

TIPI DI DISCONTINUITÀ TERRITORIALE

Responsabile d'area: Franco Salvatori - Università degli Studi di Roma «Tor Vergata»

Coordinatore: Tullio D'Aponte - Università degli Studi di Napoli «Federico II»



145. *Limiti politici ed amministrativi*

146. *Limiti di proprietà*

147. *Limiti di parco e di aree protette*

145. Limiti politici ed amministrativi

TULLIO D'APONTE

Università degli Studi di Napoli «Federico II»

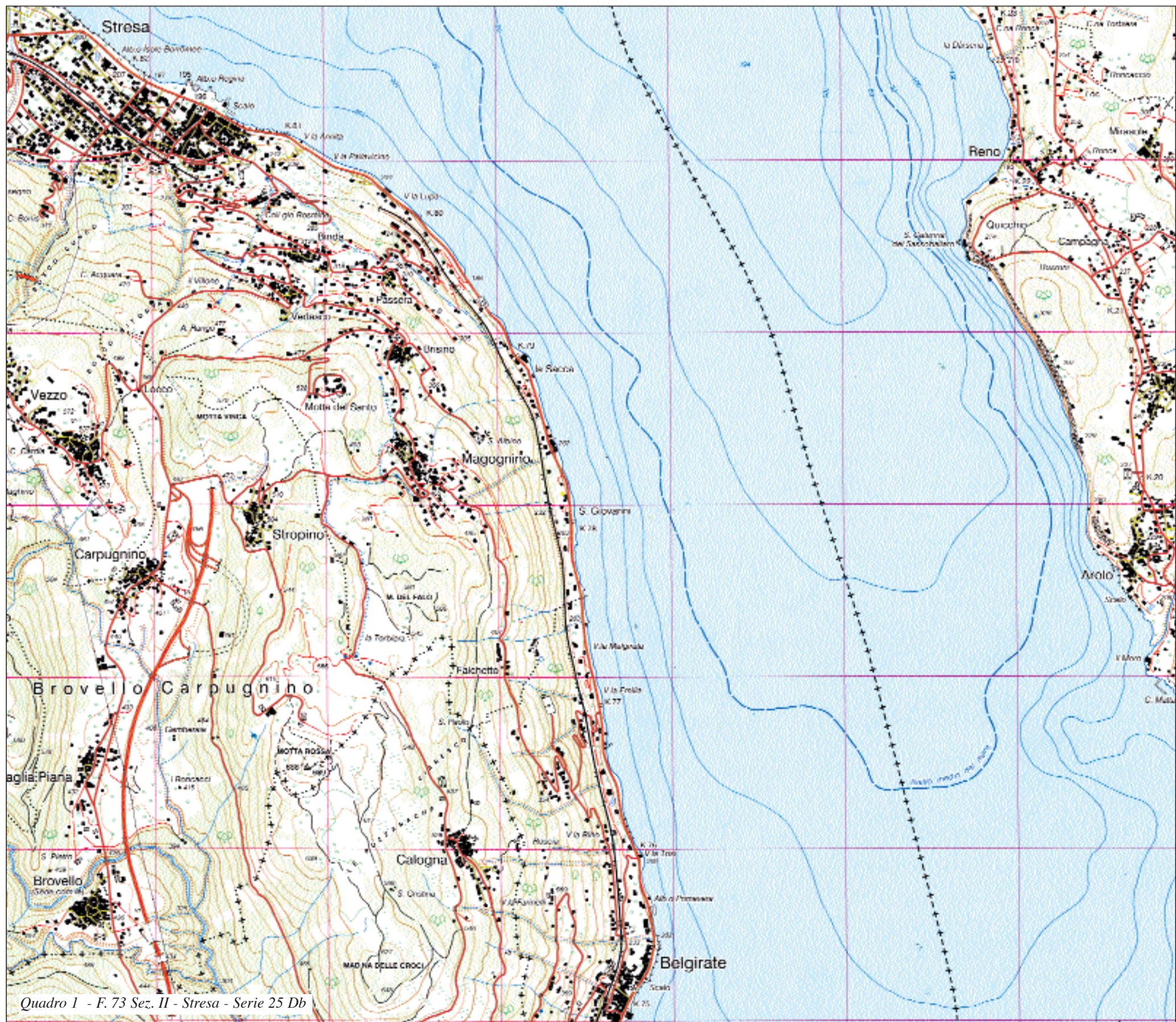
Lo studio dei confini richiama almeno due categorie concettuali che sono, contemporaneamente, politica e geografica. La dimensione politica del confine è essenzialmente attenta alle ragioni che hanno determinato e che regolano i rapporti tra entità statali autonome nello svolgimento dei reciproci rapporti internazionali, ma è egualmente la matrice che determina l'articolazione organizzativa delle ripartizioni interne del territorio nazionale, in ragione della quale si definiscono i rapporti che concernono competenze e limiti dell'autonomia di cui godono gli enti autarchici (che possiedono autonomo potere di legislazione con effetti su ben circoscritti ambiti territoriali). La dimensione geografica risponde ad una maggiore complessità di fattori che fanno discendere dall'ordine fisico, o meglio geomorfologico, la spiegazione di determinati andamenti confinari, e dalla storia umana e dalla sua stratificazione temporale, l'assetto evolutivo delle suddivisioni interne dell'articolazione amministrativa. La riunificazione del concetto in una categoria analitica ben individuata si deve, per l'appunto, alla geografia politica che ha affrontato nei suoi diversi aspetti significato, funzioni e dinamiche del *limes* alle differenti scale in cui esso si manifesta.

