



FONDAZIONE ROMAGNOSI
Scuola di governo locale

Fondazione Romagnosi

Atlante amministrativo della provincia di Pavia. Lavori in corso

Interventi al Seminario di presentazione

**Aula Grande del Dipartimento
di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia**

Venerdì 7 marzo 2025

**Sintesi a cura di Alberto Ceriani,
con revisione degli autori**

Pavia, settembre 2026

Atlante amministrativo della provincia di Pavia.
Lavori in corso
Interventi al Seminario di presentazione¹

Aula Grande del Dipartimento
di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia
Venerdì 7 marzo 2025

a cura di Alberto Ceriani²,
con revisione degli autori

¹ Il presente contributo si inserisce nell'ambito del Progetto di ricerca "Atlante amministrativo della provincia di Pavia", che coinvolge la Provincia di Pavia, l'Università di Pavia e la Fondazione Romagnosi, in collaborazione con il Master di II livello del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali "Amministrazione territoriale e politiche di sviluppo locale". Il contributo raccoglie gli atti del Seminario progettuale svolto il 7 marzo 2025 presso l'Aula Grande del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università di Pavia. Si ringraziano gli autori che hanno contribuito alla pubblicazione.

² Alberto Ceriani è membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Dirigente e Ricercatore in Istituti di ricerca regionali in Lombardia.

SOMMARIO

Presentazione

EDOARDO SLERCA - *Vicepresidente Fondazione Romagnosi*

Interventi di apertura

GIUSEPPE BUFALINO - *Capo di Gabinetto Provincia di Pavia*

PAOLA SCAGNELLI - *Struttura archivio Provincia di Pavia*

ANTONELLA CALVI - *Biblioteca Civica Bonetta Comune di Pavia*

GIUSEPPE C. RICCIARDI - *DSPS, Università di Pavia e Comitato scientifico
Fondazione Romagnosi*

Evidenze sul progetto

ALBERTO CERIANI - *Comitato Scientifico Fondazione Romagnosi*

Temi in approfondimento e primi risultati

ALDOPAULO PALARETI - *Università di Bologna*

Database, time line, analisi cartografica

FRANCESCO CASADEI - *DISTAL, Dipartimento di Scienze e tecnologie agro-
alimentari, Università di Bologna*

Le ripartizioni territoriali tra censimenti e altre indagini sociali

Contributi

LUCA TESTONI - *Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia*

Modelli di periferizzazione come ipotesi di lettura del territorio pavese

MARIA LUISA STURANI - *Università di Torino*

Confronti con le ricerche condotte in ambito piemontese

Discussione e commenti

CARLO FERRARI - *Sindaco di Monteseale*

GRAZIANO BORIOTTI - *Sindaco di Vellezzo Bellini*

STEFANO MONTRASIO - *Ricercatore in ambito statistico e demografico*

ONELIA RIVOLTA - *Direttore Ancilab*

FRANCO SACCHI - *Direttore Centro Studi PIM*

MAURIZIO FEDERICI - *Dirigente pubblico*

ANDREA GUAZZI - *Segretario comunale*

EDOARDO SLERCA - *Vicepresidente Fondazione Romagnosi*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Atlante amministrativo della provincia di Pavia. Lavori in corso
Interventi al Seminario di presentazione

Pavia, settembre 2026

a cura di Alberto Ceriani, con revisione degli autori.

Presentazione.

EDOARDO SLERCA - *Vicepresidente Fondazione Romagnosi*

Restituiamo in forma sintetica gli interventi al Seminario svoltosi a Pavia il 7 marzo 2025 dedicato allo stato dei lavori per la realizzazione dell'*Atlante amministrativo della provincia di Pavia*.

La Fondazione è coprotagonista del progetto dal 2024 insieme alla Provincia di Pavia, al Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università di Pavia, ai Comuni del territorio, alla Biblioteca civica Bonetta. Vi collaborano inoltre docenti dell'Università di Bologna, amministratori e tecnici locali.

Sul lato Fondazione Romagnosi sono intuibili le motivazioni del nostro apporto.

Fondazione Romagnosi nasce nel 2003 da Università, Comune e Provincia di Pavia con la missione di promuovere una cultura innovativa del governo locale e della sua amministrazione.

Propone attività formative per dirigenti politici e amministrativi, organizza momenti di riflessione scientifica e dibattito sugli enti locali, sviluppa progetti innovativi per la pubblica amministrazione e il governo locale.

Con oltre vent'anni di attività, si è affermata come una delle principali fondazioni pubbliche italiane, allargando la sua base a partecipanti istituzionali come ASM Pavia, Comunità Montana Oltrepò-Pavese, CGIL Pavia, Osservatorio di Pavia, Pavia Acque e Uncem Lombardia. Si configura come "una comunità nella comunità" che crea valore nella pubblica amministrazione del territorio.

Per il futuro la Fondazione si propone di consolidare la struttura e la rete istituzionale, rispondere alle esigenze del territorio e degli enti locali attraverso ricerca e approfondimento sui temi di maggiore impatto per la pubblica amministrazione e la comunità.

L'*Atlante amministrativo della provincia di Pavia* è uno degli strumenti a supporto di questa prospettiva e presentarne i primi risultati permette di richiamare la struttura pubblica del territorio pavese e le sue prerogative.

Tra gli aspetti più interessanti la logica generale dell'*Atlante*, concepito come un "repository digitale" per la visualizzazione e consultazione di mappe storiche, manuali della Provincia, Delibere del Consiglio provinciale, dati censuari, estratti di dizionari corografici, bibliografia e rapporti di ricerca. Sono materiali che danno luogo ad una copertura temporale centrata sulla

storia unitaria delle amministrazioni locali, dal 1859 ad oggi, ma che inizia anche prima, quando la provincia di Pavia era divisa tra partizioni statuali fortemente caratterizzate e distinte.

Dopo il Seminario di marzo altri lavori sono stati realizzati: una serie di poster allestiti nella Sala dell'Annunciata della Provincia, approfondimenti sulle tecniche di analisi dei dati storici, nuove acquisizioni digitali, uno sviluppo del data base di progetto. Ne daremo evidenza in altre forme anche per favorire il confronto con progetti simili in corso in ambito regionale e nazionale.

Per tutto quanto fatto finora si ringraziano i relatori, i contributori del progetto e gli amministratori locali.

Interventi di apertura.

GIUSEPPE BUFALINO - *Capo di Gabinetto Provincia di Pavia*

Uno strumento per capire come affrontare le sfide attuali

Interessa molto alla Provincia di Pavia partecipare ad un progetto di analisi storica e territoriale che permetta di comprendere il suo passato e, insieme, guidare lo sviluppo futuro. Al riguardo sono pochi in Italia i territori amministrati che, come quello di Pavia, si sono misurati con la necessità di ricomporre intere parti della provincia, riprogettare processi istituzionali, assetti organizzativi, sistemi di comunicazione, soluzioni amministrative.

L'Atlante aiuta a ripercorrerne i passaggi fondamentali che qui evidenzio sinteticamente.

La nascita della Provincia di Pavia (1859)

A Seconda Guerra di Indipendenza conclusa, il 23 settembre 1859, Re Vittorio Emanuele II firmava la legge del Governo Rattazzi, che definiva la composizione delle nuove province italiane. Il 10 ottobre 1859 veniva abolita la barriera doganale tra le province piemontesi e lombarde. Questi eventi permettevano a Pavia di riacquisire la Lomellina e l'Oltrepò Pavese, territori che erano stati separati per circa un secolo e mezzo, unificando così tre diverse aree storiche.

