

GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA

GEOGRAFIA AMMINISTRATIVA

I PRESUPPOSTI	2
Il criterio	2
Valore culturale delle istituzioni amministrative.....	2
Il territorio come istituzione.....	4
Panorama degli studi in materia	5
Bibliografia	7
Gli aspetti rilevanti.....	7
L'ANALISI.....	8
Il quadro in Piemonte	8
Bibliografia	9
Aggregazioni permanenti	10
Unioni di Comuni	10
Comunità Collinari	12
Consorzi.....	13
Aggregazioni progettuali territoriali.....	13
Patti territoriali	13
Gal/Oc.....	16
Accordi di programma	19
Convenzioni	20
Progetti integrati per il turismo.....	21
Il Docup	21
Attività legislativa regionale	21
Stato dell'arte	23
Riferimenti generali	24
Bibliografia	24
Siti Internet.....	24
Contatti.....	24

I PRESUPPOSTI

Il criterio

Valore culturale delle istituzioni amministrative

Nella dimensione classica delle istituzioni la coincidenza dei confini amministrativi con quelli funzionali è un dato acquisito. I ritagli amministrativi del territorio sono coerenti allo svolgimento di determinate azioni e relazioni per le quali i cittadini che fanno parte della stessa partizione amministrativa condividono lo stesso territorio, la stessa rete di sostegno sociale, gli stessi servizi pubblici, gli stessi beni comuni. In un'immagine, il riferimento iconografico più pertinente è dato dalla spirale, che esprime l'andamento ciclico e temporale di questo processo che si autoalimenta attraverso condivisione, comunanza e appartenenza identitaria.

Pertanto nel determinare una comunità l'incidenza che hanno i confini amministrativi è altamente rilevante. In Italia il livello istituzionale di riferimento più vicino alla comunità locale è quello municipale, che in generale ha mantenuto anche storicamente un forte riferimento con le comunità locali. A questo proposito si ricorda l'alta frammentazione del tradizionale paesaggio amministrativo italiano.

All'interno di un progetto di atlante culturale allora l'apporto fornito dalla geografia amministrativa può risultare prezioso, poiché esamina la vitalità e le dinamiche di trasformazione delle forme di partizione e legittimazione istituzionale che si sono imposte in passato e che si impongono oggi attraverso le scelte e l'attività del decisore politico.

L'analisi attuale dei confini amministrativi mette in discussione numerose delle categorie fino ad oggi utilizzate. In primo luogo quella di comunità locale, in relazione alla titolarità dell'azione politica e dello status di soggetto sociale che tradizionalmente si costruiscono sull'appartenenza territoriale. Oggi la comunità locale (entità ugualmente significativa per rappresentare la sintesi di un territorio dotato di identità, cultura, tradizioni) è composta da attori con gradi disuguali di appartenenza territoriale (nuovi e vecchi proprietari, abitanti originari e non originari, immigrati e di residenza temporanea...). A ciò si affiancano i temi delle garanzie istituzionali democratiche, della partecipazione, del consenso, della visibilità dei processi decisionali sull'impiego delle risorse patrimoniali collettive e in generale, in generale del governo locale, che assume sempre più valore e criticità rispetto al passato recente.

Tuttavia è necessario partire dalla dimensione spaziale poiché lo spazio regolato del territorio geografico ha un connotato imprescindibile di fisicità su cui si svolge l'esistenza umana e sociale. Mentre il confine non è che una traccia sul terreno a cui si riconosce il valore di limite oltre il quale non vige più il diritto, il riferimento alla terra è insolubile, tanto che la sua occupazione fisica rappresenta il "primo atto" che da valore reale all'esistenza sociale (Zanini, 1997).

Non di meno chiunque sia coinvolto direttamente con questioni di confine percepisce questa linea di separazione come un elemento simbolico complesso, un tratto in realtà relazionale e per certi versi mobile: il confine è "quello strano spazio che si trova «tra» le cose, che mettendo in contatto separa, o forse, separando mette in contatto persone, cose, culture, identità, spazi tra loro differenti" (Zanini, 1997: XIV). Inoltre "i confini muoiono e risorgono, si spostano, si cancellano e riappaiono inaspettati [perché] segnano l'esperienza" (C. Magris, cit. in Zanini, 1997: XIV).

Data tale complessità del valore culturale del confine, il peso dell'apparato amministrativo assume immediatamente altri significati e sicuramente maggior precarietà se si allunga lo sguardo nel passato. Come si avrà modo di osservare anche in seguito, la presunta sostanziale coincidenza tra funzione e territorio che ci può apparire nel presente è sottoposta sul versante storico a continui sfasamenti dettati da nuove istanze, espressioni di poteri emergenti che ricercano altri usi del territorio, altre economie, altre reti e dunque altre identità ed altri confini. Emerge allora un secondo tratto significativo dei confini amministrativi che è quello di essere, insieme alle istituzioni che rappresentano, un'elaborazione umana, il frutto di una negoziazione o di un conflitto politico, economico, culturale, identitario, sociale, connotato storicamente.

Ripensare le categorie fin ora utilizzate risponde all'esigenza di reinventare il territorio, riconvertirne l'uso e le potenzialità con nuove forme e nuove politiche, immaginare nuove rappresentazioni a partire dallo spazio vissuto e condiviso da chi vi abita, ricorrere a nuove forme di amministrazione più consone alle esigenze attuali.

A queste riflessioni fa eco il dibattito antropologico sul concetto di luogo, considerato un'invenzione sociale dal triplice profilo identitario, relazionale, storico (Augé, 1993). I luoghi sono intrisi di significato, espressione del bisogno delle collettività (quanto degli individui che vi si rifanno) di configurare gli elementi costitutivi delle identità attraverso processi simbolici strutturati nello spazio fisico del territorio. La narrazione dei miti di fondazione, la consegna della memoria storica locale a monumenti commemorativi, la trasmissione dei saperi del luogo di generazione in generazione, sono tutte anime di questi processi di simbolizzazione.

Vi sono anche spazi, e modalità di interazione con essi (Augé li attribuisce specificamente alla surmodernità - 1993), a cui tuttavia non si applica il concetto di luogo testé definito. In essi emerge una negazione delle identità, delle relazioni, della storia, poiché prevalgono l'anonimia e la standardizzazione, una territorializzazione¹ caratterizzata da una forte artificialità funzionale (ovvero che non segue i limiti strutturali del territorio) e l'assenza di legami con il contesto preesistente². Sono le infrastrutture delle reti e degli snodi che permettono l'elevata mobilità contemporanea (stazioni, aeroporti, autostrade, ...

cfr. Augé, 1993), ma anche i tradizionali villaggi turistici o le grandi catene alberghiere.

Per disporre di nuove interpretazioni è necessario decostruire quelle consolidate e per questo non va confuso il carattere simbolico del confine con quello naturale, come invece spesso accade. Barriere naturali che oggi possono essere valicate con successo quali, i mari, i deserti, le montagne, le catene montuose, le valli, i fiumi, hanno costituito confini geografici naturali che non hanno sempre coinciso con i confini culturali e sociali delle comunità³.

Tuttavia quella che viene vissuta come una barriera marginale da una certa prospettiva, al suo interno può rivelarsi come uno spazio denso, transnazionale, dove le limitazioni dell'ignoto "si rarefanno con il passare del tempo e l'aumentare dell'esperienza." (Zanini, 1997) Anche i confini naturali hanno una loro storia. In una superficie ridotta può emergere la profondità della frontiera, che si distingue dal confine per il carattere di estrema fluidità del proprio fronte, "margine di luoghi abitati e abitabili dove però il selvatico, l'incolto, possono riapparire in ogni momento e avere il sopravvento." (Zanini, 1997)

Le popolazioni di confine, come i Berberi del deserto sahariano o i Walser delle Alpi, sono a questo proposito esemplari: "con il loro dedalo di valli e crinali le Alpi sono il luogo dei Walser, popolazione di origine germanica che nel momento della sua massima espansione, tra il XIII e il XIV secolo, occupava con le proprie attività agricolo-pastorali le terre ad alta quota della Savoia fino al Tirolo." (Zanini, 1997) I terreni alpini che rimanevano incolti di proprietà dei monasteri o delle signorie di montagna furono affidati secondo rigide discipline contrattuali a questi coloni specializzati nel recupero e nella coltivazione ad alta quota. I Walser, favoriti dall'isolamento si mantennero al di sopra delle divisioni geografiche e politiche e non si preoccuparono di stabilire collegamenti tra l'Europa e il Mediterraneo, conservando una forte coesione comunitaria di lingua e cultura.

Come si è potuto notare le popolazioni di confine, vivono il valore normativo del confine più come risorsa che come limite, e questo accade frequentemente. Non di meno il significato simbolico e formale del concetto di confine permane nel rappresentare l'adozione di norme comuni che si distinguono per essere valide su uno dei due versanti. Il confine quando esiste, sia esso convezione arbitraria, interpretazione di una differenza ambientale, o risultato di conflitti del

¹ Intesa qui come la relazione tra l'attività umana e il territorio, che si definisce e si modifica nel corso del tempo.

² Ciò riguarda espressamente il territorio, ma anche sotto il profilo dell'individuo questi spazi non rappresentano né valorizzano un'appartenenza identitaria-territoriale (se non in termini folkloristici) e non favoriscono pertanto processi identitari, relazionali e di sedimentazione storica.

³ Una breve nota sul punto di prospettiva adottato nel tracciare il confine può fornire uno spunto di riflessione: gli spartiacque montani, utilizzati come linea di confine amministrativo per le popolazioni della pianura, sono stati raramente fonte di divisione geografico culturale per le popolazioni montane, che al contrario segnavano i propri confini a fondovalle.

passato, assume il carattere tangibile di istituzione.

Il territorio come istituzione

Ricondurre il valore culturale dei confini amministrativi al tema della ricerca significa affrontare il territorio in termini di istituzione e leggere il paesaggio amministrativo come una intensa stratificazione di usi e significati, che nel corso del tempo variano in modo consistente e con un alto grado di autonomia da luogo a luogo.

In altre parole significa prestare attenzione non tanto all'apparato strutturale delle partizioni amministrative ma al delinearsi di aggregazioni spontanee e innovative che nel locale attivano risorse o processi di governo.

Il minimo grado di formalizzazione necessaria per intercettare queste aggregazioni è permessa dalle istanze di rappresentanza che trovano spazio nelle forme della progettualità integrata.

L'interesse della ricerca si rivolge allora verso la geografia che emerge da queste attività informali, indice di vitalità identitaria e culturale di cui poter tenere conto, che nelle scelte strategiche e negli interessi operativi rivelano una centralità del ruolo territoriale.

La preminenza del territorio che si configura sempre più come materia su cui attivare azioni di progettazione e programmazione è cresciuta di pari passo con l'affermarsi dei criteri di sviluppo economico sociale raccolti e sostenuti dai principi guida del processo di integrazione europea. Si citano tra i più importanti l'accento sulla processualità, la sostenibilità, la coesione sociale e territoriale, l'integrazione delle politiche, il riconoscimento delle pari opportunità.

È allora necessario allungare lo sguardo su alcuni passaggi che completano il quadro di riferimento: tali principi conducono innanzitutto al processo di allargamento dei mercati e di finanziarizzazione dell'economia che hanno favorito la radicalizzazione dell'opposizione globale-locale e il ripensamento del concetto di sviluppo economico in chiave sociale, a cui rispondono "gli sforzi di unificazione, di perequazione, di coesione rivolta sia al raggiungimento di livelli più avanzati di giustizia sociale che di competitività globale della regione Europa" nel suo complesso (Donolo, 2002: 7).