Descrizione concettuale del confine

Pur se sempre più di frequente si tende a proiettare le relazioni geopolitiche in una dimensione globalizzata, dimensione in cui il potere e le sue manifestazioni finiscono per rendere alquanto labile ogni confine territoriale, non vi è

dubbio alcuno che, parimenti, il concetto di confine e la sua gelosa custodia continui ad appartenere all'esperienza contemporanea. Nella letteratura geografica, in larga misura nella fattispecie manualistica, il concetto di confine occupa non poco spazio: così poteva rilevarsi in un classico testo assai diffuso sin dagli anni Cinquanta, così si ripete in un altro manuale, ben più recente dove, pur se riflettendo su «dissolvimento, e integrazione» il confine resta centrale per demarcare la sovranità interna, ossia l'ambito spaziale entro il quale si compie la giurisdizione statale. Molto meno centrale, sia pure per nulla tralasciato, traspare il concetto di confine in un lavoro, anch'esso recente, della metà degli anni Novanta, il cui autore rivolge prevalente attenzione agli aspetti funzionali della sovranità e, pertanto, si occupa diffusamente delle dinamiche costitutive della stessa e, quindi, del ruolo geografico che frontiere e confini svolgono nell'organizzazione politica. Quale sia, ormai, il significato che è lecito assegnare al concetto di confine non è affatto facile concludere, visto che proprio uno degli elementi da sempre ritenuto essenziale (l'ambito entro il quale si esercita la giurisdizione statale) è reso evanescente, o meglio, perde progressivamente forza, per effetto dell'innovazione normativa conseguente a nuove forme complesse di federazione, associazione, unione soprannazionale.

Infatti, se nulla toglie all'esposizione di limiti naturali, storici e persino mentali del concetto di cui si discute l'ampliamento progressivo delle competenze assegnate, attraverso l'adesione a specifico trattato, ad organismi che





Quadro 2 - Carta regionale del Piemonte e della Valle d'Aosta - Serie 250

riuniscono più stati indipendenti, è altrettanto vero che il principio della competenza legislativa assume dimensioni intensamente innovative con scale di interconnessione che possono raggiungere, in specifica materia, anche il recepimento automatico di norme emanate da istituzioni sopranazionali nell'ordinamento interno dello stato.

È quanto attualmente si verifica, in misura sempre più ampia ed incisiva, nel rapporto tra l'Unione Europea e i paesi che vi aderiscono, poiché molte materie regolate da atti normativi dell'Unione hanno effetto diretto ed immediato sugli ordinamenti interni.