Il ruolo dei Comuni e le differenze dei territori

Con la ricomposizione prende forma una struttura provinciale fondata sui Comuni. Già da prima dell'Unità italiana la provincia di Pavia è storicamente caratterizzata da un elevato numero di Enti locali. La Rattazzi ne indica 283 con 622 frazioni, oggi sono 185 (un numero tra i più alti in Italia). L'85% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti, e quasi un centinaio conta meno di 1.000 abitanti, evidenziando una struttura territoriale molto frammentata.

La storia dei territori rivela dinamiche specifiche. La Lomellina e il Vigevanese hanno mostrato una tendenza storica a orientarsi verso l'esterno (verso nord), con un legame più debole con Pavia. Si stanno compiendo sforzi per ricucire questo legame attraverso lo sviluppo infrastrutturale e le conurbazioni (es. Vigevano-Gambolò, Mortara-Castelnovetto).

L'Oltrepò Pavese possiede un'identità forte, storicamente segnata dal fiume Po e successivamente da importanti infrastrutture. Questa area ha sofferto di un "gap infrastrutturale" storico.

Il Pavese evidenzia il ruolo peculiare del centro urbano di Pavia con la necessità di un rapporto con i Comuni circostanti che devono bilanciare l'attrazione metropolitana con la necessità di mantenere insieme due importanti profili: la propria esistenza e il legame con il capoluogo.

Le sfide per il futuro

In un territorio di Comuni la strumentazione dell'Atlante aiuta a capire come affrontare le sfide attuali del coordinamento intercomunale e degli indirizzi della pianificazione pubblica.

Nonostante il gran numero di Comuni pavesi, i sistemi intercomunali permanenti restano deboli (solo 12 Unioni di Comuni efficaci, oltre all'unicum della Comunità Montana) e non sufficientemente supportati dalla legislazione nazionale.

L'espansione edilizia degli anni '60-'70 ha provocato un eccessivo consumo di suolo insieme a problemi infrastrutturali. La programmazione in corso in ambito provinciale mira ad aggiornare la pianificazione territoriale, identificando i gap infrastrutturali e le aree idonee allo sviluppo produttivo, tenendo conto delle tendenze sociali e demografiche.

Rispetto a queste dinamiche l'*Atlante amministrativo della provincia di Pavia* funzionerà come base di conoscenza e di confronto tra le decisioni per il futuro e le traiettorie di sviluppo percorse in passato. Aiuterà a riconsiderare i sistemi di servizio e a confrontare i modelli di sviluppo, anche ragionando sui cosiddetti "balzi in diagonale", intesi come nuove forme di progressione. Porrà da ultimo in evidenza il ruolo cruciale dei Sindaci, titolari del potere di governo del territorio.

PAOLA SCAGNELLI - *Struttura archivio Provincia di Pavia*

L'apporto delle fonti archivistiche per conoscere un passato sorprendentemente attuale

Il progetto dell'Atlante valorizza l'Archivio storico della Provincia di Pavia come patrimonio culturale della comunità e del territorio.

L'archivio è costituito da numerosi fonti che insieme illustrano l'evoluzione dell'ente provinciale in termini di competenze e problematiche che si sono avvicendate nel corso del tempo. La sua composizione ed aggregazione è il frutto di norme archivistiche ma anche del lavoro dei primi archivisti che hanno operato all'interno dell'ente e che hanno prodotto aggregazioni documentarie particolari e proprie di questo ente. Dal punto di vista cronologico, l'archivio inizia nel 1860, con la presenza di alcuni fascicoli anteriori, e si estende fino ai giorni nostri. È caratterizzato da una struttura complessa ed eterogenea, che comprende registri amministrativi ed economici, oltre a numerosi fascicoli tematici. La documentazione testimonia in modo pressoché continuo l'attività dell'ente dalla sua istituzione fino al secondo dopoguerra. In particolare, le Deliberazioni del Consiglio provinciale sono conservate senza interruzioni dal 1860 al 1944, seguite dal periodo di commissariamento e dalla ripresa della produzione documentaria a partire dal 1951.

Tra le tipologie documentarie più rilevanti figurano i verbali della deputazione provinciale, i registri di protocollo, le rubriche del personale, nonché i bilanci e i conti consuntivi, che permettono di ricostruire in modo dettagliato l'andamento economico e amministrativo della Provincia nel tempo. Accanto a questi fondi generali, l'archivio conserva anche archivi "speciali" legati alle competenze storiche dell'ente, in particolare nel campo dell'assistenza.

Un rilievo significativo è attribuito infatti alla documentazione relativa all'assistenza all'infanzia e ai malati di mente. Numerosi fascicoli testimoniano l'attività dell'Opera Nazionale per la Maternità e l'Infanzia e la gestione dei manicomi, includendo registri sugli ingressi e sulle spese sostenute per il funzionamento di questi istituti. Tali fondi mettono in evidenza l'ingente impegno economico e organizzativo della Provincia in ambito assistenziale. L'archivio è stato inventariato nel 1980 e, fino al 1946, conta oltre 2.230 registri o faldoni contenenti circa 5.000 fascicoli; negli anni successivi la documentazione è cresciuta sensibilmente, arrivando oggi a una stima compresa tra i 10.000 e i 15.000 fascicoli.

L'analisi dell'inventario e dei sistemi di classificazione consente di cogliere l'evoluzione delle competenze attribuite alla Provincia. In una fase iniziale, l'attività dell'ente è fortemente incentrata sull'assistenza sociale, sia economica sia istituzionale, affiancata dalla lotta all'analfabetismo attraverso la gestione delle scuole primarie. Progressivamente si affermano anche competenze legate allo sviluppo delle infrastrutture, come la costruzione e la manutenzione di scuole, edifici scolastici e ponti.

Nel corso del tempo, anche il sistema di classificazione archivistica si è evoluto. Il primo sistema, in vigore fino al 1902, aggregava le attività provinciali in circa venti cartelle. A partire dal 1903 e fino al 1963, la classificazione viene ampliata e resa più analitica, passando da 20 a 37 cartelle, a testimonianza della crescente complessità e articolazione delle funzioni dell'ente. Questo processo di sedimentazione delle attività risulta particolarmente evidente durante il periodo fascista, quando si registra un notevole incremento della documentazione relativa all'assistenza e alle infrastrutture, come nel caso della costruzione delle scuole secondarie, tra cui il liceo e l'istituto tecnico Bordoni, per i quali si contano numerosi fascicoli concentrati soprattutto negli anni Trenta.

Un tema trasversale e ricorrente nell'archivio è quello delle fusioni, soppressioni e aggregazioni dei Comuni, documentate in modo continuo a partire dal 1860. Si individuano tre momenti principali di riordino territoriale imposto dall'alto. La Delibera del 1870 rappresenta uno specchio estremamente dettagliato della Provincia dell'epoca, con un censimento analitico di comuni, frazioni, popolazione e dati immobiliari, accompagnato da tracce di dibattito politico e da manifestazioni di dissenso da parte di alcuni Sindaci. Al contrario, i successivi riordini del 1923 e del 1929, pur caratterizzati da grande precisione burocratica, risultano privi di discussione: le delibere si limitano a registrare una presa d'atto delle decisioni assunte, riflettendo il mutato contesto storico e istituzionale. Emblematico è il caso dell'aggregazione del comune di Ponte Nizza alla provincia di Pavia, documentata attraverso atti formali e ordinati, ma senza alcuna traccia di confronto politico.