Lo spostamento dell'interesse sull'opposizione tra le categorie di globale e di locale fornisce una chiave di lettura del processo che per un verso deterritorializza alcune politiche economiche e allontana gli ambiti in cui vengono prese le decisioni su larga scala dai luoghi in cui queste decisioni dovrebbero applicarsi, e dall'altro avvicina e radica nel territorio i conflitti dello sviluppo. Infatti, "c'è paradossalmente un crescita di complessità verso il basso, nel senso che le

intersezioni tra quadri di riferimento settoriali (per esempio: rischi, ambiente, beni culturali, piani di settore, piani di bacino ...) assumono una crescente operatività e aumentano le interferenze, che non possono più essere risolte (...) ai livelli superiori ma devono potersi tradurre in coerenze decisionali (...) in cui *veramente* i saperi tecnici non possono che incrociarsi con l'ermeneutica dei territori" (Donolo: 2002: 14).

Oggi le politiche e gli interventi di governo possono trarre fruttuosi insegnamenti dall'analisi dei danni provocati dalle procedure settoriali⁴ e possono servirsi di strumenti quali la governance, il principio di sussidiarietà, la programmazione negoziata e l'attivazione di empowerment⁵.

Nel dibattito socioeconomico è ampiamente diffusa la posizione di chi individua nel campo delle politiche integrate il terreno su cui giocare la sfida attuale dello sviluppo: la competizione crescente che preme sui territori può essere affrontata e sostenuta solo con il rafforzamento della coesione socioeconomica del territorio, che richiede sviluppo locale nei termini di salvaguardia e valorizzazione dei capitali sociali, economici ed ambientali dell'area in questione (Donolo, 2002; Sassen, 2002; Amoroso, 1996, e altri).

La competizione territoriale è oggetto di una seconda interpretazione, di carattere economicistica, che considera il territorio un prodotto da vendere e ne affida al marketing *territoriale* le sorti. Si tratta tuttavia di una forma di riduzionismo economico che non permette di operare scelte durevoli. La letteratura sui sistemi territoriali locali e sui distretti industriali infatti considera la coesione prevalentemente in termini economici tradizionali, spesso non autosostenibili rispetto alle risorse dell'area.

In Italia fino agli anni '90 la sostanziale centralizzazione della forma di governo repubblicana, ha presentato un tratto di continuità con la precedente forma monarchica: anche il governo locale è "frutto di una evoluzione di lungo periodo", che affonda le sue origini nelle tradizioni civiche e di autogoverno di alcune regioni (Brosio, Maggi, Piperno: 2002)

Parallelamente allo sviluppo di nuovi movimenti politici autonomistici e alle istanze che premono per un decentramento politico ed economico di quel periodo, il sistema di governo locale italiano accresce la propria autonomia per l'introduzione di una serie di riforme istituzionali che vanno dal nuovo ordinamento delle autonomie locali (L 142/90) al pacchetto Bassanini (L 59/97 e L 127/97), all'introduzione della elezione diretta del

⁴ "Sul territorio insistono politiche di sviluppo locale, politiche urbane, politiche infrastrutturali, politiche dei beni culturali ed ambientali, politiche ambientali e molto ancora. L'insieme assolutamente disparato degli interventi di policy ha prodotto disastri di vario genere: danni e degrado ambientali, rischi idrogeologici, saturazione del territorio, iperurbanizzazione diffusa, abusivismo, frammentazione delle reti infrastrutturali di base" (cfr. Donolo, 2002)

⁵ Vedi glossario

sindaco (L83/93) e all'istituzione di un nuovo regime finanziario dei comuni (che con il D.Lv. 504/92 dispongono di più risorse economiche).

Questo ha provocato una netta riorganizzazione dell'assetto dei poteri locali di governo sul territorio, aumentato il peso degli enti locali e avviato un processo di privatizzazione dei servizi pubblici. Il decentramento politico che si è prodotto ha fatto emergere anche una necessità di ridefinire, anche se parzialmente, l'assetto territoriale istituzionale con alcuni interventi formali (a cui i governi regionali hanno risposto con azioni diverse). Come si potrà vedere in seguito è di questi anni il tentativo piemontese di accorpere alcuni municipi di dimensioni ridotte sotto uniche amministrazioni (fusione di comuni).

Panorama degli studi in materia

La letteratura scientifica nel campo della riflessione politologia, geografica, amministrativa, ma anche storica, sociologica, di economia politica è estremamente ricca.

Tra gli apporti più specifici vi sono forse quelli forniti dalle discipline geografiche e politiche, di cui si delinearono le principali questioni dibattute.

In Italia solo recentemente si stanno diffondendo studi di impronta interdisciplinare che ricoprono gli ambiti della geografia amministrativa, "una scienza altrove già consolidata che si avvale di una propria metodologia e di una sfera di interesse relativa a tutto ciò che concerne l'organizzazione territoriale delle funzioni pubbliche." (Ferlandino, 1999)

Principalmente la geografia amministrativa tratta dei criteri utilizzati nel delimitare e determinare le partizioni territoriali, le reti di connessione, in relazione ad un obiettivo specifico di natura generalmente istituzionale; dei limiti territoriali dell'esercizio delle funzioni pubbliche; dell'organizzazione territoriale e delle finalità di tali funzioni; della valutazione dell'efficacia sia delle partizioni individuate che dell'organizzazione territoriale ad esse connesse. (Ferlandino, 1999)

Sul versante dell'analisi sociale, invece studi di politologia hanno accompagnato in questi anni il dibattito politico sul federalismo e sul decentramento.

La scienza politica corrente ha messo in luce che il governo locale in quanto istituzione (gouvernement), è altro dal governare (governance) localmente e che solo quest'ultima forma politica permette di affrontare la complessità degli attuali temi su cui sono chiamati a rispondere gli enti locali in seguito al processo di decentramento amministrativo e politico. La governance è la capacità che deve acquisire l'amministrazione pubblica a tutti i livelli per garantire prospettive di sviluppo ad una determinata collettività. Questo processo non coinvolge unicamente i governi italiani, si trova in forme analoghe sia Europa che nel resto del mondo.

Nell'attuale contesto di forte competizione territoriale l'unica strada percorribile presuppone un potere forte delle istituzioni che non può essere esercitato in termini coercitivi o impostivi, ma attraverso la mediazione dei molteplici interessi e di orientamento e governo della collettività. Le amministrazioni pubbliche devono dotarsi della capacità di intrattenere rapporti con gli altri attori dello sviluppo locale (associazioni, istituzioni, privati, enti, singoli cittadini). Come sostiene Donolo, uno dei maggiori politologi italiani, la governance non rientra nelle possibilità di scelta di governo a cui possono appellarsi le amministrazioni pubbliche, il mandato della governance è per loro una necessità (Donolo, 2002).

Esperienze di buone pratiche nello sviluppo economico locale testimoniano l'attivazione di risorse economiche e sociali, un utilizzo sostenibile di risorse ambientali, la crescita di capitale economico e sociale, e della coesione e qualità sociali, con la difficile ma sostanziale partecipazione degli attori del territorio e soprattutto il governo e la gestione dei conflitti. Al contrario vi sono amministrazioni pubbliche con poteri deboli che seguono principi economicisti di sviluppo di breve periodo e riescono unicamente ad accompagnare le iniziative dell'industria privata, a cui fa riscontro un visibile aumento del degrado territoriale.

Un altro possibile criterio: la Geografia Storica

Il significato e le diverse forme delle aggregazioni amministrative contemporanee, potrebbe essere analizzato anche sotto il profilo della Geografia Storica.

Questa disciplina permette, infatti, di verificare i caratteri di continuità e discontinuità nel processo storico, sociale e culturale che ha portato alla definizione dei confini territoriali e delle relative rappresentazioni cartografiche.

Come si è osservato la geografia amministrativa, infatti, non è un'entità stabile e immutabile nel tempo e può provocare, danneggiare o influenzare la coesione sociale. Potrebbe essere particolarmente interessante, quindi, estendere l'analisi della geografia amministrativa al passato, per vedere le evoluzioni, i cambiamenti, le omogeneità e gli eventuali conflitti che sono emersi nel corso dei secoli e contribuire a spiegare alcuni caratteri culturali e sociali attuali.

L'appartenenza a una certa area territoriale amministrativa, e quindi la tipologia di gestione, organizzazione, qualità dei servizi, sembra infatti influenzare il modo di vivere e di pensare delle persone ben oltre il periodo della scomparsa di confini formali precedenti. Diversi studi (da Saville a Putnam) sull'Italia e sulla geografia amministrativa dell'epoca pre-unitaria, sottolineano proprio questo aspetto. La permanenza per lunghi periodi degli stessi confini amministrativi ha delle conseguenze notevoli sui tratti culturali delle società e dei territori: rientrare nella stessa area amministrativa e burocratica implica una condivisione di molteplici aspetti della vita quotidiana, e ciò ha forti conseguenze sulla cultura locale e sui caratteri di distinzione dai territori confinanti che le vengono attribuiti.

La Geografia storica offre spunti di notevole interesse anche dal punto di vista della rappresentazione grafica dei territori. Fino all'inizio dell'800, infatti, la cartografia aveva un forte carattere di interpretazione legata all'autore. Le carte prodotte dai geografi del passato esprimono un carattere di soggettività molto superiore rispetto a quelle odierne e quindi un'analisi realizzata da specialisti della disciplina, i geografi storici, che tenga conto di come veniva percepito e rappresentato il territorio e i suoi confini nel passato potrebbe, fornire informazioni sul livello di coesione e omogeneità del territorio di oggi.

Glossario

CONCERTAZIONE

(o PROGETTUALITÀ INTEGRATA / CONCERTATA)

Si tratta della gestione associata delle funzioni decentrate tra enti e operatori locali afferenti ad un certo territorio.

EMPOWERMENT

Concetto mutuato dalla letteratura psicologica nell'analisi sociale. Rappresenta un passo in avanti rispetto la "devolution" (decentramento) e consiste nel potenziare l'esercizio dei diritti dei cittadini, secondo le proprie capacità e potenzialità. Viene usato anche in riferimento alle comunità locali per indicare il processo che permette di raggiungere le condizioni per uno sviluppo locale autosostenibile, ad esempio attraverso la formazione o l'informazione sulle buone pratiche e lo scambio di esperienze.

GOVERNANCE

Assetto dei poteri politico amministrativi e dei parametri del loro esercizio che predilige una configurazione policentrica dove le decisioni si producono orizzontalmente rispetto una gerarchia verticale della ripartizione settoriale del potere.

Secondo questa forma politica il governo locale si configura come l'istituzione principale che regola e orienta i processi di sviluppo locale e i servizi pubblici ma non li gestisce direttamente. Essi vengono invece prodotti da una pluralità di soggetti economici e sociali, pubblici e privati.

PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ (L 265/1999 e L 454/1992)

Principio di valenza europea che regola il decentramento amministrativo. Il nome trae origine dall'attività delle *truppe sussidiarie* dell'esercito romano, che rimanevano di riserva ed entravano in azione solo se la situazione lo rendeva necessario. La sussidiarietà applicata alle relazioni tra i livelli di governo presuppone che l'autorità di rango più elevato (lo stato a livello nazionale, l'Unione Europea per gli stati che ne fanno parte) intervenga solo dove l'autorità locale dichiara la propria incapacità ad operare.

E' una forma che limita il principio di autorità poiché scardina la struttura gerarchica delle relazioni tra i diversi enti politico-amministrativi.

Congiuntamente la sussidiarietà implica i principi di *aiuto* e *sussidio*, ovvero il concetto di intervento solo se necessario e tale da incoraggiare l'autonomia delle singole autorità. Per questo prevede l'attribuzione decentrata agli enti locali delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni che vengono chiamati a svolgere (in Italia realizzata a fine 2000).

PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA (DL 32/95)

Strumento normativo che permette l'articolazione dei rapporti pubblico-privato, alimentando il capitale sociale presente sul territorio attraverso la formazione di reti tra soggetti locali, per coinvolgere in modo sistematico più attori in un processo di sviluppo endogeno capace di rilanciare le aree che tendono ad essere marginalizzate o escluse dai processi di globalizzazione; comprende:

- i Patti Territoriali (dal 1995, DL123): accordi tra soggetti pubblici e privati per l'attuazione di progetti di tipo integrato nel settore dell'industria, dei servizi, del turismo e delle infrastrutture.
- le intese di programma: accordi verticali tra soggetti istituzionali competenti in un determinato settore, volti alla programmazione locale in coordinazione e interazione con quella nazionale; prevedono e attuano forme di effettivo decentramento decisionale e forniscono un punto di riferimento per tutti gli interventi sul territorio regionale.
- i contratti di programma: accordi che regolano le relazioni tra amministrazioni e grandi imprese o consorzi medie e piccole imprese, per la realizzazione di specifici investimenti.
- i contratti d'area: strumenti operativi per la realizzazione di azioni finalizzate ad accelerare lo sviluppo e la creazione di nuova occupazione in aree con grave crisi occupazionale.
- gli accordi di programma: promossi da una amministrazione centrale con i soggetti pubblici e privati interessati quando, per l'attuazione di interventi programmati, occorre l'iniziativa integrata e coordinata di regioni, enti locali e altri soggetti pubblici e privati e amministrazioni statali, anche ad ordinamento autonomo.

SVILUPPO TERRITORIALE (Agenda 21)

E' di sviluppo territoriale quel processo che attiva opportunità per rafforzare e rilanciare lo sviluppo del territorio e renderlo più competitivo sul piano dell'uso delle risorse sociali, economiche, ambientali. Nel quadro dell'Agenda 21 (emersa dalla Conferenza ONU per lo Sviluppo Sostenibile, Rio de Janeiro, 1992) lo sviluppo territoriale è soprattutto un processo di rafforzamento in senso etico delle dinamiche di sviluppo della comunità locale, a cui le dinamiche economiche si dovrebbero accompagnare secondo i valori condivisi di sostenibilità e durevolezza nei confronti di un utilizzo equilibrato delle risorse naturali ed umane.

(www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/agenda/cose/cose.html)

Bibliografia

- Amoroso B., *Della globalizzazione*, La Meridiana, 1996
- Augé M., *Nonluoghi. Introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, 1993 [1992]
- Brusio G., Maggi M., Piperno S., *Governare fuori dal centro*, Quaderni della Fondazione Adriano Olivetti, n.47, 2002
- Donolo C., "Politiche integrate come contesto dell'apprendimento istituzionale" in F. Battistelli (a cura di), *La cultura delle amministrazioni fra retorica e innovazione*, F. Angeli, 2002
- Ferlaino F., *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, IRES Piemonte, 1999
- Putnam R. D., *Making democracy work*, Princeton UP, 1993
- Sassen S., *Globalizzati e scontenti*, il Saggiatore, 2002
- Saville L., *Regional economic development in Italy*, Edimburgh UP, 1968
- Zanini P., *Significati del confine. I limiti naturali, storici, mentali*, B. Mondadori, 1977

Gli aspetti rilevanti

Il territorio è attraversato oggi da una molteplicità di confini amministrativi che definiscono una grande varietà di enti. In tempi recenti questi confini, come molte delle appartenenze contemporanee, sono stati sottoposti a tensioni mirate a creare forme nuove, ritenute più opportune sulla base di considerazioni soprattutto economico-funzionali. La forte resistenza della forma "comune" come unità elementare e insieme la sua capacità di ricombinarsi in nuove aggregazioni, avanza però l'ipotesi che anche gli aspetti culturali possano giocare un ruolo in questi fenomeni, facilitando o meno la nascita delle realtà amministrative formali. Se l'osservazione di queste ultime può dunque considerarsi un indicatore indiretto di una sorta di comunanza culturale, è forse più efficace analizzare le

aggregazioni amministrative formatesi in modo spontaneo, grazie ad una volontà, consapevole e recente, delle istituzioni locali di associarsi per gestire alcune attività comuni. Le partizioni amministrative consolidate dunque, anche se storicamente rilevanti per il territorio, non rientrano fra quelle prese in esame in questa parte dell'indagine.

Gli aspetti rilevanti della geografia amministrativa

Le forme di aggregazioni amministrative spontanee che vengono analizzate sono:

- **le aggregazioni permanenti**, riconosciute in sostanza come enti pubblici locali, il cui valore risiede nel notevole peso che possono avere accanto ad istituzioni consolidate quali Comuni, Province o Comunità Montane

- **le aggregazioni temporanee e funzionali**, basate su progetti territoriali specifici, il cui valore è dato dalla convergenza della programmazione locale su determinati interventi.

L'ANALISI

Il quadro in Piemonte

In Piemonte si registra un'elevata frammentazione amministrativa, testimoniata dalla presenza di numerosi e piccoli Comuni, spesso di dimensioni insufficienti per assicurare una gestione efficiente dei servizi e delle infrastrutture.

La Regione conta 1.206 Comuni (sugli 8.800 d'Italia). Di questi, 628 hanno meno di 1.000 abitanti e 62 più di 10.000; 528 sono situati in zone montane e 458 in collina. Le Comunità Montane sono 48, oltre il 13% del numero complessivo di Comunità Montane sul territorio nazionale (350).

Esistono inoltre molte aree rurali periferiche, montane e collinari, che dal secondo dopoguerra hanno registrato un considerevole declino demografico. Queste aree dal profilo marginale sono rientrate fino al 2000 nell'interesse dei programmi Comunitari volti a colmare il divario politico, economico e sociale tra le diverse regioni europee.

In particolare, è negli anni '90 che sono iniziate le prime sperimentazioni di progettazione territoriale negoziata in linea con la politica comunitaria: le esperienze di fusione dei comuni prima, le iniziative Leader, i Patti Territoriali, i Progetti Integrati poi.

La cooperazione e la collaborazione tra Comuni fra loro relativamente omogenei, è stata quindi favorita da una duplice necessità: espletare al meglio le proprie funzioni amministrative e concorrere ai finanziamenti europei.

All'interno della Regione Piemonte fin dagli anni '60 si è affrontato il tema della frammentazione amministrativa, con proposte di aggregazione subregionale per riequilibrare la concentrazione di attività e di servizi allora polarizzata sull'area urbana di Torino e diffondere al contempo modelli di vita urbana sull'intero territorio. Fu l'IREM Piemonte a proporre una partizione territoriale in Aree ecologiche, che a discapito della denominazione si basa principalmente su dati storici e socio-economici. Tali suddivisione è stata a sua volta all'origine dei Comprensori (che con queste aree di fatto coincidono), forma di suddivisione regionale che orientò la programmazione territoriale piemontese negli anni '70 e '80.

Normativa

Sul fronte delle autonomie locali il primo riscontro significativo a livello nazionale si ritrova nella legge 142/90, successivamente abrogata e sostituita dal Testo Unico per l'Ordinamento delle autonomie locali del 2000. Pur con delle rilevanti differenze, sia la legge 142/90 che il Testo Unico del 2000, riconoscono la funzione e l'attività di altri soggetti istituzionali (oltre a Province e Comuni), tra cui le Unioni di Comuni, le Convenzioni e i Consorzi.

Legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142. *Ordinamento delle autonomie locali*. (Abrogata, sostituita dal Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, D.Lsl. 267/00).

Legge 15 marzo 1997, n. 59. *Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*.

Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali*, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267. *Testo Unico Leggi sull'ordinamento delle autonomie locali* (in particolare il Capo V – "Forme Associate").

Legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51. *Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali*. (B.U. 9 dicembre 1992, n. 50).

Legge regionale 3 aprile 1995, n. 49. Modificazioni alla L.R. 2 dicembre 1992, n. 51: *'Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unioni e fusioni di Comuni, circoscrizioni provinciali'*. (B.U. 12 aprile 1995, n. 15).

Legge regionale 12 gennaio 1996, n. 1. *Modifica della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51*. (B.U. 17 gennaio 1996, n. 3).

Legge regionale 22 dicembre 1997, n. 65. *Istituzione del Comune di Montiglio Monferrato mediante fusione degli attuali Comuni di Colcavagno, Montiglio e Scandeluzza in Provincia di Asti*. (B.U. 24 dicembre 1997, suppl. al n. 51).

Legge regionale 11 novembre 1998, n. 32. *Istituzione del Comune di Mosso mediante fusione degli attuali Comuni di Mosso S. Maria e Pistolesa in Provincia di Biella*. (B.U. 19 novembre 1998, n. 46).

Legge regionale 20 novembre 1998, n. 34. *Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali*. (B.U. 25 novembre 1998, n. 47).

Legge regionale 26 aprile 2000, n. 44. *Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 'Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59'*. (B.U. 3 maggio 2000, n. 18).

Legge regionale 15 marzo 2001, n. 5. *Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44* (Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. (B.U. 21 marzo 2001, 3° suppl. al n. 12).

Bibliografia

- Buran P. (coord.) - Aimone S. - Ferlaino F. - Migliore M.C., *Le misure della marginalità*, IRES, 1998
- Cogno R. (a cura di), *La cooperazione tra enti locali: una scelta necessaria per i piccoli comuni*, Strumetnres n. 3, 1999
- Commissione Europea, *Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia*, COM (97) 2000, def. del 15.07.97
- Dupont F. - Ferlaino F. (a cura di), *Atlante delle partizione del Piemonte e del Rhône-Alpes*, IRES-INSEE, 2002.
- Ferlaino F., *Atlante geografico amministrativo della Regione Piemonte*, IRES, 1999.
- Piperno S. (coord.) - Cogno R. - Maggi M. - Varbella L., *La frammentazione comunale e le politiche di razionalizzazione amministrativa : una proposta metodologica*, IRES, 1992

Aggregazioni permanenti

Sono raggruppamenti che figurano come istituzioni ed enti locali stabili ed autonomi, generalmente con personalità giuridica propria. A questa categoria appartengono:

- Unioni di Comuni
- Comunità Collinari⁶
- Consorzi

Unioni di Comuni

Il contesto

Le Unioni sono un'entità istituzionale di recente costituzione che permette l'associazionismo tra Comuni per finalità cooperative e gestionali su alcuni servizi fondamentali come lo sportello unico, l'ufficio tecnico, la raccolta dei rifiuti, la pulizia comunale, i servizi scolastici, la segreteria comunale, la promozione turistica. All'unione è riconosciuta un'entità giuridica propria. Essa risponde ad interessi concertati all'interno di un'area territoriale definita.

La scelta associativa ha carattere volontario e le municipalità che si associano presentano generalmente tratti di omogeneità e di affinità (territoriale, storica, geografica...). Ogni singolo Comune resta autonomo su tutte le decisioni estranee ai settori interessati dalla concertazione.

In Piemonte

Il Piemonte è stata una delle poche Regioni a stanziare incentivi per l'autonomia locale e la gestione associata di servizi, come previsto dal Testo Unico sulle autonomie locali.

La politica di promozione dell'associazionismo tra Comuni, avviata dalla Regione Piemonte, si è concretizzata in tre bandi che dal 1999 al 2002 hanno permesso la nascita di un elevato numero di Unioni di Comuni (32 in totale). L'anno che ha visto il maggior numero di Unioni è stato il 2000 con 20 progetti finanziati, contro un solo progetto del primo bando del 1999 e gli 11 del 2001.

Se per alcune aree del Piemonte la legge 142/90 ha parificato le già esistenti Comunità Montane alle nuove Unioni di Comuni, le aree collinari, in virtù di questa legge, hanno acquisito la possibilità di usufruire di un ente di rappresentanza, tutela e valorizzazione del proprio territorio.

