “Aree di Gestione dell’Edilizia Residenziale Pubblica”, per le “Aree di Conservazione del Patrimonio Boschivo”, per le “Aree di Distretto Industriale di PMI”. Si

potrebbe pensare che, essendo esse partizioni di cui ha in generale competenza la Regione, vi sia una chiara intenzionalità istituzionale, ma allora ci si chiede come si possa spiegare la presenza delle *Preture Circondariali* di competenza ministeriale (Ministero della giustizia);

- quello relativo alla regione Valle d’Aosta, compresa da molte partizioni statali. Esse vanno dalle competenze territoriali della Corte d’Appello di Torino, al Comando Regionale dei Carabinieri, al Comando delle Forze Armate, al Provveditorato alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici (ex Genio civile), alla Sovrintendenza Scolastica, alle competenze regionali INPS, e così via. Tutto ciò suggerisce sicuramente qualcosa in merito alla riforma federale e/o per il decentramento delle funzioni statali;
- emerge infine che il principio di coincidenza non è rispettato nemmeno nell’ambito delle politiche CEE (e qui a livello addirittura di partizione elementare comunale) dove nell’obiettivo 2 rientra solo un pezzo di Torino; di conseguenza, ci si ritrova a un livello inferiore rispetto al NUTS5, requisito minimo per l’Unione Europea. Questo per ciò che riguarda la morfologia istituzionale.

Per quanto riguarda la questio-

7. Les résultats

Qu’émerge-t-il de l’étude sur la géographie administrative du Piémont? Il nous semble important de mettre en évidence certains points analytiques.

En premier lieu, il est nécessaire de souligner que, dans la plupart des cas, le principe de coïncidence et d’exhaustivité entre territoire des collectivités locales et territoire des administrations fonctionnelles est respecté. C’est le cas des “Comunità Montane” (Communautés Montagnardes), des “Sezioni Circostrizionali per l’Impiego” (Agences Locales pour l’Emploi) et en général de nombreux, mais non de tous, les découpages fonctionnels administratifs définis par l’Etat (archives notariées, forces armées, etc.).

Pendant, on remarque que le principe de coïncidence est de moins en moins respecté et respectable parce que nombre de fonctions économiques et sociales dépassent les cadres territoriaux définis par l’art. 114 de la Constitution (“La République se répartit en Régions, Provinces et Communes”). Cela se produit sur l’ensemble des trois ordres territoriaux, mais plus particulièrement au niveau:

- provincial, qui n’est pas respecté par exemple pour les “ASL” (Secteurs Sanitaires), pour les “Distretti Scolastici” (Districts Scolaires), pour le “Sistema Bi-

bliotecario Regionale” (Système Bibliothécaire Régional), pour les “Aree di Gestione dell’Edilizia Residenziale Pubblica” (Aires de Gestion de la Construction Résidentielle Publique), pour les “Aree di Conservazione del Patrimonio Boschivo” (Aires de Préservation du Patrimoine Boisé), pour les “Aree di Distretto Industriale di PMI” (Aires de District Industriel de PMI). On pourrait penser qu’étant ces découpages de compétence de la Région, il y a une intention institutionnelle, mais alors on se demande comment pourrait-on expliquer l’existence des *Preture Circondariali*, tribunaux de compétence ministérielle (Ministère de la justice);

- au sujet de la Vallée d’Aoste, faisant partie de nombre de découpages publics. Ils vont des compétences territoriales de la “Corte d’Appello di Torino” (Cour d’Appel de Turin), au “Comando Regionale dei Carabinieri” (Commandement Régional de la Gendarmerie), au “Comando delle Forze Armate” (Commandement des Forces Armées), au “Provveditorato alle opere pubbliche del Ministero dei lavori pubblici”, ex Genio civile (Ouvrages Publics du Ministère des Travaux Publics, ex Génie civil), à la “Sovrintendenza Scolastica” (Surintendance Scolaire), aux compétences régionales INPS, etc. C’est une si-

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

I bacini che risultano da questa disaggregazione sono le entità comunali limitrofe con le stesse corrispondenze amministrative e di servizio, entità che non hanno pertanto ragione di rimanere divise, né in termini funzionali né in termini di servizi e d'appartenenza. Per giungere a questo risultato finale si sono suddivise le partizioni in tre livelli:

1. gli *enti locali*: 8 "Province", 36 "Comunità Montane", per un totale di 44 enti di livello amministrativo superiore;
2. le partizioni derivanti da funzioni e amministrazioni *nazionali*;
3. le partizioni definite in sede *regionale*.