Nel complesso, l'archivio della Provincia di Pavia si configura come una fonte di straordinario valore per la ricostruzione della storia amministrativa, sociale e territoriale del contesto locale. Esso rappresenta un vero e proprio "tuffo nel passato" che, per molti aspetti, appare sorprendentemente attuale, mostrando come dinamiche e problematiche del passato continuino a ripresentarsi nel presente.

ANTONELLA CALVI - *Biblioteca Civica Bonetta, Comune di Pavia*

Archivi e biblioteche civiche pavesi centrali nella valorizzazione della storia locale

Anche gli archivi e le biblioteche civiche pavesi, con la gestione della propria documentazione storica, potranno contribuire alla ricostruzione del passato amministrativo e alle analisi del contesto pavese.

Nello stato attuale hanno un ruolo centrale nella conservazione, digitalizzazione e valorizzazione della storia locale, evidenziando la loro funzione critica per la ricerca, la pubblica amministrazione e l'educazione.

In via particolare vanno ricordati i contenuti del patrimonio della Biblioteca Civica Carlo Bonetta e dell'Archivio Storico di Pavia.

Nata da un lascito testamentario nel 1870 e aperta al pubblico nel 1887 a Palazzo Malaspina, la Biblioteca Bonetta ha la missione esclusiva di promuovere gli studi storici su Pavia e provincia. Conserva una vasta gamma di materiali, sia antichi che contemporanei, inclusi libri, carteggi, delibere, stampe e carte geografiche. La sua sezione locale è divisa in "storia pavese" e "nuova pavese", consentendo di ricostruire l'intera storia del territorio.

La biblioteca custodisce anche l'Archivio storico civico del Comune di Pavia, che documenta l'attività comunale dalle origini fino agli anni '80, rendendola una fonte inesauribile di informazioni amministrative e sociali.

La biblioteca possiede materiali estremamente rari, alcuni dei quali unici anche per l'intera Lombardia, e si impegna attivamente nell'acquisto di documenti sul mercato antiquario per completare le proprie collezioni

Con i processi di digitalizzazione risultano ora facilitate la creazione di connessioni tra documenti, territori e utenti, permettendo di raggruppare sezioni locali anche dislocate e migliorandone la diffusione. Peraltro, la digitalizzazione, se da un lato favorisce la divulgazione, dall'altro introduce il rischio di perdita di materiale digitale se non adeguatamente conservato. Sarà cruciale investire nella conservazione sia fisica che digitale del patrimonio documentale e per il patrimonio in digitale sarà di particolare importanza la qualità garantita da enti accreditati.

Nell'ambito del circuito interbibliotecario e dei sistemi di pubblica lettura provinciali la Bonetta assiste le amministrazioni locali nella ricerca di documenti storici, fondamentali per informare decisioni future e comprendere problematiche passate. Offre supporto ai piccoli Comuni nella corretta gestione e manutenzione degli archivi.

Sono tutti elementi che sollecitano gli amministratori locali a investire nelle biblioteche e nella conservazione dei documenti storici. Sollecitano inoltre gli studenti universitari e di scuola superiore a frequentare archivi e biblioteche, enfatizzando l'importanza di una consapevolezza storica e dell'uso critico della documentazione, anche in risposta all'accesso non mediato a risorse online.

GIUSEPPE RICCIARDI - *Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia*

Il peso delle scelte politiche storiche nell'evoluzione dell'amministrazione locale

Per comprendere la normativa attuale e l'ordinamento vigente in materia di amministrazione locale e provinciale, è indispensabile conoscere le dinamiche storiche che hanno condotto agli assetti odierni. Questo assunto vale sia in Italia, sia in provincia di Pavia. Si tratta di capire le radici delle decisioni politico-istituzionali che hanno prodotto effetti sulla disciplina giuridica di Comuni e Province.

Il senso del progetto dell'Atlante amministrativo pavese sembra risiedere in questa scelta di metodo, intesa alla valorizzazione delle fonti presenti nel patrimonio archivistico come base per conoscere gli ordinamenti del passato e patrimonio utile alla risoluzione dei problemi attuali.

Come noto, per quanto attiene al Diritto degli Enti locali domestico le origini debbono rinvenirsi nella Francia rivoluzionaria. Con i Decreti del 14 e 22 dicembre 1789 e del 7-8 gennaio 1790 si stabilì la costituzione di municipalità in ogni centro abitato e la previsione di correlative assemblee amministrative, nel quadro di un intervento sistemico che ha poi condotto alla ripartizione del territorio francese in "dipartimenti" (in Italia, le attuali province). Questo modello amministrativo francese si è poi esteso in tutta l'Europa continentale durante l'Impero napoleonico, seppur con diversa incidenza di ordinamento in ordinamento, anche in relazione alla capacità di reazione delle preesistenti realtà locali.

Il caso italiano e le sue peculiarità derivano dalla diffusione del modello francese che ha, tuttavia, interagito con statuti e regimi preesistenti, realizzando una diversificazione del sistema amministrativo locale tra Nord, Centro e Sud.

Le regioni Piemonte e Lombardia, ad esempio, presentano oggi una diffusione comunale molto simile a quella francese post-rivoluzionaria (oggi proporzionalmente quasi identica).

L'ambito pregresso cui guarda il progetto dell'Atlante contempla, di fatto, un periodo di 250 anni di storia dell'amministrazione locale europea e almeno 200 anni di quella italiana. L'obiettivo dichiarato dagli studiosi coinvolti parrebbe quello di studiare la realtà attuale avvalendosi delle fonti dell'epoca, conferendo alla ricerca un valore aggiunto proiettato sia verso la comprensione del presente, sia verso il futuro.

E' interessante anche per il modello di collaborazione realizzato tra Dipartimento, Provincia di Pavia, Fondazione Romagnosi, Biblioteca Bonetta, con una convenzione realizzata ad invarianza finanziaria e senza oneri, animata dallo spirito di liberalità e dal senso civico di coloro che si sono spesi in prima persona, che mira a creare conoscenza raccogliendo materiali e promuovendo il pensiero critico.

Ringrazio di essere stato invitato ad ascoltare i primi risultati che verranno esposti dalle istituzioni e dalle persone coinvolte nel progetto, cui va il mio personale plauso per il loro impegno e la loro passione. Certamente si tratterà di un apporto di conoscenza arricchente e interessante per tutto l'uditorio.

Evidenze sul progetto.

ALBERTO CERIANI - *Comitato Scientifico Fondazione Romagnosi*

Temi in approfondimento e primi risultati del progetto Atlante

L'*Atlante amministrativo della provincia di Pavia* mira a documentare e analizzare, con strumenti digitali, l'evoluzione amministrativa, territoriale e sociale della provincia di Pavia, dalla Seconda Guerra di Indipendenza (1859) ai giorni nostri.