Normativa

La formula di Unione tra Comuni compare per la prima volta nella legge 142/90 sull'Ordinamento delle autonomie locali.

La formula di unione era intesa in origine come propedeutica alla fusione delle competenze complessive delle municipalità, obiettivo che

comportava conseguenze quantomeno conflittuali sui processi di identificazione e di riconoscimento nei nuovi enti amministrativi da parte della comunità.

Nel 2000 la messa in vigore del Testo Unico sulle Autonomie Locali ha introdotto sostanziali modifiche sul significato della formula di Unione: in questa seconda ed attuale accezione, i Comuni collaborano solamente su alcune tematiche e relativamente ad alcuni settori, preservando in questo modo la propria identità locale specifica.

Legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. (Abrogata, sostituita dal Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, D.Lsl. 267/00)

Testo Unico Leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (in particolare il Capo V – "Forme Associative"). Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267.

Legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51. Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali (B.U. 9 dicembre 1992, n. 50).

Legge regionale 3 aprile 1995, n. 49. Modificazioni alla L.R. 2 dicembre 1992, n. 51 (B.U. 12 aprile 1995, n. 15).

Legge regionale 12 gennaio 1996, n. 1. Modifica della legge regionale 2 dicembre 1992, n. 51 (B.U. 17 gennaio 1996, n. 3).

Legge regionale 20 novembre 1998, n. 34. Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali (B.U. 25 novembre 1998, n. 47).

Legge regionale 26 aprile 2000, n. 44. Disposizioni normative per l'attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni ed agli Enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59' (B.U. 3 maggio 2000, n. 18).

Legge regionale 15 marzo 2001, n. 5. Modificazioni ed integrazioni alla legge regionale 26 aprile 2000, n. 44 (B.U. 21 marzo 2001, 3° suppl. al n. 12).

⁶ Le Comunità Collinari pur non essendo un ente rientrano in questa prima categoria per il loro carattere di permanenza.

Cartografia

La carta rappresenta tutte le Unioni di Comuni in data 31/12/2001 ad esclusione delle Comunità Montane.

Dalla mappa emerge che le zone del Piemonte in cui si concentrano le Unioni di Comuni sono l'Astigiano, l'Alessandrino, l'area intorno a Novara e Vercelli, mentre la presenza delle Unioni è esigua in provincia di Torino e ancor minore in provincia di Cuneo.

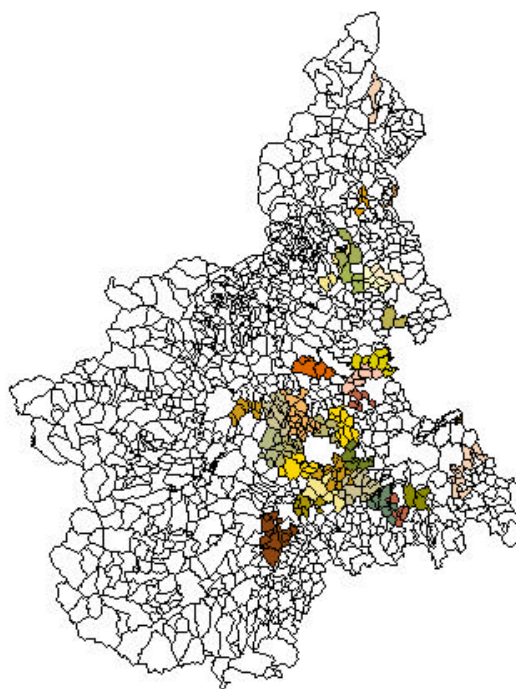
Sintesi

Le Unioni di Comuni sono oggi una formula amministrativa ampiamente diffusa.

Le ragioni vanno ricondotte al "boom" delle Unioni avvenuto in concomitanza con la promulgazione della legge regionale sulle Comunità Collinari, che ha permesso alle aree collinari di trovare nello strumento delle Unioni una forma di affermazione della propria omogeneità culturale e dei propri interessi locali, oltre ad un ente di rappresentanza, prima mancante, delegato alla gestione di alcuni servizi recenti e importanti (come lo sportello unico). L'attuale presenza di numerose Unioni, concentrate soprattutto nelle zone collinari, va imputata in primo luogo a ragioni finanziarie che hanno permesso ai comuni sia di accedere all'offerta di finanziamenti plurimi (Unione di Comuni e Comunità Collinari) sia di disporre di incentivi maggiori per le Unioni, rispetto a quelli previsti dalla precedente legge sulle Fusioni. In secondo luogo può aver inciso il sostegno organizzativo e gestionale da parte della Regione per le fasi di avviamento.

Va rilevato in particolare il caso della Provincia di Asti, zona che per l'elevato numero di piccoli Comuni offre condizioni particolarmente favorevoli per esperienze aggregative quali le Unioni, oltre che le Comunità Collinari, gli accordi di programma ed i Patti Territoriali.

Nelle zone montane invece non emerge un dato significativo di presenze, segnale della mancanza della necessità di dotarsi di nuove forme istituzionali in aggiunta alle già ben funzionanti Comunità Montane.



Riferimenti

Contatti

- Assessorato alle Autonomie Locali
Settore Autonomie Locali
v. XX Settembre 88, Torino
Tel. 011. 432 4789
Fax. 011 432 5179

Siti internet

<http://www.regione.piemonte.it/autonomie/>

Comunità Collinari

Il contesto

Le Comunità Collinari sono una denominazione associativa di recente istituzione (febbraio 2000) che presenta tratti innovativi particolarmente interessanti:

- per la spontaneità del processo con cui i Comuni coinvolti si associano (benché incentivati da normative regionali);
- per la capacità di restituire una radiografia delle esigenze attuali delle amministrazioni locali meno condizionata da vincoli orografici rispetto alle aree montane;
- per il riconoscimento normativo della specificità che caratterizza le aree collinari, analogo nei principi a quello istituito per le aree montane.

Pur non godendo di una natura giuridica propria, fatto che le rende degli strumenti spesso complementari ad alte forme istituzionali (ad esempio le Unioni di Comuni o i Consorzi), le Comunità Collinari compaiono in questo atlante fra le aggregazioni permanenti per la forte rilevanza dei caratteri di permanenza e di "contenitore" progettuale che possiedono. Le loro attività comprendono sia una gestione effettiva di servizi sul territorio, sia la tutela e la valorizzazione del paesaggio collinare.

In Piemonte

In generale la risposta dei Comuni piemontesi a questa iniziativa in favore delle zone collinari è stata di grande partecipazione. Il dato più recente risale alla fine del 2001 e registra 21 Comunità Collinari, 20 con statuto di Unione e una di Consorzio (Comunità Collinare del Roero).

Numero dei progetti di Comunità Collinari presentati alla Regione Piemonte e numero dei progetti finanziati tra il 2000 e il 2001

	2000	2001
Progetti presentati	15	6
Progetti finanziati	14	7

Normativa

Il riconoscimento di Comunità Collinare è riservato ai Comuni la cui superficie geografica comprende unicamente zone collinari, sono esclusi pertanto quei Comuni in collina che si estendono anche su aree pianeggianti o montane. Lo strumento giuridico che regola la costituzione delle Comunità Collinari è la Legge regionale n. 16 del 28 febbraio 2000, che prevede la salvaguardia delle "zone collinari marginali". Con tale definizione si intendono quelle aree classificate come collinari ai sensi della delibera n. 826-6658 del Consiglio Regionale del 12 maggio 1988, ovvero zone che presentano una situazione

svantaggiata sul piano economico (calcolata per reddito e produzione), e che contano una popolazione residente inferiore ai 15 mila abitanti per Comune.

I Comuni di collina con tali caratteristiche, unitisi in associazione, possono richiedere il riconoscimento di Comunità Collinare alla Regione Piemonte e ottenere finanziamenti per svolgere iniziative comuni in ambiti afferenti al territorio, all'economia, ai servizi sociali.

Legge regionale del 28 febbraio 2000, n. 16, Provvedimenti per la tutela e lo sviluppo dei territori e dell'economia collinare, B.U. 1° marzo 2000, n. 9.

Cartografia

Le Comunità collinari sono rappresentate nella carta delle Unioni di comuni.

Sintesi

Le zone della collina piemontese sono aree omogenee sia sul piano dell'orografia territoriale che su quello delle tradizioni culturali e delle vicende storiche che le caratterizzano. In queste zone le problematiche che coinvolgono le questioni di governo locale sono simili ed è piuttosto naturale per i Comuni fare ricorso allo strumento amministrativo delle Comunità Collinari.

Non a caso la concentrazione più forte di Comunità Collinari è situata nella Provincia di Asti, territorio in cui la presenza di molti piccoli Comuni offre condizioni particolarmente favorevoli ad esperienze aggregative. Ci sono pochi altri esempi nell'alessandrino, a Novara e Vercelli, nel VCO e nel torinese.

Riferimenti

Contatti

- Assessorato alle Autonomie Locali
Settore Autonomie Locali
v. XX Settembre 88, Torino
Tel. 011. 432 4789
Fax. 011 432 5179

- Assessorato alla Montagna
ref. Barbara Camusso, Elena Russo
C.so Stati Uniti 21, Torino
Tel. 011.432 2792

Siti internet

<http://www.regione.piemonte.it/autonomie/>

Consorzi

Il contesto

L'obiettivo dei Consorzi è la gestione integrata tra Comuni ed enti locali di un servizio specifico (o di un numero limitato di essi) di particolare peso per il carattere del territorio.

In Piemonte

I Consorzi hanno una diffusione relativa sul territorio piemontese e in genere sorgono su progetti specifici.

Negli ultimi anni si è registrato un forte calo nelle domande di costituzione di Consorzi: nel 1999 erano 6, nel 2000 una sola (quella di una Comunità Collinare) e probabilmente nessuna per il bando del 2001 (in scadenza).

Ciò non di meno i Consorzi continuano a essere presenti e attivi per la realizzazione di progetti molto specifici.

Normativa

Si tratta di un'altra forma di associazionismo tra Comuni prevista inizialmente dalla legge 142/90 e in seguito dal Testo Unico sulle Autonomie Locali del 2000.

Legge razionale 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. (Abrogata, sostituita dal Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, D.Lsl. 267/00)

Testo Unico Leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (in particolare il Capo V – "Forme Associative"). Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267.

Cartografia

Il modesto numero di Consorzi in territorio piemontese non offre risultati significativi da essere rappresentati cartograficamente.

Sintesi

Il consorzio è uno strumento amministrativo dalla funzionalità piuttosto limitata. In molti casi, la Regione e l'Assessorato alle Autonomie locali hanno teso a favorire la costituzione di Unioni di Comuni che, pur necessitando di una maggiore spesa iniziale, presentano notevoli vantaggi nel lungo periodo. E' questo, probabilmente, il principale motivo della diminuzione delle domande di costituzione di Consorzi in questi ultimi anni.

Riferimenti

Contatti

- Assessorato alle Autonomie Locali
Settore Autonomie Locali
v. XX Settembre 88, Torino
Tel. 011. 432 4789 - Fax. 011 432 5179

Siti internet

<http://www.regione.piemonte.it/autonomie/>

Aggregazioni progettuali territoriali

Si tratta di aggregazioni di Comuni che, pur disponendo di personalità giuridica, non hanno un carattere permanente. La loro attività è circoscritta nel tempo ed è finalizzata alla realizzazione di singoli progetti o alla programmazione concertata tra enti ed operatori locali presenti sul territorio.