La conclusione a cui sembra lecito pervenire, per il momento, è che se, da un lato, il confine esterno tende a ridurre le sue funzioni a labili motivazioni dettate da esigenze difensive, anch'esse indebolite dalle moderne concezioni

strategiche, resta, comunque, inalterato il suo significato percettivo, quale limite mentale tra entità storiche distinte.

Nello stesso tempo, invece, il confine interno assume sempre maggior rilievo, quasi come per ricostituire un contrappeso ad una rarefazione del concetto di confine esterno, sicché la compenetrazione regionale tra esigenze e concezioni di vita distinte, pur se accomunate da indissolubili sentimenti unitari, possa trovare in un'enfaticizzazione della potestà normativa a scala minore adeguato spazio per esaltare tipicità e specificità locali.

Le ragioni di una perimetrazione amministrativa

Aldo Sestini è il geografo che più compiutamente di altri studiosi ha analizzato e spiegato origini e limiti del disegno di suddivisione regionale del nostro



al recente intervento di modifica del titolo V della «carta costituzionale» (legge cost. 22/11/1999, n. 1) che ha inaugurato una nuova stagione per le autonomie regionali.

Anche se in diverse circostanze la scienza geografica aveva manifestato esplicita perplessità nell'accogliere la ripartizione regionale derivata dai Compartimenti e dalla successiva istituzione di due nuove entità, soltanto nel 1964 il Compagna, discutendo di gravitazione e di funzioni agglomerative in un'ottica di programmazione economica, propone di ridurre il numero delle regioni suggerendo di aggregare la Liguria in parte alla Lombardia, in parte al Piemonte e in parte, infine, alla Toscana a cui si sarebbe unita anche una provincia umbra, per effetto dello scorporo di quella regione tra Lazio e Marche. Anche la provincia di Trento sarebbe stata unita alla regione veneta mentre parte dell'Abruzzo sarebbe confluito nel Lazio; il Molise in Campania e la Basilicata, infine, si sarebbe suddivisa tra Campania e Puglia.

In un'ottica, infine, indotta dal criterio di un dimensionamento più ampio, maggiormente omogeneo a scala comunitaria risponde il criterio della riunificazione del paese in «mesoregioni» proposto all'inizio degli anni Novanta da uno studio ispirato dalla Fondazione Agnelli.

In tutti questi casi l'itinerario concettuale dell'ampliamento o del superamento di confini risponde più a logiche funzionaliste che a quei criteri di stretta coerenza geografica richiamati dal Sestini e dallo stesso autore ulteriormente ribaditi e precisati in un altro contributo dei primi anni Cinquanta.

Altre delimitazioni amministrative e per fini speciali

Se il nesso che lega il confine amministrativo all'entità territoriale cui si riferisce è quello della giurisdizione, va tenuto presente che l'ordinamento attribuisce rilevanza ad almeno due altre entità: la provincia e il comune. In effetti si tratta di oltre

paese scaturito dall'atto costitutivo del 1947. Il noto studioso fiorentino propose al dibattito scientifico la questione con l'esplicito intento di offrire un contributo propositivo specifico incentrato su almeno tre quesiti, così riassunti:

- a) se esistano diversità fisiche e antropiche tra le diverse parti del paese tali da suggerire suddivisioni regionali esplicite;
- b) in base a tali diversità quanti e quali ambiti territoriali da ordinare in specifiche autarchie fossero presenti in Italia;
- c) di conseguenza quali confini risultassero i più appropriati per delimitare le istituende autonomie regionali.

Sebbene una inequivocabile risposta affermativa fosse da attribuire al primo quesito, non parimenti semplice e consequenziale sarebbe stato il riconoscimento dei più opportuni confini e l'individuazione delle specifiche entità autarchiche.

Molti equivoci derivavano da una notazione assai comune: quella che, rifacendosi ad una ripartizione a fini statistici del territorio italiano, individuava nei 18 compartimenti definiti tra il 1852 ed il 1854 da Cesare Correnti e sanciti, come ricorda il Marinelli, la corretta ripartizione regionale del paese.