Si propone in sostanza di rendere accessibili dati amministrativi storici che altrimenti rimarrebbero negli archivi, fornendo una prospettiva giuridica, territoriale e di "genesi" che permetta di rispondere ad una domanda finora senza risposta: come e perché nel 1859 si sono ereditate nella neonata provincia di Pavia 283 autonomie locali e come e perché sono arrivate alle 184 attuali. Un altro tema, in larga misura tipicamente pavese, riguarda il come e perché alcuni differenziali economici e territoriali, sia infra-provinciali che nel confronto tra Pavia e le altre province contermini, siano rimasti sostanzialmente invariati nel tempo, se non a volte si siano ulteriormente aggravati quando contrassegnati da direzioni negative.

Nella progettazione e costruzione dell'*Atlante* si è scelto un approccio interdisciplinare e interistituzionale. Non si sarebbe partiti senza una stretta collaborazione tra istituzioni e Ateneo, sfruttando competenze in storia delle istituzioni e del territorio, in archivistica, in informatica applicata alle scienze umane.

La ricerca inizia dal 1859/1865 (Annessione e Legge di unificazione amministrativa) e prosegue fino al 2025, con l'intenzione di estendere l'analisi a periodi precedenti al 1859.

Nel 1859 Pavia è teatro bellico della Seconda Guerra di Indipendenza e per i seguiti politici positivi riconfigura completamente i propri confini provinciali. L'élite pavese si deve confrontare con una vera e propria sfida determinata dall'espansione della provincia, da circa 170.000 a quasi 300.000 abitanti, dalla "perdita" dei territori milanesi e dall'incorporazione dei circondari di Bobbio-Oltrepò, Lomellina e Voghera. Con la nuova provincia cambiano radicalmente di scala i problemi e i riferimenti territoriali.

E' uno scenario che per essere compreso e osservato nel suo evolversi deve essere trattato con un lavoro sistematico sulle fonti.

Qui un breve elenco

Legislazione storica. Per il progetto di Atlante si è lavorato in particolare sulle leggi ordinamentali dell'assetto comunale e provinciale, con il relativo sistema di competenze obbligatorie e facoltative e di normativa fiscale e amministrativa.

Dati comunali. Intesi come informazioni sui Comuni pavesi, popolazione, struttura territoriale, Sindaci, bilanci dell'epoca.

Dati sui livelli sovracomunali in particolare Circondari e Mandamenti, ciascuno con il capoluogo di riferimento e proprie dinamiche istituzionali e territoriali.

Studi derivanti da Inchieste parlamentari. Dati su igiene, scolarità, salute (es. presenza di acquedotti, epidemie di colera/malaria), assetto agrario, povertà.

Dati dei Censimenti. Non solo popolazione presente e residente a livello comunale, ma anche, per la prima volta in Italia, frazione per frazione.

Delibere provinciali e altri materiali dagli archivi provinciale e comunale.

Guide, dizionari corografici e comunali. Con informazioni che rilette in successione descrivono le differenze dei contesti, le distanze tra i piccoli Comuni e i Centri maggiori, l'assetto dei sistemi di comunicazione, lo stato dell'artigianato, del commercio, dei mercati, della manifattura, delle professioni.

Cosa è emerso finora

Il Ruolo della Provincia. Organismo forte e centrale nel territorio con ampie competenze (manutenzione strade/ponti, istruzione secondaria, sanità, assistenza poveri, controllo istituti di carità, modifiche circoscrizioni comunali, mercati, stabilimenti pubblici).

Il ruolo del Prefetto. Prima dell'elezione del Presidente provinciale presiedeva la Giunta con poteri significativi, che perdurano nel tempo.

Le Competenze dei Comuni. Molteplici e obbligatorie (servizio medico, istruzione elementare, infrastrutture, illuminazione, registri civili, Guardia Nazionale), con alto carico su bilanci comunali spesso con basi imponibili precarie ed implicazioni sociali critiche (es. mancato pagamento degli insegnanti). A Comuni con limiti finanziari corrisponde un ruolo compensativo della Provincia che, valga come uno dei tanti esempi, si fa carico in più occasioni di integrare la spesa per l'istruzione.

L'evoluzione dei servizi e delle infrastrutture. Da cogliere come esito e seguito di scoperte scientifiche e tecnologiche con la traduzione in reti tecnologiche, servizi, costruzione di infrastrutture di trasporto (prima le ferrovie, poi le autostrade) e relativo impatto sui contesti provinciali.

Le implicazioni territoriali dell'organizzazione amministrativa. Comuni che valorizzano il ruolo di "capo di mandamento" con stazioni postali o ferroviarie, presidi dei carabinieri, servizio telegrafico e poi telefonico. Comuni senza ruolo pubblico e sguarniti per molto tempo di servizi (tema che permane tuttora).

Il modello urbano. La provincia di Pavia presenta un modello multicentrico con numerosi "micro-poli" e numerose frazioni. Nel 1871, il 70% della popolazione risiedeva in villaggi e casali, e la maggior parte dei Comuni non aveva servizi o ne aveva solo uno (es. ostetrica o medico). Ad oggi è molto variata la localizzazione dei servizi, ma parte dei differenziali permane.

Incisività delle riforme amministrative. Si deve constatare che si raggiungono risultati significativi solo in fasi storiche eccezionali (Unità d'Italia, Fascismo, Costituzione Repubblicana), implicando che sia necessario un contesto con forze e progetti in "movimento" o un "tempo eccezionale" per superare l'inerzia in genere costante degli assetti amministrativi.

I "prodotti" sui quali si concentrerà il lavoro dell'Atlante

Tra i documenti che l'Atlante mette a disposizione in forma digitale sono da richiamare: la cartografia storica, infografiche, schede comunali sintetiche, una "linea temporale dinamica" che richiama come la legislazione abbia aggregato località, comuni, frazioni.

Poi profili comunali dettagliati, con dati sui servizi via via attivi, dati dai bilanci, condizioni igienico-sanitarie, azioni amministrative per garantire l'istruzione popolare, l'evoluzione della popolazione frazione per frazione.

Interessante il test del prototipo di scheda comunale applicato a Vellezzo Bellini, e alle sue frazioni di Origioso e Giovenzano. Analizzato dal 1859 fino ai giorni nostri, emergono le positive evidenze sulla storia dei servizi, sui cambiamenti demografici, sullo stato del territorio. Si prevede un lavoro di anni e si auspica collaborazione e suggerimenti da parte di amministratori, esperti di varie discipline e utilizzatori.

ALDOPAULO PALARETI - *Università di Bologna*

Database, time line, analisi cartografica

L'intervento esprime il punto di vista di un informatico e si propone di fornire le basi tecnologiche e metodologiche per gestire grandi volumi di dati sia storici che attuali con il corollario delle informazioni cartografiche e dei dati territoriali. Attenzione particolare è dedicata ai sistemi web e alle sfide legate alla storicizzazione e alla coerenza dei dati.

Tipo di dati da trattare per l'Atlante:

- Dati strutturati, organizzati in forma tabellare; in alcuni casi utilizzano codifiche esterne;
- Dati strutturati codificati. Sono dati strutturati che utilizzano codifiche esterne; per esempio sono codifiche standard per i Comuni i codici ISTAT e Belfiore (parte del codice fiscale); soffrono del problema di cambiare quando un comune cambia provincia, rendendo la storicizzazione complessa; va ricordato che i territori possono avere più codici, nomi variati nel tempo e nella lingua, cartografie che evolvono, e che la loro tipologia può cambiare nel tempo (es. non tutte le entità territoriali erano "province" prima dell'unità d'Italia);
- Dati non strutturati: informazioni non organizzate in tabelle, per esempio informazioni amministrative, che richiedono maggiore flessibilità (es. il Podestà durante il Fascismo al posto del Sindaco); includono anche centri di riferimento della popolazione (piazze, stazioni, ospedali).