Si è inoltre suddiviso l'insieme delle ripartizioni in base ai loro compiti funzionali:

- a. relative alla *domanda* e dunque ai servizi al cittadino;
- b. relative all'*offerta* e quindi alla gestione, programmazione e amministrazione del territorio;
- c. infine una classificazione che raccoglie le ripartizioni a *debole impatto operativo* sia rispetto alla domanda che all'*offerta*.

Emerge la situazione descritta nella fig. 1 (pag. 34).

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

tuation qui suggère quelque chose pour une réforme fédérale et/ou pour la décentralisation des fonctions publiques;

- enfin, il en ressort que le principe de coïncidence n'est même pas respecté dans le cadre des politiques UE (et, à ce point, au niveau du découpage élémentaire communal) où dans l'objectif 2 ne rentre qu'une partie de Turin; par conséquent, on est en dessous du NUZT5 qui est la base minimale UE. Cela en ce qui concerne la morphologie institutionnelle.

En ce qui concerne la question de l'aggrégation des communes avec une élaboration ultérieure, à partir de ces données de base, nous sommes allés vérifier la redondance des découpages. En pratique, nous avons sommé divers découpages pour déterminer les bassins minimums d'aggrégation. C'est comme si nous avions mis un transparent sur un autre et donc découpé les bassins communs.

Les bassins qui résultent de cette désaggrégation seront des entités communales proches qui auront toutes les mêmes correspondances administratives et de services, n'ayant donc aucune raison de rester séparées, ni en termes fonctionnels ni en termes de services et d'appartenance. On a

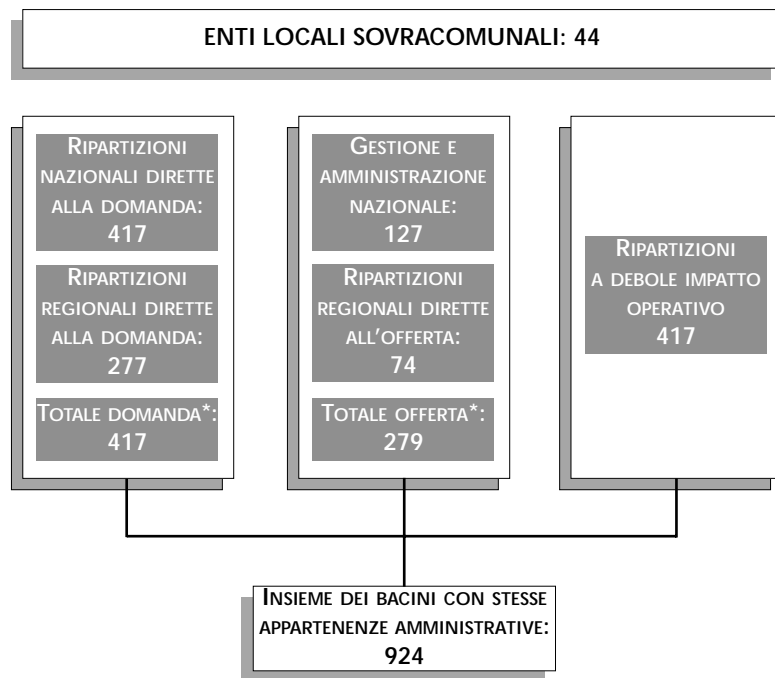
subdivisé les différents découpages en trois niveaux:

1. les collectivités *locales*: 8 "Provinces" et 36 "Communautés Montagnardes" pour un total de 44 collectivités de niveau supérieur;
 2. les collectivités *nationales*;
 3. les collectivités *régionales*.
- De plus, on a subdivisé les différents découpages en trois secteurs:
- a. l'un relatif à la *demande* et donc aux services;
 - b. l'un relatif à l'*offre* et donc à la gestion du territoire;
 - c. enfin, un secteur à *faible impact opérationnel* tant sur la demande que sur l'offre.