Le forme associative qui considerate sono:

- Patti territoriali
- Gal/Oc
- Accordi di programma
- Convenzioni
- Progetti integrati per il turismo

Patti territoriali

Il contesto

I Patti Territoriali sono uno degli strumenti della più ampia attività di "programmazione negoziata". Definiscono una modalità di accordo economico capace di coinvolgere un'articolata coalizione di soggetti istituzionali, economici e sociali –sia pubblici che privati- per l'attuazione di progetti integrati di programmazione e investimento in diversi settori (industria, servizi, turismo, infrastrutture). I Patti Territoriali rappresentano un caso singolare nel panorama italiano e forniscono un modello di incentivazione innovativo rispetto ai precedenti modelli distributivi (cfr. Barbera, in corso di pubblicazione).

I Patti possono essere intesi come il riferimento normativo essenziale per tutte le iniziative di sviluppo territoriale integrato, poiché riescono a far convergere intorno ad obiettivi negoziati tra attori pubblici e privati, grazie a una volontà mediatrice plurilaterale, le politiche di sviluppo di un territorio.

Si possono distinguere due categorie di Patti Territoriali: vi sono quelli non specifici, anche detti "generalisti" (79 all'inizio del 2001, a livello nazionale) e quelli "agricoli", che per delibera CIPE 11/11/98 riguardano unicamente agricoltura e pesca (91 in totale nel 2001, tra quelli già approvati e quelli in corso di approvazione).

In Piemonte

La Regione Piemonte ha fatto proprio il principio di coordinamento dell'iniziativa a livello locale, costituendo un "Comitato tecnico intersettoriale" (deliberazione G.R. 1997/206-21691).

Attualmente i Patti Territoriali che sono stati avviati in Piemonte sono 15: Verbano Cusio Ossola; Canavese; Stura; Area Metropolitana di Torino Ovest; Sangone; Torino Sud; Pinerolese; Alpi Occidentali Cuneesi; Valli Gesso, Vermentagna, Pesio; Valli Tanaro, Mongia e Cevetta (Alpi del mare); Langhe e Val Bormida; Alessandria; Nord Astigiano; Patto del Po; Valli Susa.

Tra i promotori più attivi alla costituzione dei progetti, spiccano le Province e, in particolar modo, quella di Torino (con 8 progetti).

Le iniziative integrate proposte nei Patti Territoriali piemontesi riguardano l'occupazione, le infrastrutture, la formazione, il turismo, la promozione locale, i prodotti agroalimentari tradizionali e la zootecnia, l'artigianato, l'ambiente, l'amministrazione pubblica.

Decreto Legge 8 febbraio 1995, n. 32 Disposizioni urgenti per accelerare la concessione delle agevolazioni alle attività gestite dalla soppressa Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno, per la sistemazione di relativo personale, nonché l'avvio dell'intervento ordinario nelle aree depresse del territorio nazionale.

Legge 7 aprile 1995, n. 104 Conversione in legge del decreto-legge 32/95.

Decreto legge del 24 aprile 1995, n. 123 Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione di nuovi interventi nelle aree depresse.

Deliberazione CIPE del 10 maggio 1995 Regolamentazione dell'istituto del Patto Territoriale.

Legge del 8 ottobre 1995, n. 341, art. 8 Misure dirette ad accelerare il completamento degli interventi pubblici e la realizzazione dei nuovi interventi nelle aree depresse, nonché disposizioni in materia di lavoro e disoccupazione.

Deliberazione CIPE del 20 novembre 1995 Criteri per il coordinamento, nelle aree depresse, degli investimenti pubblici oggetto delle singole forme di programmazione negoziata.

Deliberazione CIPE del 12 luglio 1996 Criteri e procedure per la realizzazione dei Patti Territoriali.

Legge del 23 dicembre 1996, n. 662, art. 2 comma 203-209, 214 Misure di razionalizzazione della finanza pubblica.

Deliberazione CIPE del 21 marzo 1997 Disciplina della programmazione negoziata.

Deliberazione Giunta Regionale Piemonte del 4 agosto 1997, n. 206-21691 Individuazione delle procedure per l'istruttoria e la valutazione di Patti Territoriali proposti dalla Regione Piemonte.

Deliberazione CIPE del 26 febbraio 1998, n. 19 Criteri per il finanziamento di Patti Territoriali e contratti d'area.

Programma di sviluppo del Mezzogiorno (PSM) 2000-2006, delibera CIPE n. 139 del 6 agosto 1999 e proposta per i relativi Programmi operativi nazionali (PON) e regionali (POR).

Delibera CIPE del 15 marzo 2000, Riparto Risorse Aree Depresse 2000-2002.

Delibera CIPE del 21 dicembre 2000, n. 138, Riparto Risorse Aree Depresse 2001-2003.

Delibera CIPE del 4 aprile 2001, Modifica "Riparto risorse Aree Depresse 2001-2003. Delibera n. 138 del 21 dicembre 2000".

Circolare n. 1.178.501 del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato avente per oggetto: "Patti Territoriali con onere per le infrastrutture non a carico della finanza statale. Bando 10/10/1999 e Patti agricoli".

Normativa

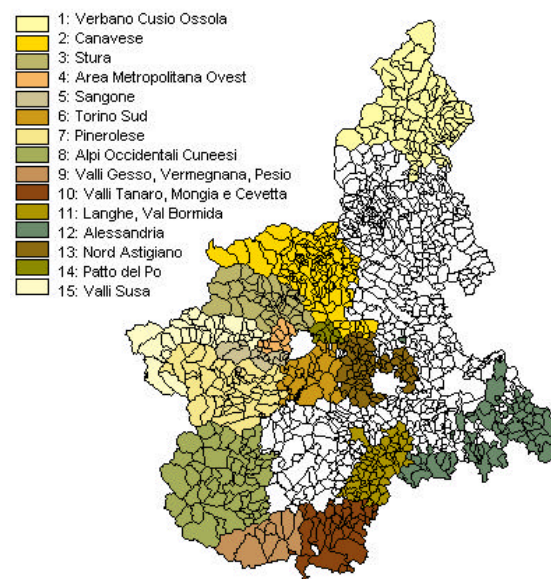
Il DL 123/95 e la relativa legge di conversione 104/95, introducono i Patti Territoriali tra gli strumenti di programmazione negoziata.

Dal 1995 ad oggi si sono succedute numerose correzioni in campo giuridico nel tentativo di precisare la loro regolamentazione.

Le più rilevanti modifiche riguardano: l'introduzione del principio della sostenibilità nello sviluppo (secondo le indicazioni dell'Agenda 21), della dimensione sub-regionale di riferimento, dell'allargamento a tutto il territorio nazionale delle disposizioni in materia, del carattere sostanziale di processo in atto e non di procedimento a termine (che rende questo strumento economico-istituzionale una risorsa precipua per lo sviluppo locale durevole del territorio) e la convergenza degli obiettivi di sviluppo locale con la più ampia programmazione regionale.

Cartografia

In questa mappa sono rappresentati tutti i Patti Territoriali del Piemonte, attivati in passato, in fase di erogazione o in attesa di approvazione e di erogazione.



Sintesi

Due sono i fattori che sembrano incidere maggiormente sulla riuscita di queste esperienze di pianificazione concertata⁷:

- la presenza di una leadership politica autorevole, con una positiva funzione mediatrice tra le parti coinvolte, capace di far emergere gli interessi comuni e le potenzialità del piano concertato;
- una seria e responsabile interazione tra soggetti in tutte le fasi di elaborazione.

⁷ Cfr.: C. Trigilia., Conferenza "Istituzioni e Sviluppo Locale" organizzata dalla Provincia di Torino il 17 dicembre 2001.

L'iniziale mancanza di uno specifico regolamento attuativo ha comportato un alto livello di differenziazione fra le diverse esperienze attivate. Accanto ad alcuni casi di buona prassi ci sono stati anche molti altri casi da criticare su più versanti. Principalmente le difficoltà risultano legate alle procedure di concertazione sulle quali pesano le dinamiche e gli equilibri di potere presenti sul territorio. Per questo emerge la rilevanza del ruolo strategico e di indirizzo che deve essere riconosciuto alle Regioni. In questa direzione vanno anche gli ultimi orientamenti legislativi nazionali che riconoscono autorità ad un potere pubblico capace di governance per la realizzazione degli interventi di programmazione concertata.

La riuscita del Patto si verifica infatti in quei casi in cui si riscontra una reale omogeneità di interessi degli attori in gioco. Viceversa, si hanno casi di dubbio successo tutte le volte in cui i Patti non mantengono la programmazione di partenza (d'intenti e operativa) e sono considerati prevalentemente come uno strumento di intercettazione di fondi aggiuntivi.

Riferimenti

Testi

- Barbera F., Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti Territoriali, in corso di pubblicazione su "Stato e Mercato".
- CNEL, Inclusionione Esclusione: un Patto per Torino, CNEL, Roma, 1996.
- CNEL, Patti Territoriali e sviluppo locale, Roma, CNEL, 1998
- C.S.AR., I Patti Territoriali in Piemonte, Torino, C.S.AR., giugno 2000.
- Di Gioacchino R., Patti a rapporto, Roma, Ediesse, 2001
- Provincia di Torino – Assessorato alle Attività Produttive e Concertazione Territoriale, Istituzioni e sviluppo locale, 2001
- Provincia di Torino, Guida alla normativa di riferimento dei Patti Territoriali, settembre 2000
- Sviluppo Italia, Caratteristiche e potenzialità dei Patti Territoriali, in collaborazione con ITER, Roma, Mimeo, 2000
- Trigilia C., Capitale sociale e sviluppo locale, in "Stato e Mercato", 1999, n. 57
- "Stato e Mercato", 2001, n. 3
- Patto Territoriale del Canavese, 1997
- Patto Territoriale del Pinerolese, 1998
- Patto Territoriale Alessandria, 1999
- Patto Territoriale Stura, 1999
- Patto Territoriale del Sangone, 1999
- Patto Territoriale Alpi Occidentali Cuneesi, 1999
- Patto Territoriale Valli Gesso, Vermegnana, Pesio, 1998
- Patto Territoriale Valli Tanaro, Mongia e Cevetta (Alpi del Mare), 1999
- Patto Territoriale Patto del Po, 1999
- Patto Territoriale Torino Sud, 1999
- Patto Territoriale Alta Langa e Val Bormida, 1998
- Patto Territoriale Nord Astigiano, 1999
- Patto Territoriale Torino Ovest, 1999
- Patto Territoriale del Verbano Cusio Ossola, 1999
- Patto Territoriale della Valle di Susa, 1999

Siti Internet

- www.db.tesoro.it/patti_territoriali
- www.provincia.torino.it/territorio/patti/index.htm
- www.provincia.torino.it/ambiente/agenda21/index.html
- www.aaster.it
- www.setinweb.it
- www.pattodelpo.it
- www.torino-internazionale.org

Contatti

- Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento Politiche di sviluppo e coesione
Via XX settembre, 97 – 00187 Roma
Tel 06.47613121 - 06.47613042
- Servizio per la Programmazione Negoziata
Via Boncompagni, 30 – 00187 Roma
Segreteria: Tel 06.4817750 - 06.4884356
- Provincia di Torino
Concertazione Territoriale
Via Lagrange 2 - 10123 Torino.
Tel: 011.8613513 / 3422 - Fax: 011.8613480
- Direzione regionale Programmazione e Statistica
Settore Programmazione regionale
via Lagrange, 24 - 10123 Torino
Tel. 011.4321366 - Fax 011.4325560

Gal/Oc

Il contesto

Tra le iniziative comunitarie volte a stimolare uno sviluppo endogeno attraverso la gestione integrata delle attività economiche tra enti locali ed operatori economici, il programma LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale), nelle sue diverse fasi, si occupa delle aree rurali favorendo la creazione di GAL ("Gruppi di Azione Locale") e di OC ("Operatori Collettivi") come nuove forme rappresentative delle realtà locali. Un GAL è un insieme di partner economici e sociali, pubblici e privati, che definisce una strategia comune per lo sviluppo del territorio attraverso progetti multi-settoriali.