Contesto e Obiettivo. Il relatore si concentra sulla gestione delle informazioni in ambito cartografico e sui dati correlati. L'approccio è orientato alla gestione e rappresentazione dei dati tramite il web, distinguendolo dalle presentazioni cartacee.

Architettura IT: Backend e Frontend:

- Backend: la parte del sistema che gestisce i dati e le informazioni di base. Realizzata da architetti di sistema e amministratori di database (*DB admin*);
- Frontend: la parte che si occupa della presentazione dei dati all'utente. Realizzata da sviluppatori web, grafici ed esperti di usabilità e accessibilità per garantire facilità d'uso e fruibilità anche per persone con disabilità visive.

Gestione dei Dati: Database SQL vs. NoSQL:

- I database SQL sono progettati per dati strutturati e la gestione di grandi quantità di informazioni (fino a miliardi di record); mantengono l'integrità e la coerenza dei dati allo scopo di evitare dati contraddittori; consentono ricerche "ortogonali" (ovvero senza privilegiare nessuna informazione); utilizzano un singolo server (eventualmente replicati);
- I database NoSQL sono progettati per dati non strutturati; possono essere distribuiti su più server; la distribuzione può comportare una temporanea incoerenza dei dati a causa dell'impossibilità di aggiornamenti immediati su tutti i nodi; sono la base dei motori di ricerca, che utilizzano centinaia di migliaia di computer per gestire enormi quantità di dati.

Va ribadito che i fogli di calcolo come Excel non vanno utilizzati per grandi volumi di dati o per uso multiutente, a causa di limiti di righe e funzionalità, ma solo per applicazioni monoutente su piccole quantità di dati (poche decine di migliaia).

Informazioni Cartografiche (SIT - Sistemi Informativi Territoriali):

- Rappresentazione: dati per punti (numeri civici), linee (strade), aree (poligoni per edifici, confini);
- Costi di creazione: molto elevati, spesso richiedono input manuale;
- Livelli (Layer): le informazioni cartografiche sono organizzate in strati sovrapposti (es. foto aeree, vie, edifici) per una gestione flessibile;
- Formati specializzati: esistono linguaggi specifici (es. WKT - Well-Known Text) per descrivere geometrie.

Fonti:

- Gratuite: Google Maps, Bing Maps, OpenStreetMap (da preferire per scopi non commerciali);
- Professionali: ArcGIS (costoso), QGIS (gratuito e utile anche per usi professionali).

Rischio dell'omonimia: è fondamentale usare codici univoci (es. codici comunali) invece di nomi, data l'esistenza di toponimi identici in luoghi diversi (es. ci sono almeno tre "Pavia" nel mondo, di cui una nelle Filippine).

Linee Temporalì (Dati Storici e Cambiamenti Territoriali):

- Descrizione dell'evoluzione dei territori, inclusi cambi di nome, aggregazioni, disaggregazioni e scambi territoriali; le possibili tipologie di modifica sono:
 - o Adattamenti morfosintattici/ortografici (es. "Cassine dei Tolentini" a "Cassine-Tolentine");
 - o Cambi di toponimo (es. "Calcababbio" a "Lungavilla");
 - o Unificazioni e ricostituzioni di comuni (es. "Campospinoso Albaredo" dai due comuni di "Campospinoso" e "Albaredo Arnaboldi").

Strumento di visualizzazione: È stato mostrato un prototipo web (palareti.eu/pavia/pavia.html) che visualizza le linee temporali dei Comuni della provincia di Pavia, indicando eventi come creazione, cessazione, cambio di nome, cambio di provincia e scambi territoriali.

Eventi storici che hanno influenzato i cambiamenti comunali:

- 1860-1864: numerosi cambi di nome per evitare omonimie dopo la costituzione del Regno d'Italia (es. aggiunta dell'aggettivo "Lomellina" a molti toponimi);
- 1865-1874: molte cessazioni per aggregazione di Comuni piccoli;
- 1925-1929: cessazioni di Comuni dovute a leggi fasciste;
- 1945-1949: ricostituzioni di molti Comuni cessati durante il Fascismo;
- Dal 2020: aggregazioni comunali incentivate su base volontaria.

Unità Sovracomunali: le gerarchie amministrative sono variate nel tempo (es. mandamenti, circondari, divisioni nel Regno di Sardegna, distretti nel Regno Lombardo-Veneto, fino a comuni, province e regioni nell'Italia moderna). In genere è utile dal punto di vista elaborativo e cartografico considerarle come aggregazioni di Comuni.

In sintesi, viene evidenziata la complessità della gestione informatica dei dati territoriali, specialmente in una prospettiva storica, sottolineando l'importanza di sistemi robusti, la distinzione tra dati strutturati e non, l'uso strategico delle tecnologie web e la necessità di affrontare le sfide legate all'integrità e alla coerenza di dati in continua evoluzione.

FRANCESCO CASADEI - *DISTAL, Dipartimento di Scienze e tecnologie agro-alimentari, Università di Bologna*

Le ripartizioni territoriali tra censimenti e altre indagini sociali³

Scrivere di storia delle ripartizioni territoriali comporta la necessità di sottolineare, in primo luogo, la costante rilevanza di questo tema nell'esperienza italiana, sia prima sia dopo l'unificazione nazionale. E di tener conto, contestualmente, di un altro elemento di forte continuità nella storia italiana: quello della gerarchia tra le diverse istituzioni amministrative. Si riepilogano di seguito alcuni aspetti di particolare importanza, precisando fin da ora come la complessità del tema – anche in prospettiva storica – richieda, per una corretta analisi e comprensione dei fenomeni, l'impiego di competenze multidisciplinari: anche in relazione alla tipologia delle fonti (repertori, censimenti, indagini sociali e altra documentazione quantitativa) utili alla ricostruzione delle diverse dinamiche che caratterizzano la storia delle suddivisioni territoriali.

La continuità e il ruolo delle ripartizioni amministrative nelle realtà statali dell'Italia preunitaria

Soffermandoci sui decenni precedenti l'unificazione nazionale, osserviamo come in tutti gli Stati preunitari sia presente una gerarchia tra le diverse strutture amministrative, dal livello sovracomunale a quello infra-comunale, transitando naturalmente per l'istituto comunale, la cui centralità e rilevanza storica sono ben note. Di seguito sono richiamate le divisioni amministrative presenti, nei decenni successivi al Congresso di Vienna (1815), nelle principali realtà politiche dell'Italia preunitaria.

Suddivisioni amministrative dei principali Stati preunitari

- Regno di Sardegna: divisioni, province, mandamenti, comuni;
- Lombardo-Veneto: province, distretti, comuni, frazioni;
- Stato Pontificio: legazioni (dopo il 1850), province o delegazioni, distretti, governi, comuni, appodiati, frazioni;
- Granducato di Toscana: compartimenti o governi, distretti, comunità (comuni), comunelli.

³ L'intervento si è svolto in modalità on-line, tramite la piattaforma Zoom.