In tal modo, rilevando una certa coincidenza tra percezione collettiva, retaggio storico, caratteristiche economiche e persino rete delle comunicazioni cui si era ispirato il criterio di accorpamento delle province nei noti compartimenti, si finì per erigere tali circoscrizioni in entità giuridiche, ad alcune delle quali (quattro regioni a statuto speciale) vennero direttamente attribuite competenze e potestà normative mentre per altre (le regioni ordinarie) si aprì un lungo e contrastato percorso che, ad eccezione del Friuli Venezia Giulia (statuto speciale del 1963) iniziarono a funzionare solo nel 1970. Successivamente alla competenza regionale hanno fatto seguito sempre più ampie attribuzioni, sino

un centinaio di enti (103 province all'ultimo censimento del 2001) e più di 8000 comuni. Nel 1990, con la legge 142, alquanto tardivamente rispetto all'intuizione dottrinale da cui se ne derivò la tipologia, venne istituita un'ulteriore figura di governo locale (le nove città metropolitane di Torino, Milano, Genova, Firenze, Bologna, Bari, Roma, Napoli, Cagliari) che nell'idea del legislatore avrebbero dovuto riorganizzare i propri territori provinciali secondo criteri funzionalistici. Nello stesso tempo, per mezzo di ulteriori norme speciali, con finalità dirette al governo di particolari interventi di rilevanza territoriale sono state previste forme sovracomunali (come le comunità montane) o di aggregazione comunale (unioni di comuni), mentre entità più vaste, come le autorità di bacino, hanno competenze specifiche in materia di opere pubbliche e tutela del territorio. Se queste forme di confine hanno lo scopo di delimitare per riunire ambiti geografici definiti da caratteri più o meno espliciti di omogeneità, altre esigenze, riconducibili a finalità di analisi di dettaglio e di governo a scala subcomunale suggeriscono la definizione di ulteriori confini che, pur non avendo alcun significato di giurisdizione consentono di analizzare meglio le modalità distributive dei fenomeni socio-economici nello spazio geografico. Il più interessante di questi confini è quello che si ricollega ad uno speciale progetto (il progetto CENSIS) messo a punto per definire sul territorio forme di perimetrazione, per dettagliare le unità di rilevazione censuaria (sezioni di censimento) in ambito urbano (con maglie di diversa estensione in ragione delle densità demografiche) e territoriale, superando l'indeterminatezza di talune categorie geografiche (comprese le «case sparse») ora ben definibili a scala topografica (nei casi di maggior densità, alla scala 1:2000).



Quadro 4 - F. 448 - Ercolano - Serie 50

La rappresentazione cartografica

Nella tavola descrittiva del tema «Confini politici ed amministrativi» compresa nell'opera del Marinelli sono riportate in sedici quadri le diverse tipologie che interessano l'Italia. Molto poco può aggiungersi ad una tale attenta e dotta analisi, almeno sul piano storico e su quello naturalistico che, in sostanza, rappresentano l'ambito elettivo dello studio svolto dall'insigne geografo. Tuttavia, proprio per la circostanza già esposta, circa la crescente rilevanza assunta dal confine interno – amministrativo – ai giorni nostri (a differenza di quanto lo stesso Marinelli annotava nell'introdurre la tavola: «È ovvio d'altronde che i confini politici hanno sempre più importanza di quelli amministrativi, perché alle funzioni comuni a tutti i confini, aggiungono quelle di linee di difesa e di esazione di dogane»), in termini non solo di riferimento geografico per lo studio dei fenomeni sociali ed economici sul territorio, quanto per l'individuazione dei limiti della giurisdizione in rapporto a particolari e ben specificate funzioni attribuite agli enti stessi. Da questo punto di vista, mentre potrebbe essere di non poca utilità l'inclusione sia nella scala 1:50 000, sia in una speciale edizione del 25 000 relativa ai comuni maggiori, dei confini della divisione in sezioni censuarie derivata dal rilevamento satellitare e dalle indicazioni degli uffici censuari locali, il dato più rilevante che va evi-