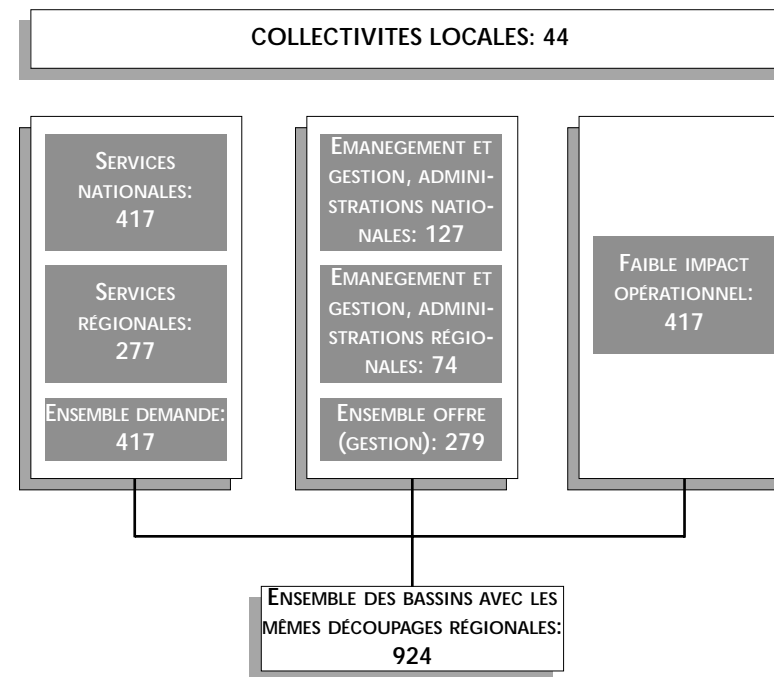
Il en émerge donc la situation décrite dans la fig. 1 (page 35).

Comme on peut le noter, il existe une grande marge opérationnelle d'aggrégation communale qui va d'une grille étendue de 924 unités communales, qui réduirait de toute façon la grille actuelle communale de 24%, à la grille de maximisation intensive de 458 unités de base qui réduirait la grille actuelle de plus de 60%. Ces résultats sont théoriquement possibles, ils requièrent toutefois pour être atteints une politique de déploiement des réseaux locaux administratifs et des instruments législatifs ponctuels qui en favorisent la mise en oeuvre.

34



35



* Trattandosi di sovrapposizioni di aree, i totali non sono la somma algebrica delle ripartizioni nazionali e regionali.

8. Per concludere: un invito

Un secondo obiettivo di questo lavoro è nato dall'esigenza di diffondere un'informazione di base sulla situazione territoriale del Piemonte e dei suoi comuni. Spesso ci chiedono dati di area o a livello comunale e tutte le volte bisogna riprendere i files e recuperare i dati. L'idea di standardizzare una serie di indicatori socioeconomici si è resa pertanto opportuna e necessaria. Ciò in aggiunta alle informazioni riguardanti: origine della partizione, sottoinsieme o rete; metodologia usata per definirla; tipo di termini rispettati, oltre alla mancata osservanza degli ambiti provinciali e di quelli di livello superiore; organizzazione funzionale; attività statistica esercitata (tutte fonti primarie di dati); problemi e grovigli funzionali; elenco dei limiti; lista e organizzazione dei comuni; elenco delle leggi; carattere dell'organizzazione; bibliografia minima di riferimento. Qui ognuno può trovare per ogni comune una serie di indicatori morfologici, demografici, relativi alla struttura dell'abitazione, relativi al peso delle attività econo-

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

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

8. Pour conclure: une invitation

Un autre objectif à ce travail est né de l'exigence de donner une information de base sur la situation territoriale du Piémont et de ses communes. Souvent, on nous demande des données relatives aux aires ou au niveau communal et, à chaque fois, il faut reprendre les fichiers et récupérer les données. L'idée de standardiser une série d'indicateurs socioéconomiques nous est apparue pourtant opportune et nécessaire. Outre les informations relatives à l'origine de la répartition, sous-ensemble ou réseau, la méthodologie employée pour la définir, le type de limites respectées et le non-respect des cadres provinciaux et de ceux de niveau supérieur, l'organisation fonctionnelle, l'activité statistique exercée (sources primaires de données), les problèmes et les noeuds fonctionnels, la carte des limites, la liste et l'organisation des communes, la liste des lois, parfois le graphisme de l'organisation, la bibliographie minimale de référence. Ici, chacun peut trouver pour chaque commune une série d'indicateurs morphologiques, démographiques, relatifs à la structure de l'habitation, relatifs au poids des activités éco-

nomiques locales, aux services et au tourisme, relatifs au revenu et au rang communal. Ces indicateurs sont comparés en moyenne régionale afin de mettre les différentes valeurs plus en évidence et d'aider dans l'analyse les profanes mêmes.