L'impatto dell'unificazione nazionale sull'organizzazione amministrativa dei diversi territori

Riprendendo il tema della scala gerarchica, nell'Italia unita la sfera sovracomunale viene a essere stabilmente suddivisa, a partire dagli anni '60 del XIX secolo, in province, circondari e mandamenti, ricalcando di fatto l'impianto amministrativo piemontese (pur modificandone alcune denominazioni), e tenendo contestualmente conto di ripartizioni amministrative già esistenti in altre realtà dell'Italia preunitaria (interessante, tra gli altri, il caso dei territori ex-pontifici, ove circondari e mandamenti ricalcano di fatto i "distretti" e i "governi" vigenti negli ultimi decenni dello Stato della Chiesa).

Dopo l'unificazione nazionale, in alcune aree del Paese si verifica un rilevante fenomeno di soppressione di piccoli Comuni, destinati all'aggregazione a realtà municipali contigue, considerate di maggiore importanza: ciò avviene principalmente tra il 1865 e il 1869, a seguito di quella che in storiografia è frequentemente definita come "legge comunale e provinciale".

Rilevante, all'indomani dell'Unità, è anche il tema del riordino delle denominazioni territoriali: soprattutto tra il 1862 e il 1865, sono numerosi i provvedimenti di legge volti ad ovviare ai frequenti casi di omonimia tra Comuni provenienti da preesistenti realtà statali. La questione è spesso risolta aggiungendo un aggettivo o un complemento di specificazione, normalmente di carattere geografico, e riguarda in quel periodo anche città di notevole importanza: si pensi alle denominazioni di Aquila degli Abruzzi, Bari delle Puglie, Prato in Toscana, vigenti dagli anni '60 del XIX secolo fino agli anni '30 del secolo successivo.

L'unificazione comporta anche un radicale intervento sulla sfera amministrativa infra-comunale, con la soppressione degli istituti intermedi tra comune e frazione, come i comunelli del Granducato di Toscana o gli appodiati dello Stato Pontificio, spesso declassati a frazioni del Comune principale: una vicenda che avviene non senza discussioni e polemiche politiche.

Riforma e riorganizzazione autoritaria della vita amministrativa durante il Fascismo

Già anticipata, nel 1923, dall'abolizione dell'istituto dei mandamenti, la riforma autoritaria della vita amministrativa operata dal regime fascista si esplica in una rilevante serie di provvedimenti.

Significativa, in primo luogo, è la soppressione del carattere elettivo degli enti locali, con la contestuale istituzione (nel febbraio 1926 per i comuni sotto i 5000 abitanti; da settembre del medesimo anno per tutti i comuni, senza distinzione di ampiezza demografica) della figura del Podestà in luogo di quella del Sindaco.

Sviluppi ancora più decisivi sono quelli che si manifestano nei primi mesi del 1927. In gennaio – parallelamente alla soppressione dei circondari – vengono istituite (nell’ambito di un disegno di accentuato controllo del territorio) le 17 nuove province di Aosta, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni (oggi Enna), Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli, Viterbo (ad esse si aggiungeranno Littoria, oggi Latina, nel 1934 e Asti nel 1935). Risale poi al marzo 1927 la legge che consente al governo in carica di «provvedere ad una revisione generale delle circoscrizioni comunali». Di qui deriva quel processo di massiccia soppressione di piccoli Comuni (e aggregazione forzata a Comuni limitrofi) che conduce, tra il 1927 e il 1930, all’abolizione di ben 1755 Comuni, con il risultato di ridurre da 9067 a 7312 la quota complessiva delle amministrazioni municipali vigenti.

Anche il regime fascista mette mano alla questione dei cambi di denominazione dei Comuni, in questo caso con prevalente intento politico e propagandistico: si pensi alla sostituzione di diversi toponimi tradizionali con nomi di origine latina e ad altri cambi di denominazione che fanno riferimento a vicende e personalità della vita politica.

Ancora più eclatante è il caso della sistematica italianizzazione della toponomastica altoatesina, che comporta a partire dagli anni 1923-1925 la soppressione di quasi tutti i nomi di luogo germanofoni. Più legata a contingenze politiche dello scenario internazionale (in particolare al rapido deterioramento dei rapporti con la Francia) è la temporanea abolizione – in quella che all’epoca era la provincia di Aosta – dei toponimi francofoni (1939-1946), preceduta e accompagnata da analoghi provvedimenti riguardanti alcuni comuni piemontesi.

Le dinamiche amministrative nell’Italia repubblicana

All’indomani della Seconda Guerra Mondiale, soprattutto nel ristabilito clima democratico dell’Italia repubblicana, si attua un rapido ripristino della grande maggioranza dei Comuni soppressi durante il Fascismo. Ma la vera novità nell’ordinamento amministrativo italiano è rappresentata dall’introduzione delle Regioni, secondo il dettato costituzionale entrato in

vigore nel gennaio 1948; non dimenticando, peraltro, come – diversamente dalle Regioni a statuto speciale – si sia dovuto attendere il 1970 per vedere il funzionamento delle Regioni a statuto ordinario. Anche il tema delle denominazioni regionali presenta interessanti spunti storici: alcuni toponimi, infatti, traggono origine dall'antichità romana (ad esempio le *regiones* del periodo di Cesare Ottaviano Augusto) per poi essere riscoperti nel periodo rinascimentale e tornare definitivamente in auge tra Risorgimento e Unità d'Italia. Molte di queste denominazioni saranno poi utilizzate da Pietro Maestri per definire – negli anni '60 del XIX secolo – i "compartimenti" dell'Italia liberale.

In precedenza, nella realtà dell'Italia preunitaria, solo nello Stato Pontificio si era cercato di definire una ripartizione sovra-provinciale del territorio amministrativo, con l'istituzione, nel 1850, delle cosiddette "legazioni": Romagne (al plurale, secondo l'uso dell'epoca), Marche, Umbria, Circondario di Roma, Marittima e Campagna.

Tornando al secondo dopoguerra, il dibattito sull'assetto regionalistico dell'Italia repubblicana sembra far passare in secondo piano il tema delle circoscrizioni provinciali, che peraltro rimangono puntualmente in vigore. Occorrerà attendere il 1968 per vedere l'istituzione di una nuova Provincia (Pordenone), a cui seguirà Isernia nel 1970 e Oristano nel 1974. Solo in tempi più recenti, tra il 1992 e il 2004, lo scenario italiano vedrà la nascita di una significativa quantità di nuove Province.

Altri tipi di ripartizione territoriale

Altre tipologie di ripartizione territoriale sono invece legate a esigenze di natura conoscitiva (censimenti e altre indagini sociali) o di carattere funzionale (per l'organizzazione e l'espletamento di servizi sociali o di pubblica utilità).

Al primo aspetto fanno riferimento i già ricordati "compartimenti", che l'Istituto centrale di Statistica eredita dal periodo liberale e continua a utilizzare fino alla nascita delle Regioni (la cui struttura, come è noto, risulta fortemente imparentata con quella dei compartimenti medesimi). Al tema dell'indagine sociale vanno ricondotte anche le 12 circoscrizioni dell'Inchiesta agraria Jacini (1877-1884): circoscrizioni che solo in pochi casi coincidono con i già esistenti compartimenti. Molto interessanti, in materia di indagini sociali e rilevazioni statistiche, sono anche le "regioni agrarie" (la cui definizione – tra periodo liberale e periodo fascista – muta a seconda dei contesti storici e tematici di riferimento), le "zone altimetriche" (definite dall'ISTAT nel 1958), non trascurando l'interessante esperimento – sempre promosso dall'Istituto

centrale di Statistica – delle "regioni statistiche" (in prevalenza si tratta di aggregazioni sovraregionali, destinate però ad essere utilizzate solo dal 1958 al 1963).