denziato è rappresentato dall'opportunità offerta dalla rappresentazione I.G.M. di verificare la praticabilità di un concetto di rivisitazione della maglia confinaria interna in base ad una semplice ma concreta circostanza: la demarcazione delle linee d'impluvio/displuvio. In termini molto semplici, ma indubbiamente non privi di concreta utilità, un insieme territoriale non è altro che la sommatoria di unità elementari costituite dai suoli che ricevono le acque da un unico sistema d'impluvio. Una discontinuità determinata da confini diversi da tali delimitazioni naturali è, ovviamente, possibile e persino ricorrente: ragioni storiche, in prevalenza, ne legittimano la presenza; ovvero forme topografiche con labili dislivelli in grado di differenziare ambiti naturali, opere artificiali di cospicua entità concepite per fini speciali (si pensi alle colmate, alle bonifiche, all'impianto urbano). Tuttavia, in non rari casi, al di là della condivisibile ragione di talune anomalie, resta l'incontestabile utilità di ricostituire, al di là di ogni limite amministrativo fittizio, l'unità territoriale di schietta natura geografica che la rappresentazione topografica consente. In definitiva, quindi, i quadri proposti nell'opera del Marinelli, continuano ad esplicitare tutta la loro espressività geografica, alla quale si ritiene debba tutt'ora essere ricondotto lo studio dei relativi «tipi» geografici, anche se in un'ottica e in una prospettiva innovativa, quale si spera emerga da queste note.

BIBLIOGRAFIA

- ANCEL J., *Geographie des Frontières*, Parigi, Delagrave, 1938.
- BUZZETTI L., "L'evoluzione del concetto di confine ed i suoi aspetti geografici", in *Atti del Convegno Dalla geografia politica alla geopolitica*, Roma, Società Geografica Italiana, 1994, pp. 97-124.
- CASARI M., CORNA PELLEGRINI G., EVA F., *Elementi di geografia economica e politica*, Bari, Carocci, 1999.
- COMPAGNA F., *L'Europa delle regioni*, Napoli, Esi, 1964.
- CONFORTI B., *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2002.
- COPPOLA P., *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- FERRO G., *Fondamenti di Geografia Politica e Geopolitica*, Milano, Giuffrè, 1993.
- JONES S. B., "Boundary concept in the setting of place and time", *Annals of the Association of American Geographers*, IL, 3, 1959, pp. 240-55.
- LIZZA G., *Territorio e Potere*, Torino, UTET, 1996 (in part. cap.terzo, pp. 111-162).
- MARINELLI O., *Atlante dei tipi geografici desunti dalle rilevazioni dell'IGM*, Firenze, I.G.M., 1922.
- MARINELLI O., "La divisione dell'Italia in regioni e provincie con particolare riguardo alle Venezie", *L'Universo*, a. IV, Firenze. I.G.M., 1923.
- MIGLIORINI E., *La Terra e gli Stati: lezioni di geografia politica*, Napoli, Liguori, 1963.
- NEWMAN D., PAASI A., "Rethinking Boundaries in Political Geography", in ANTONSICH M., KOLOSSOV V., PAGNINI M. P. (A CURA DI), *Europe between Political Geography and Geopolitics: On the Centenary of Ratzel's Politische Geographie*, Roma, Società Geografica Italiana, 2001, I, pp. 301-16.
- PRESCOTT J., R., V., *The Geography of Frontiers and Boundaries*, Londra, Hutchinson, 1965.
- SESTINI A., "Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato", in *Atti XIV Congresso Geografico Italiano*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp.128-143.
- SESTINI A., "L'organizzazione umana dello spazio terrestre" in *Rivista Geografica Italiana*, LIX, II, 1952, pp. 73-92.
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Padova, Cedam, 2001.
- VENTRIGLIA S., "Gli studi sul confine in cento anni di congressi geografici" in *Atti XXVI Congresso Geografico Italiano (Genova 1992)*, Roma, Istit. Enc. It., 1996, pp. 138-150.
- ZANINI P., *Significati del confine*, Milano, Bruno Mondadori, 1997.