Un OC è un insieme di operatori economici che si associano con un accordo specifico su un progetto tematico, che può coinvolgere enti quali Camere di commercio, associazioni, cooperative, sindacati.

I dati a disposizione si riferiscono alla seconda fase del programma Leader (Leader II). Attualmente è stata avviata la terza fase (Leader Plus), relativa ai fondi strutturali 2000-2006 che riorganizzano l'eleggibilità dei territori su nuovi accorpamenti.

In Piemonte

Le aree oggetto del programma Leader sono definite come aree caratterizzate da problemi di tipo ambientale, sociale ed economico. Gli indicatori più importanti che vengono considerati sono sia di tipo demografico (popolazione, densità, tasso di emigrazione, ecc.), che economico (PIL procapite, tasso di attività, tasso di disoccupazione, tasso di imprenditorialità, tasso di attività, propensione all'investimento, investimenti fissi lordi, produttività, ecc).

Nel PLR (Programma Leader Regionale) del Piemonte si legge che l'obiettivo generale è:

- stabilizzare la popolazione per evitare lo spopolamento delle aree più difficili;
- promuovere la tutela ambientale;
- rafforzare l'economia tramite il miglioramento della qualità e la diversificazione dei prodotti locali;
- stimolare la crescita delle capacità imprenditoriali.

Nella fase di Leader II i gruppi piemontesi che avevano presentato il PAL (piano di azione locale) erano 15, ma solo 13 (tutti GAL e nessun OC) hanno ottenuto approvazione.

I GAL piemontesi di Leader II sono progetti caratterizzati da una stretta dipendenza con l'orografia della zona, con l'identità locale, con la cultura alla cooperazione, con la situazione socio-economica, ecc. Le iniziative proposte hanno in generale una forte componente culturale, aspetto che svolge un ruolo fondamentale nella filosofia del programma Leader, è sono principalmente rivolte a:

- Valorizzazione dei prodotti enogastronomici locali (tartufi, castagne, formaggi, erbe officinali);
- Eventi e manifestazioni, proposte formative e ricreative sulla cultura locale (es. la storia e la cultura occitana);
- Studio e promozione dei mestieri tradizionali;
- Valorizzazione delle risorse naturali e ambientali;
- Interventi a favore del turismo (di tipo culturale, ambientale, sostenibile), creazione di musei etnografici ed ecomusei, ricezione turistica (Bed & Breakfast, agriturismo, ostelli).

Attualmente è stata avviata la terza fase del Progetto Leader, denominata *Leader Plus*, che ha portato ad una diminuzione del numero di GAL e conseguentemente a degli accorpamenti.

I progetti presentati sono stati quindici, ma solo otto hanno ottenuto l'approvazione. In seguito è stato riaperto il bando di partecipazione per altri due GAL che devono ancora essere definiti (la scadenza per la presentazione dei Piani di Sviluppo Locale è prevista per il 17 marzo 2003).

Per quanto riguarda i primo otto GAL approvati i temi federatori sui quali sono stati presentati progetti e iniziative sono sostanzialmente di tre tipi:

- valorizzazione dei prodotti locali (6 GAL su 8)
- valorizzazione delle risorse naturali e culturali;
- miglioramento della qualità della vita nelle zone rurali.

I GAL del Piemonte nelle varie fasi del Progetto Leader

I GAL piemontesi di Leader I:

- GAL Alta Langa Leader
- GAL Borba

I GAL piemontesi di Leader II:

- GAL Leader Asti "Le Colline della Qualità" (qui non tutti i Comuni fanno parte della Comunità montana);
- GAL Giarolo Leader
- GAL Terre d'OC
- GAL Basso Monferrato Astigiano
- GAL Alta Langa Leader
- GAL Mongioie
- GAL Valli Gesso, Vermenagna, Pesio Leader
- GAL Promovalsesia
- GAL Azione Ossola
- GAL Basso Monferrato

- GAL Borba Due Leader (ex GAL Borba)
- GAL Valle Elvo
- GAL Valli del Viso

I GAL piemontesi in Leader *Plus* in data febbraio 2002:

- Alta Langa Leader
- Escartons e Valli Valdesi
- Valli Lanzo Ceronza Casternone
- Valli del Canavese
- Tradizione delle Terre Occitane
- Mongioie
- Valli Gesso Vermentagna Pesio
- Basso Monferrato Astigiano

Normativa

L'Italia ha scelto di operare su base regionale, ciò significa che le Regioni sono tenute a stilare il Progetto Leader Regionale (PLR), che costituisce lo strumento programmatico di riferimento per l'attuazione del programma Leader sul territorio regionale.

In questo quadro i GAL presentano i loro progetti (detti Piani di Azione Locale – PAL, o Piani di Sviluppo Locale – PSL in Leader Plus), poi selezionati dalla Regione e presentati alla Commissione Europea per la definitiva approvazione.

Regolamento (CE) 1260/99, Disposizioni generali sui Fondi Strutturali, GU L 161 del 26/6/1999.

Regolamento (CE) 1750/99, Sostegno allo sviluppo rurale tramite il FEAOG, GU L 160 del 26/6/1999.

Comunicazione della Commissione agli Stati Membri del 14 aprile 2000 recante gli orientamenti per l'iniziativa comunitaria in materia di sviluppo rurale (Leader +), Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea GU C 139 del 18/05/2000.

Ministero per le politiche agricole e forestali, Linee guida per l'applicazione del Leader + in Italia, luglio 2000.

Commissione Europea, Direzione generale dell'agricoltura, Linee guida per la valutazione dei Programmi Leader +, gennaio 2002.

Decisione CE n. C/2001/3558 del 19.11.01. Approvazione del Piano di Sviluppo Regionale della Regione Piemonte da parte della Commissione Europea.

Determinazione della Regione Piemonte - Settore Politiche Comunitarie n. 873 del 21.12.01. Invito e Modalità presentazione dei Piani di Sviluppo Locale delle aree elegibili della Regione Piemonte.

Determinazione della Regione Piemonte - Settore Politiche Comunitarie n. 156 del 4.03.02. Proroga presentazione dei PSL per le aree elegibili della Provincia di Torino dall'11.03.02 al 02.04.02.

Determinazione della Regione Piemonte - Settore Politiche Comunitarie n. 162 del 7.03.02. Proroga presentazione dei PSL per le aree elegibili ad esclusione della Provincia di Torino dall'11.03.02 al 02.04.02.

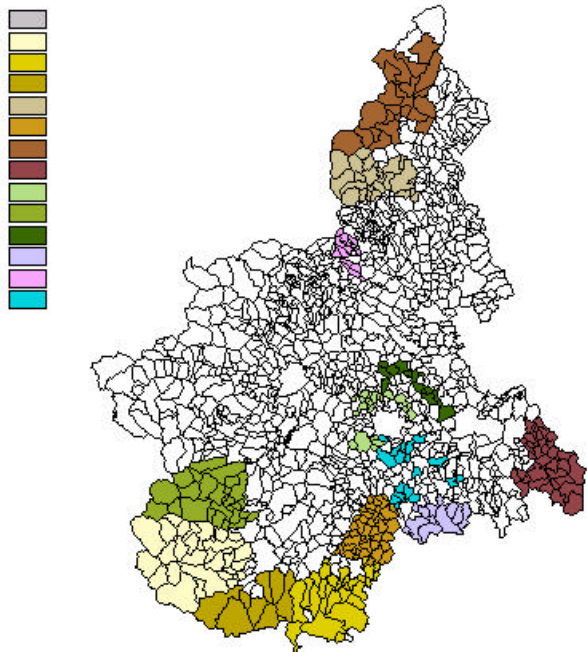
Determinazione n. 873 del 21.12.2001 dell'Autorità di Gestione che approva l'invito alla presentazione dei Piani di Sviluppo locale da parte dei GAL.

Determinazione n. 479 del 20.06.02 dell'Autorità di Gestione che approva 8 Piani di Sviluppo Locale.

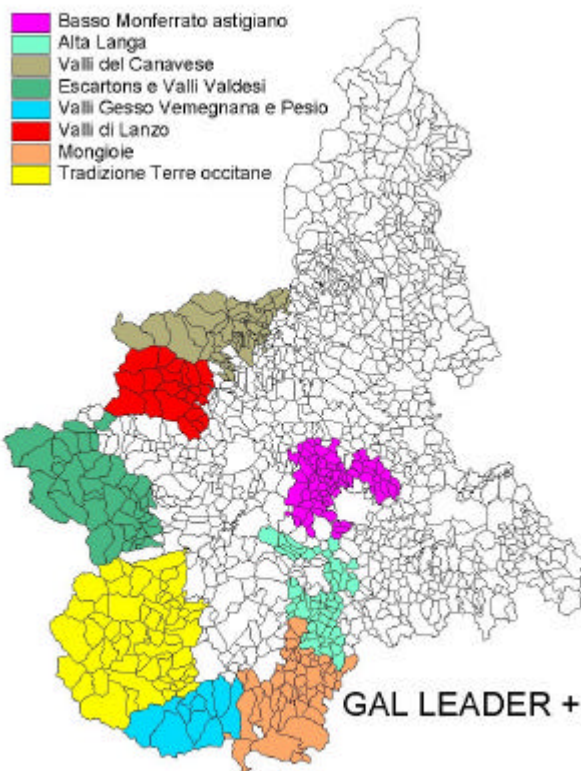
Determinazione del Settore 14.1 n. 11 del 9 gennaio 2003. Attuazione del Programma di Iniziativa Comunitaria LEADER + 2000-2006 approvato con: Decisione della Commissione Europea C/2001 3558 del 19.11.01: riapertura dell'invito alla presentazione dei Piani di Sviluppo Locale da parte dei Gruppi di Azione Locale.

Cartografia

La cartografia qui rappresentata riporta i GAL del Leader II.



Sono disponibili i dati anche per la cartografia relativa ai recenti GAL Leader Plus.



Sintesi

E' interessante rilevare che i tredici GAL di Leader II e gli attuali otto di Leader Plus coincidono prevalentemente con le Comunità Montane, strutture già operanti da diversi anni sul territorio diventate un importante ente di riferimento per la gestione e l'organizzazione dei progetti nel quadro dei GAL.

In un rapporto sull'andamento dei PAL e sull'attività dei diversi GAL – fase Leader II - redatto per la Regione Piemonte, emerge un giudizio generale piuttosto positivo, sia dal punto di vista dell'impatto sul territorio (occupazione e ambiente), che dal punto di vista degli obiettivi generali (maggiore dialogo tra istituzioni, accresciuta consapevolezza delle risorse e della cultura locale).

La scelta dei GAL di Leader Plus è stata notevolmente influenzata dall'entrata della Provincia di Torino nelle aree elegibili al Progetto, Provincia che infatti vede la partecipazione di ben tre GAL su otto in totale. Per quanto riguarda gli altri territori non si rilevano sostanziali modifiche nelle valli del Cuneese, qualche cambiamento si rileva invece nelle aree collinari interne, per cui si viene a creare una disposizione geografica dei comuni piuttosto articolata.

I problemi emergono quando non esiste una reale omogeneità o coesione sociale alla base tra i soggetti promotori dei GAL. Questi fattori invece sono il presupposto fondamentale della buona riuscita dei progetti di collaborazione in favore dello sviluppo locale. Sarà dunque di grande interesse analizzare l'andamento delle attività dei GAL di questa terza fase di Leader e constatare se l'attuale disposizione geografica rifletta un'effettiva coesione sociale.