Ulteriori, e differenti, tipologie di suddivisione del territorio sono legate all'espletamento di determinate funzioni (ad esempio le regioni ecclesiastiche). Altre articolazioni territoriali sono legate ai servizi di pubblica utilità: regioni postali, compartimenti e distretti telefonici, e altre strutture alle quali, non causalmente, l'ISTAT ha dedicato due rilevanti studi usciti rispettivamente nel 1998 e nel 2009. Non vanno poi dimenticati altri organismi come i consorzi di bonifica e le comunità montane, anche e soprattutto per il forte legame che ne caratterizza il rapporto con i territori di riferimento.

In alcune regioni (ad esempio in Emilia-Romagna) è poi ricomparsa la figura del circondario, anche se con funzioni e competenze diverse dalle omonime strutture dell'Italia liberale: pensiamo al circondario di Rimini (poi trasformato in provincia nel 1992) e al circondario di Imola, tuttora in funzione all'interno della città metropolitana di Bologna.

Conclusioni

Come emerge anche in questa rapida sintesi, lo studio delle ripartizioni amministrative – e, più in generale, delle diverse tipologie di suddivisione del territorio – è di grande interesse storiografico e richiede l'analisi di una molteplicità di fonti. Si evidenzia quindi come la gestione di questa imponente mole di informazioni richieda l'impiego di un ampio ventaglio di conoscenze disciplinari: non solo di carattere storico-sociale, ma anche in ambito economico, demografico, cartografico e, *last but not least*, informatico: in un contesto di proficua condivisione sociale dei saperi e delle competenze.

Contributi.

LUCA TESTONI - *Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Pavia*
Modelli di periferizzazione come ipotesi di lettura del territorio pavese

Tra i contenuti che il progetto dell'Atlante amministrativo pavese interseca va posta attenzione al tema della "periferizzazione". Elementi in merito sono stati sviluppati in un progetto di dottorato incentrato sulle politiche di contrasto a questo fenomeno attivate in provincia di Pavia. Il modello esposto, applicabile specificamente a Pavia, è tuttavia generalizzabile anche ad altri territori.

In prima evidenza va definito il termine "periferia" verso il quale si deve superare lo stigma negativo. Spesso associato a un significato intrinsecamente negativo, il termine "periferia" deriva dal greco *peripheria* (da *perifero*, "portare intorno"), indicando un rapporto con un ipotetico centro. Questo rapporto si traduce in "Distanza" inizialmente interpretata in senso geografico (anni '60), ora estesa a fattori politici ed economici. Completano le "tre D" della periferia gli altri due termini di "Differenza" e "Dipendenza". L'insieme non è tuttavia sinonimo di marginalizzazione. Al riguardo è fondamentale non confondere periferia con marginalizzazione e considerare che la periferia può anche rappresentare un punto di forza.

Sono quattro i tipi di periferizzazione

Incrociando l'idea di periferia come "punto di forza" o "luogo problematico" con il grado di "indipendenza" o "dipendenza" dal centro, si identificano questi tipi di periferizzazione:

- Riperiferizzazione (periferia come forza, indipendente dal centro). Esprime ruralità e valori comunitari;
- Slow periferizzazione (periferia come forza, dipendente dal centro). Luogo da scoprire, con un ritmo più lento;
- Smart periferizzazione (periferia come luogo problematico, indipendente dal centro). Tipica delle Aree interne, richiede modelli di sostenibilità per contrastare una periferizzazione negativa;
- Deperiferizzazione (periferia come luogo problematico, dipendente dal centro). Per essere sconfitta o contrastata, necessita l'abbattimento o la riduzione della subalternità tra centro e periferia.

Caratteristiche della periferizzazione

Basate su studi come quelli di Palmieri (che si rifà anche a Mayer), le periferie vengono classificate e integrate con queste caratterizzazioni:

- Caratteristiche sociali: si esprimono con povertà della popolazione e impoverimento, basso costo delle case, concentrazione etnica e segregazione residenziale (più tipiche di studi urbani in altre aree geografiche, meno della provincia di Pavia);
- Caratteristiche politiche: si coglie un rapporto asimmetrico di potere e dominio tra centro e periferia. Scelte di *governance* favoriscono un territorio rispetto a un altro (es. nei Comuni fusi) e quando sono presenti problemi fisici/geografici di collegamento con il centro;
- Caratteristiche economiche: si ritrovano mercato del lavoro in declino, spesso poco qualificato, calo dell'industria e deindustrializzazione, un generale decadimento delle attività economiche locali;
- Caratteristiche legate al ruolo del settore pubblico: per motivazioni cumulate si determina pauperamento e svuotamento dei servizi (es. medicina di base, farmacie, scuole), si depotenzia il trasporto pubblico locale e aumenta l'isolamento del territorio.

Da ultimo gli effetti e le dinamiche sottostanti

In aree critiche si osserva il calo della popolazione. Spesso considerato un elemento tipico della periferizzazione, non è sempre così. Un esempio rilanciato sulle metropoli è quello dei Comuni cintura, a volte città dormitorio classificabili come "periferici" che però registrano un aumento demografico per il basso costo delle case. Resta frequente nelle aree periferiche classiche il calo demografico con migrazione giovanile e conseguente invecchiamento della popolazione. Inoltre, le dinamiche principali, andamento demografico e dinamiche economiche arrivano ad influenzarsi reciprocamente. Questo comporta sia uno spostamento della popolazione che degli asset e delle risorse economiche. La deconcentrazione delle risorse economiche può portare a un "ricentraggio", verso un'area precedentemente non centrale che attrae lavoro e popolazione, diventando un nuovo centro, mentre l'ex centro si periferizza.

Il fenomeno della periferizzazione è in definitiva complesso, con molteplici sfaccettature che vanno oltre una semplice connotazione negativa. Comprendere le sue diverse tipologie, caratteristiche (sociali, politiche, economiche e legate al settore pubblico) e le dinamiche demografiche ed economiche sottostanti è essenziale per sviluppare politiche efficaci di contrasto.

MARIA LUISA STURANI - *Università di Torino*

Confronti con le ricerche condotte in ambito piemontese

Sono molte le esperienze di ricerca sulla maglia amministrativa piemontese che, focalizzandosi sulle dinamiche storiche e sulle trasformazioni degli enti locali, possono porsi a confronto con le ricerche in corso in provincia di Pavia.

L'interesse per la maglia amministrativa prende spunto all'inizio degli anni '90 dai nodi della transizione istituzionale (es. Legge 142 del 1990 sull'ordinamento delle autonomie locali) e si sviluppa con tre principali linee progettuali.

1. Ricerche a cura dell'IRES Piemonte (Istituto di Ricerche Economico-Sociali)

- Impegno ventennale con attività di osservatorio sulle dinamiche delle partizioni subregionali;
- Produzione di atlanti (es. Atlante online delle partizioni, Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte del '99);
- Riflessioni teoriche, analisi di caso e strumenti operativi per supportare i processi di riordino territoriale;
- Attività scientifica con finalità prettamente applicative, supporto conoscitivo e di indirizzo per le trasformazioni amministrative.