Il s'agirait maintenant de continuer ce travail et le remettre à jour par rapport aux variations que la réforme de la décentralisation administrative est en train de réaliser mais aussi de l'intégrer au travail parallèle que l'INSEE a effectué sur "Les zonages en Rhône-Alpes" (INSEE, 1997), de sorte à permettre une vision élargie et transfrontalière de la géographie administrative des plus importantes régions qui se trouvent sur l'arc alpin occidental. Ce serait un travail utile pour la connaissance des mécanismes institutionnels et territoriaux qui se plient à l'organisation des deux régions mais surtout un travail utile pour les décisions et pour l'aménagement des territoires respectifs. C'est un souhait et une invitation adressée à la région Rhône-Alpes, à l'INSEE, aux institutions régionales, avec lesquelles nous aimerions apporter notre contribution théorique et ouvrir une contribution opérationnelle.

Divisioni amministrative citate nel testo

Altimetrie e Zone Agrarie ISTAT	Altimétries e zones agraires ISTAT
Montagna, Collina, Collina Depressa e Pianura	Montagnes, collines, collines déprimées et plaines
Comunità Montane	Communautés montagnardes
Piani Agricoli Zonali	Régions agricoles
Aree Protette e Parchi	Aires protégées et parcs
Vincolo Paesaggistico	Aires du sauvegarde du paysage
Aree Boscate	Aires boisées
Fasce Montane	Bandes de montagne
Distretti Industriali di PMI	Districts industriels de PMI
Bacini di Trasporto	Bassins de transport
Zone di Indirizzo dei Fondi Strutturali	Zones de destination des fonds structurels
Aree di Declino Industriale (Ob. 2)	Aires de déclin industriel (Ob. 2)
Area Metropolitana	Aire métropolitaine
Sistemi Locali del Lavoro	Systèmes locaux du travail/ Bassins d'emploi
Aree Ecologiche	Bassins de vie
Comprensori	Zones de vie/zones de chalandise
Aree Programma	Aires de programme
Province	Provinces (corresp. aux départements)
Regioni	Régions
Comuni	Communes
Zone Circostrizionali per l'Impiego	Agences locales pour l'emploi
Aziende Sanitarie Locali	Secteurs sanitaires
Zone Transfrontaliere	Zones transfrontalières
Distretti Scolastici	Districts scolaires
Sistema Bibliotecario Regionale	Système bibliothécaire régional
Ambiti di Gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica	Aires de gestion de la construction résidentielle publique
Zonizzazione per la Difesa del Patrimonio Boschivo	Aires de préservation du patrimoine boisé
Preture Circondariali	Tribunaux de compétence ministérielle
Corte d'Appello di Torino	Cour d'appel de Turin
Comando Regionale dei Carabinieri	Commandement régional des carabinieri
Comando delle Forze Armate	Commandement des forces armées
Sovrintendenza Scolastica	Surintendance scolaire

Bibliografia

Bibliographie

- BOUDEVILLE, J.,
1968 *L'espace et les pôles de croissance*. Paris: Presses Univ. de France.
- CAFIERO, S. - BUSCA, A.,
1970 *Lo sviluppo metropolitano in Italia*. Roma: Svimez.
- CAFIERO, S. - CECCHINI, D.,
1990 *Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia*, in Martellato M. - Sforzi F. (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*. Milano: Angeli, pp. 69-105.
- DEMATTEIS, G.,
1991 *Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane*, in Bertuglia C. - La Bella A. (a cura di), *I sistemi urbani*. Milano: Angeli.
- ERBA, A. - D'ANGIÒ, A. - MARZULLI, S.,
1990 *Partizioni funzionali del territorio: il modello Isers*. Milano: Angeli.
- GAMBI, L. - MERLONI, F.,
1995 *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- INSEE,
1997 *Les zonages en Rhône-Alpes*. Lyon: INSEE.
- IRES,
1995 *La geografia amministrativa del Piemonte. Partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali*, Torino: IRES, Strumentires, n. 2.
- ISTAT,
1986 *Classificazione dei comuni secondo le caratteristiche urbane e rurali*. Roma: Istat, Note e relazioni, n. 2.
- MERLONI, F. - BOURS, A.,
1994 *Amministrazione e territorio in Europa*. Bologna: il Mulino.
- PACINI, M. et al.,
1993 *Nuove regioni e riforma dello Stato*. Torino: Fondazione Agnelli.
- PUMAIN, D.,
1992 *Le concept statistique de la ville en Europe*. Bruxelles: NUREC-CEE.

Fiorenzo Ferlaino

LA GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA REGIONALE
LA GEOGRAPHIE ADMINISTRATIVE REGIONALE

W.P. 125/1999

Relazione presentata al convegno

“Les découpages du territoire: zonages et maillages du savoir, du pouvoir et de l'action”

Lyon, 8-10 dicembre 1997



ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO-SOCIALI DEL PIEMONTE