Riferimenti

Testi

- Imarisio S.C., *Beni Culturali e Piani di Azione Locale Leader nella geografia rurale del Piemonte*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 2001.
- Regione Piemonte – Direzione Economia Montana e Foreste, Servizio di valutazione intermedia del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader II 1994-1999, *Aggiornamento del Rapporto di Valutazione Intermedia*, a cura di Reconta Ernst & Young Spa, Maggio 2001.
- Regione Piemonte – Direzione Economia Montana e Foreste, Servizio di valutazione finale del Programma di Iniziativa Comunitaria Leader II 1994-1999, *Rapporto di Valutazione Ex Post*, a cura di Reconta Ernst & Young Spa, Ottobre 2001.

Siti Internet

- www.assoleader.it
- www.rural-europe.aeidl.be
- www.inea.it/reteleader/leader.htm
- www.regione.piemonte.it/montagna
- www.anci.it

Contatti

- Assessorato alla Montagna
Direzione Economia montana e foreste

Accordi di programma

Il contesto

Si tratta di accordi che possono essere presi tra diversi enti pubblici per la gestione concertata di servizi e iniziative, previsti, come nel caso delle Unioni di Comuni, delle Convenzioni e dei Consorzi, dalla Legge 142 del 1990 e ridefiniti dal Testo Unico sulle Autonomie Locali del 2000.

Tali accordi sono stipulati tra gli enti pubblici di ogni livello (dai Ministeri, alle Regioni, alle Province, ai Comuni) e gli enti locali che si occupano della gestione di servizi comuni (come sanità, trasporto, gestione dei rifiuti, dei boschi, ecc.) o di servizi fortemente legati al territorio (come la gestione di infrastrutture speciali).

In Piemonte

In Piemonte si è fatto un largo uso di tali accordi per una vasta gamma di progetti. Nel periodo compreso tra il 1992 e il 1999 sono stati stipulati oltre un centinaio di Accordi di programma, numerosi dei quali sui servizi sanitari (principalmente tra Ministeri, la Regione Piemonte, la città di Torino, ospedali e ASL); di numero inferiore gli accordi sulla riqualificazione di grandi opere di interesse collettivo (con grande partecipazione degli enti provinciali), come il complesso termale di Acqui Terme, il sistema museale del Biellese, la riqualificazione dell'Abbazia delle Noalesa. Molti sono stati anche gli Accordi Regione-Comune, per interventi di tipo più o meno specifico in ambito strettamente locale.

Normativa

Legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142. Ordinamento delle autonomie locali. (Abrogata, sostituita dal Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, D.Lsl. 267/00)

Testo Unico Leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (in particolare il Capo V – "Forme Associative"). Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267

Cartografia

Gli Accordi di programma oltre a essere molto numerosi e puntuali (si riferiscono ad iniziative precise e diverse caso per caso), coinvolgono la macchina istituzionale in tutti i suoi livelli (dal Ministero all'amministrazione comunale). Per questo una georeferenziazione degli Accordi su scala regionale sarebbe di scarsa rilevanza.

Sintesi

Riuscire a dare respiro ad una gestione condivisa del bene locale o del servizio di utilità pubblica è il valore reale dell'attività di programmazione. Pertanto, quando un ente pubblico (Ministeri, Regione, Province, Comuni) stipula un Accordo di programma con un piccolo ente locale fortemente inserito nel territorio, di solito l'ente locale tende a

coinvolgere anche l'ente amministrativo di livello superiore: ad esempio tra Regione e Comune, la Provincia prende parte all'accordo, oppure tra Regione e una ASL (o una Comunità Montana), anche il Comune viene coinvolto. A questo proposito potrebbero risultare ancora più interessanti i casi in cui, intorno ad un Accordo di programma, sono nate esperienze di concertazione più strutturata. Tuttavia questi dati non sono disponibili.

Riferimenti

Testi

- Regione Piemonte – Settore Valutazione progetti e proposte di atti di programmazione negoziata, *Monitoraggio Accordi di programma 1992-1999*, a cura di Francesca Condorelli, 1999.

Contatti

- Regione Piemonte
Direzione Programmazione e Statistica
Settore Valutazione progetti e proposte di atti di programmazione negoziata
Via Lagrange 24 - Torino
Tel. 011.4321368

Ogni settore e assessorato è competente per gli Accordi di programma che istituisce.

Convenzioni

Il contesto

Le convenzioni sono dei contratti stipulati tra Comuni per la realizzazione di determinati servizi per la collettività.

In Piemonte

In Piemonte, soprattutto negli ultimi anni, vi è stato un uso abbastanza limitato delle Convenzioni.

Nel 1999 la Regione ha finanziato 60 domande di Convenzioni, che nel 2000 sono scese a 31. E' molto probabile che per il 2001 diminuiranno ancora le richieste di finanziamento.

Normativa

Le Convenzioni sono una delle forme associative previste inizialmente dalla legge 142/90 e in seguito dal Testo Unico sulle Autonomie Locali, insieme alle Unioni di Comuni e ai Consorzi. Si distinguono da queste ultime in quanto non sono soggetti giuridici autonomi e non vanno quindi a modificare la geografia amministrativa del territorio.

Legge nazionale 8 giugno 1990, n. 142, Ordinamento delle autonomie locali. (Abrogata, sostituita dal Testo Unico sull'ordinamento delle autonomie locali, D.Lsl. 267/00).

Testo Unico. Leggi sull'ordinamento delle autonomie locali (in particolare il Capo V – "Forme associative"). Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, n. 267.

Sintesi

Così come nel caso dei Consorzi, si è verificato un calo costante di queste forme associative poiché si preferisce piuttosto la formula dell'Unione di Comuni, che dà garanzie maggiori di stabilità e più ampie funzionalità operative.

Riferimenti

Contatti

- Regione Piemonte
Assessorato Autonomie Locali
Settore Autonomie Locali
V. XX Settembre 88 – 10122 Torino
Tel. 011.4324789 - Fax. 011.4325179

Progetti integrati per il turismo

Tra le attività amministrative regionali vi sono due ambiti particolari in cui i progetti integrati in materia turistica assumono grande importanza per le modalità di promozione del territorio:

- il documento unico di programmazione (DOCUP) della Regione Piemonte sotto le direttive dell'Unione Europea
- l'attività legislativa specifica della Regione in ambito turistico

Il Docup

Il contesto

Il DOCUP, documento unico di programmazione, è un programma pluriennale di sviluppo che ogni Regione italiana ha in compito di elaborare per pianificare gli interventi a favore dello sviluppo regionale. E' suddiviso in una parte descrittiva in cui si tratteggia la situazione regionale e una parte programmatica in cui sono indicate le direzioni verso le quali l'amministrazione regionale intende rivolgere i finanziamenti dei Fondi Strutturali Comunitari per quel preciso arco di tempo.

In Piemonte

Nel decennio 1989-1999 le 4 programmazioni DOCUP del Piemonte inseriscono la voce di finanziamento del settore turistico tra le diverse misure di intervento per favorire lo sviluppo sociale ed economico delle zone con difficoltà strutturali (Obiettivo 2). Anche il DOCUP 2000-2006 si rivolge alle aree a riconversione industriale e rurale (Obiettivo 2), e a quelle definite aree *Phasing Out* (zone a sostegno transitorio) con l'intento di aumentare la ricezione turistica garantendo la sostenibilità.

Le manifestazioni di interesse relative al DOCUP '97-'99 sono state 27, ma soltanto 18 i progetti effettivi presentati all'Assessorato al turismo della Regione: di questi solo 13 sono stati selezionati, ed hanno ottenuto un finanziamento su interventi da terminare entro il 31 dicembre 2001.

Come si può notare dall'elenco seguente i soggetti capofila dei Progetti Integrati sono spesso enti locali: Comune di Verbania, Provincia di Torino, Comunità montana Valli Orco e Soana, Comune di Novi Ligure, Comunità Montana Cusio Mottarone, Comunità Montana Val Pellice, Comunità Montana Pinerolese Pedemontano, Comune di Cantalupa, Comune di Leini, Comunità Montana Alta Val di Susa, Comunità Montana Valli Chisone e Germanasca, Comunità Montana Bassa Val di Susa e Val Cenischia, Comune di Ivrea.

La collaborazione riguarda invece un ampio ventaglio di operatori sul territorio (parchi, associazioni, parrocchie, sciovie, strutture

ricettive, hotel, enti no profit, club alpini, agriturismi, Consorzi) e gli interventi finanziano attività le più varie (dalle infrastrutture alla ricettività alberghiera, dai percorsi turistici ai beni e alle attività culturali, dalla formazione alla promozione, a servizi vari).

Normativa

Regolamento UE n. 2081/93, sostituito per il DOCUP 2000-2006 dal Regolamento

Legge regionale 8 luglio 1999, n. 18, Interventi regionali a sostegno dell'offerta turistica. B.U. 14 luglio 1999, n. 28.

Legge regionale 24 gennaio 2000, n. 4, Interventi regionali per lo sviluppo, la rivitalizzazione e il miglioramento qualitativo di territori turistici, B.U. 26 gennaio 2000, 2° suppl. al n. 4.

Riferimenti

Contatti

- Regione Piemonte-Direzione Regionale Industria
Via Pisano 6 - 10152 Torino
Tel. 011.4323195 - Fax. 011.4323483
- Camera di Commercio di Torino
Via Carlo Alberto 16 - 10123 Torino
Tel. 011.57161
- Regione Piemonte- Direzione Regionale Turismo
Settore Offerta Turistica e Interventi comunitari in materia turistica
Via Magenta 12 - Torino
Tel. 011.4321503

Attività legislativa regionale

Il contesto

Il settore del turismo non è oggetto di interesse solo degli interventi Comunitari, soprattutto quando è motore di progetti finalizzati ad uno sviluppo turistico eco-sostenibile.

In Piemonte

La Regione Piemonte sembra essere molto attenta alle necessità del territorio per gli interventi a favore del turismo. Tra il 1999 e il 2000 sono state emanate due leggi regionali per finanziare progetti integrati per il turismo, inizialmente diretti esclusivamente ad un miglioramento della ricezione turistica (legge 18/99), ma in seguito per la realizzazione di iniziative di rivitalizzazione e miglioramento dei territori turistici nel loro complesso (legge 4/00).

Normativa

La legge 18/99 finanziava interventi di costruzione e ammodernamento di strutture alberghiere. Le domande presentate nel 2000 sono state 895, di cui 444 approvate per l'erogazione del contributo regionale. La provincia più dinamica per numero di progetti e importo dei finanziamenti regionali è Cuneo, seguita da Torino, Verbania, Alessandria, Asti, Vercelli, Novara e Biella.

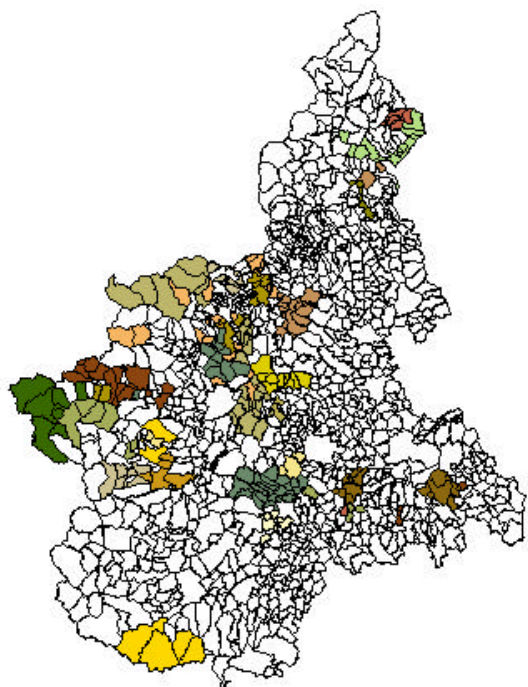
La legge 4/00 invece, si rivolge a Comuni ed enti pubblici locali per la realizzazione di opere e interventi turistici. Anche in questo caso l'attivazione locale è stata molto alta e su 177 domande presentate ne sono state approvate 128: 8 i progetti idonei presentati dalle Province (Biella, Vercelli, Asti e Cuneo), 30 dalle Comunità Montane, 22 da gruppi di Comuni, 54 dai singoli Comuni, uno da un consorzio di due Comuni.

Cartografia

La carta rappresenta:

- Tutti i Comuni facenti parte dei 13 Progetti Integrati del DOCUP '97-'99.
- I progetti presentati dai Comuni per i finanziamenti previsti dalla legge 4/00.

Non sono stati rappresentati i progetti dei singoli Comuni, e le Comunità Montane. Sono stati raccolti i dati solo di gruppi di Comuni e consorzi, o progetti presentati dalla Provincia, per conto di associazioni di Comuni.



Sintesi

Se inizialmente i progetti del settore turismo avevano un carattere frammentato, dimensioni ridotte, finanziamenti concentrati sulle infrastrutture (singole strutture ricettive pubbliche o private), con l'ultima programmazione DOCUP '97-'99, che puntava su una collaborazione maggiore tra enti locali e operatori privati, sono stati favoriti i Progetti Integrati.

Questa politica amministrativa comune anche alle leggi regionali di sostegno al turismo, ha ridotto i finanziamenti alle singole strutture, cercando di valorizzare il territorio nella sua complessità e pensando il turismo come un sistema economico complesso, capace di creare un indotto ed una ricchezza diffusa.

Riferimenti

Testi

- Regione Piemonte, *DOCUP della Regione Piemonte 1997-1999*, Torino, Regione Piemonte.
- IRES, *L'attuazione del DOCUP 1994-1999 (ob. 2) in Piemonte*, rapporto interno, dicembre 2001.

Siti Internet

- www.regione.piemonte.it/industria
- www.sistemapiemonte.it/lavoro/index.htm
- www.to.camcom.it/eurosportello/novita/novita.html
- www.inforegio.org

Contatti

- Regione Piemonte
Direzione Regionale Turismo
Via Magenta 12 - Torino
Tel. 011.4321502

Stato dell'arte

In Piemonte la maggioranza delle attività di analisi sulle suddivisioni amministrative regionali come definizione di territori omogenei e funzionali è svolta dall'IRES Piemonte.

La riflessione sulle partizioni territoriali è stata sin dagli anni '60 un filone di studi oggetto di grande attenzione all'interno dell'Istituto di ricerca e che, nel caso delle *Aree ecologiche* ha avuto anche una realizzazione concreta seppur per un periodo limitato di tempo. Nel 1966 infatti, venivano presentati al pubblico i risultati di una ricerca IRES che individuava all'interno della Regione 15 *Aree ecologiche*. L'obiettivo era individuare un modello di strutturazione territoriale in territori omogenei che potesse intervenire nel processo di eccessiva polarizzazione urbana intorno alle città medio-grandi (Torino in primis), limitando la diffusione di modelli di vita urbana e favorendo un complessivo riequilibrio socioeconomico su scala regionale.

La metodologia utilizzata per definire tale partizione era basata su un'analisi dei flussi di pendolarismo casa-città e sui tempi di percorrenza per raggiungere il luogo di residenza e il luogo di lavoro. Emerse una ripartizione che rispettava i confini comunali e regionali, ma non necessariamente quelli provinciali.

La definizione delle *Aree ecologiche* ha significato un passaggio importante per lo studio delle partizioni amministrative regionali poiché ha permesso successivamente di orientare la definizione di altre partizioni, come i Comprensori, le Unità Locali di Servizio (poi Unità Socio Sanitarie Locali, ora Aziende Sanitarie Locali - ASL), ecc.

Proprio sulla base dello studio sulle *Aree ecologiche* negli anni '70 venne dato incarico all'IRES di individuare degli ambiti territoriali per organizzare la programmazione socio economica e la pianificazione territoriale della Regione.

Con la legge regionale del 1975 sui Comprensori (LR 41/75), vennero costituiti 15 Comprensori, con funzione di enti amministrativi intermedi tra Regioni e Comuni. La loro rappresentanza era definita dai Comitati comprensoriali, composti da Consiglieri comunali, provinciali ed esponenti delle Comunità Montane. I confini dei Comprensori, se pur con qualche differenza, rispecchiavano le delimitazioni delle *Aree ecologiche*, mentre non tenevano conto di quelle provinciali. La stagione dei Comprensori si concluse nel 1985 con una legge regionale che restituiva soggettività amministrativa alle Province (LR 57/85)⁸.

⁸ La stessa legge regionale 57/85 prevedeva anche la definizione di 18 Aree Programma, istituite poi dalla legge 16/89, intese come organo di coordinamento tra enti locali per mezzo di un'Assemblea dei Sindaci. Questo coordinamento avrebbe dovuto svolgere un ruolo fondamentale in tema di pianificazione e programmazione regionale. Tale partizione fu tuttavia perlopiù teorica e raramente trovò applicazione poiché

Le ragioni di questo tramonto furono principalmente di due ordini: rappresentativo ed economico. Da una parte fu messa in discussione la legittimità della rappresentanza dei Comitati comprensoriali, non eletti direttamente, dall'altra non furono sufficienti le risorse messe a disposizione per la loro effettiva gestione⁹.

La vera svolta in tema di autonomia locale fu comunque la Legge 142/90, con il riordino delle strutture e delle funzioni degli enti pubblici locali.

Su questo tema l'IRES ha dedicato alcune pubblicazioni di riflessione centrate sulle possibili forme di attuazione della riforma del '90, sui cambiamenti e sulle problematiche legate al territorio Piemontese. Tra queste ricerche si segnala in particolare una raccolta di studi, pubblicata nel '93, che affronta due problematiche principali legate alla 142/90 e il Piemonte. In questa raccolta si dibattono i temi della frammentazione amministrativa e dell'assetto e delle caratteristiche dell'area urbana torinese, sia dal punto di vista delle sue dimensioni, sia dal punto di vista funzionale (IRES, 1993).

Verso la metà degli anni '90 emerge un filone di studi e di osservazione sull'evoluzione e le problematiche della geografia amministrativa regionale, in territorio piemontese e rispetto ad un suo possibile confronto con le partizioni di altri paesi europei.

Per quanto riguarda il Piemonte tra il 1995 e il 1999 sono state realizzate 3 pubblicazioni sotto forma di guide; nel 1999 è uscito anche un Atlante della geografia amministrativa regionale, che racchiude una descrizione sintetica delle varie forme regionali di suddivisione amministrativa. L'attività IRES in questo settore è attualmente indirizzata a proseguire le ricerche e a costituire un Osservatorio sulla Geografia amministrativa piemontese (IRES, 1999).

L'IRES si è attivato anche in ambito comparativo europeo: un Programma Interreg finanzia un Osservatorio sulla collocazione interregionale del Piemonte, che ha recentemente prodotto un Atlante di comparazione tra gli ambiti territoriali amministrativi delle regioni Piemonte e Rhône-Alpes (Francia) (IRES, 2002).

ritenuta inefficace. Venne poi definitivamente abolita con la legge 142/90.

⁹ La disponibilità economica per un buon funzionamento della gestione degli enti amministrativi intermedi è un fattore decisivo; lo dimostra anche l'esperienza delle Unioni di Comuni, diffusi sul territorio solo in seguito alla riforma legislativa che destinava maggiori fondi per queste iniziative.

LR 4/6/1975 n. 41 - Individuazione e istituzione dei Comprensori
LR 30/4/1985 n. 57 - Norme per il riordino dei compiti attribuiti ai Comitati Comprensoriali e criteri per la riorganizzazione delle materie di competenza regionale. Discipline transitorie degli Organi dei Comitati Comprensoriali.
LR 16/3/1989 n. 16 - Riordino delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale ed indirizzi normativi per la delega di funzioni amministrative.

Riferimenti generali

Bibliografia

- IRES, *Linee per l'organizzazione del territorio della Regione*, Quaderno Ires n. 19, Torino, 1966
- IRES, *Rapporto dell'IRES per il Piano di Sviluppo del Piemonte*, Torino, 1967
- IRES, *Uscire dal labirinto. Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali in Piemonte*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1993
- IRES, *Guida per la riorganizzazione dei comuni minori*, StrumentIres n. 1, Torino, Ires, 1995
- IRES, *La geografia amministrativa della Regione Piemonte*, StrumentIres n. 2, Torino, Ires, 1995
- IRES, *La cooperazione tra enti locali. Una scelta necessaria per piccoli comuni*, StrumentIres n. 3, Torino, Ires, 1999
- IRES, *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*, Torino, Ires, 1999
- IRES-INSEE, *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, Torino-Lyon, IRES-INSEE, 2002

Siti Internet

- www.ires.piemonte.it

Contatti

- IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte
v. Nizza, 18 – 10125 Torino
Tel. 011.6666411 - Fax 011.6696012

Riflessioni conclusive

L'analisi delle aggregazioni amministrative recenti fa emergere alcuni primi spunti di riflessione.

Il primo è la vitale resistenza della forma amministrativa comunale. Lo dimostra innanzitutto il sostanziale fallimento della politica di fusione dei Comuni, che forse sottostimava l'importanza delle funzioni simboliche e identitarie del municipio, a fronte del successo evidente di quella delle unioni funzionali. Queste ultime hanno riscosso un successo particolare nelle aree collinari, dove la situazione orografica era forse in precedenza abbastanza penalizzante da rendere economicamente vantaggiose le fusioni ma non tanto da renderle necessarie, considerata la perdita sul piano simbolico. In tale contesto la disponibilità di incentivi economici maggiori a favore delle unioni ha definitivamente stimolato e attivato il potenziale aggregativo già presente sul territorio.

Inoltre i municipi corrispondono al livello amministrativo istituzionale più vicino alla dimensione locale; ciò li rende interlocutori privilegiati per le politiche di governance e nel contempo restituisce peso politico e valore alla dimensione pubblica, sottolineandone le potenzialità come garanti degli interessi collettivi nelle dinamiche di sviluppo territoriale locale.

Un secondo importante elemento è il ruolo giocato dalle Comunità Montane. Queste sembrano fondarsi su una forte coesione nella gestione del territorio e sulla condivisione di problematiche comuni. I confini "lateral", anche per vicoli fisici, sono raramente superati dalle loro politiche territoriali, con significative eccezioni in alcune valli occitane e valdesi. Altrettanto marcati risultano i confini verso valle, oggi sottoposti a tensioni in presenza di richieste di specifiche politiche montane e conseguentemente di spinte verso un più chiara definizione delle caratteristiche montane del territorio.

Tra le istituzioni consolidate, le Province risultano avere i confini più labili, in genere "attraversati" dai Patti Territoriali, dalle Unioni e comunità collinari, dai Gal, che comprendono Comuni appartenenti a province diverse.

Un terzo dato su cui riflettere è la complementarità tra GAL e progetti integrati per il turismo, che vede i primi quasi assenti nella Provincia di Torino, area in cui invece si concentrano i secondi.

Questa presunta ripartizione deriva dalla definizione le aree d'intervento europeo e dalla conseguente possibilità di accesso ai diversi programmi di finanziamento. Questo sottolinea l'emergere del turismo come ambito di intervento adatto per scelte regionali ad indirizzo integrato. Per la struttura che lo caratterizza il sistema turismo infatti può contribuire in modo privilegiato a integrare i caratteri del territorio in un quadro progettuale, in cui una gamma differenziata di soggetti, locali e non, interagiscono e fruiscono dei beni e dei servizi che il motore turistico stesso produce.

Altre osservazioni coinvolgono la dimensione delle forme di aggregazione progettuale territoriale analizzate nel capitolo: in prevalenza si verifica una coesione su un territorio di grandezza intermedia tra la scala provinciale e quella comunale, mentre dove emergono piccole aree scollegate, l'indagine dovrebbe concentrarsi sui motivi dell'assenza di tali esperienze.