2. Progetto Finalizzato CNR su Organizzazione e Funzionamento della Pubblica Amministrazione (1992)

Si avvia a cura di una unità di ricerca coordinata da Lucio Gambi e Francesco Merloni, promuovendo uno scambio interdisciplinare tra amministrativisti e geografi.

Il Piemonte è uno dei cinque casi di studio regionali. Vengono ricostruite le variazioni della maglia comunale e provinciale nel periodo post-unitario.

3. Schedario Storico-Territoriale dei Comuni Piemontesi

E' un progetto a carattere eminentemente storico, avviato e coordinato inizialmente da Renato Bordone (medievista) e poi da Angelo Torre (modernista), coinvolgendo storici e geografi storici.

E' commissionato dall'ente regionale per supportare i progetti di riordino e revisione territoriale (es. contese confinarie, fusioni di Comuni).

Imponente il lavoro archivistico e documentario che ha portato alla realizzazione di oltre 600 schede comunali, coprendo circa metà degli attuali

1.180 Comuni piemontesi. Ha approfondito anche questioni specifiche come le isole amministrative e le subregioni storiche.

Ulteriori sviluppi

Le ricerche si sono spinte a ritroso nel tempo, indagando la fase napoleonica e l'amministrazione di antico regime.

Si è riconosciuto che la dominazione napoleonica è un punto di svolta per la creazione del Comune moderno, ma in Piemonte ha mostrato una forte inerzia territoriale a livello comunale, con molte proposte di variazione ma poche realizzate.

Oggi si dispone di una vasta conoscenza empirica sulle variazioni della maglia amministrativa piemontese per un arco di oltre quattro secoli, con dati quantitativi sulle variazioni comunali e provinciali.

È possibile configurare cartograficamente la distribuzione complessiva delle variazioni (es. soppressioni fasciste, ricostituzioni, tentativi di "Grande Torino" falliti).

Da questo impianto di ricerche emergono molti spunti teorico-metodologici. Questi i profili principali.

Reinterpretazione dell'inerzia delle maglie amministrative

Si contesta il luogo comune di una "sostanziale rigidità" delle maglie amministrative italiane. Nonostante tratti di lunga durata tra un intervento sull'ordinamento e il successivo, le spinte al cambiamento (confini, capoluoghi, nuovi Comuni, variazioni provinciali) sono continue.

Le maglie amministrative sono intrinsecamente dinamiche, esito di processi complessi che coinvolgono pluralità di attori con diverse "immagini territoriali" e temporalità complesse (tensioni di lunga durata che riaffiorano con le riforme).

È essenziale un approccio multiscalare che incroci stimoli dal basso e dall'alto.

Opportunità e valore di un approccio integrato, simile a quello adottato dal progetto di Pavia

Si sottolinea l'importanza di tenere insieme la variazione delle circoscrizioni con i mutamenti nei contenuti socioeconomici e demografici dell'organizzazione territoriale.

Le circoscrizioni vanno intese come "orizzonti di cittadinanza".

Problematica delle fonti e della ricostruzione cartografica

Quanto alle fonti necessarie a questo profilo di ricerca, si tratta di un aspetto cruciale che richiede estrema cautela. Le fonti, soprattutto cartografiche, sono difficili da reperire, specialmente per l'età moderna e la prima età contemporanea (es. Stati Sabaudi pre-Settecento, ma anche Italia post-unitaria fino agli anni '20). E' spesso necessario ricorrere a procedure di ricerca complesse, basate su indizi e documenti prodotti a livello locale, per ricostruire gli ambiti territoriali.

Conferma della utilità delle ricerche

La vitalità dell'interesse scientifico e delle iniziative di policy sui temi dell'assetto amministrativo moltiplicano le occasioni di confronto e suggeriscono un impegno per la messa in rete delle iniziative. Viene al riguardo segnalata l'attivazione di OSAII (Osservatorio degli Spazi Amministrativi Italiani e Internazionali), un Centro di studi interuniversitario che nasce a Napoli e può essere considerato come un ambito ed una opportunità di collaborazione tra le esperienze attive nelle regioni italiane.

Discussione e commenti.

CARLO FERRARI - *Sindaco del Comune di Monteseale*

Ricerca storica e dinamiche amministrative dei piccoli Comuni

Il progetto *Atlante amministrativo della provincia di Pavia* ha richiamato l'interesse dei piccoli Comuni pavesi, in particolare di quelli appartenenti alla Comunità montana. Sono piccole realtà esposte a temi complessi a cui devono far fronte con servizi associati e con logiche sovracomunali.

L'aspettativa verso l'Atlante è che si organizzi come base informativa adatta a fornire conoscenze per la gestione amministrativa del territorio pavese. Insieme ai dati storici, territoriali ed economici, si aspetta una visione delle dinamiche amministrative della provincia e dei piccoli enti in particolare.

Si deve evidenziare come l'85% dei comuni della provincia di Pavia abbia meno di 5.000 abitanti e come gli enti che appartengono alla Comunità montane ne abbiano ancora meno, con molti comuni inferiori ai 1.000.

Queste aree, come l'Oltrepò Pavese montano (500 km²), affrontano un forte spopolamento e problemi difficili con risorse economiche e di personale molto limitate. I costi dei servizi in questi territori sono spesso più alti della media regionale o nazionale.

La necessità della gestione associata e sovracomunale dei servizi è questione centrale per rispondere alle esigenze crescenti dei cittadini, ottimizzare le poche risorse disponibili e progettare servizi futuri più efficienti. L'attenzione primaria ai servizi mira anche a fornire una risposta allo spopolamento di queste aree.

In un assetto ottimale del territorio della Comunità Montana Oltrepò Pavese si dovrebbero prevedere 3 o 4 Aree omogenee corrispondenti ad associazioni di servizi, su base convenzionale o unionale. Quindi servizi a livello sovracomunale con ruolo di coordinamento della Comunità Montana riferito ai 18 Comuni appartenenti.

Occorre inoltre una pianificazione integrata. Sviluppare piani di governo del territorio con un respiro più ampio, non limitato ai singoli comuni, ma esteso a quasi tutta l'area della Comunità montana. Con la Comunità montana che può fungere da "bacino" o "area omogenea" per tutti i piccoli comuni.

È inoltre molto importante mettere a disposizione dei Comuni competenze multidisciplinari (storiche, economiche, ecc.) e specialistiche per

aiutarli a valorizzare e rendere più efficiente la messa a sistema dei loro servizi in modo associato.

A questo può concorrere l'Atlante amministrativo, se visto come strumento importante per fornire una base di confronto e analisi che supportino i piccoli Comuni nella complessa sfida della gestione dei servizi e della promozione di strategie associate e sovracomunali.

GRAZIANO BORIOTTI - *Già Sindaco di Vellezzo Bellini*

Suggerimenti per una relazione più stretta tra Atlante e amministrazioni locali

Ringrazio per l'inclusione del Comune di Vellezzo nel progetto dell'Atlante nella forma di Comune pilota.

Ricordo le motivazioni. In sede locale volevamo ricordare con un evento pubblico la storia amministrativa di Vellezzo. Come noto, Vellezzo appartiene alla categoria dei Comuni fusi in esito della fusione con Origioso e Giovenzano deliberata nel 1873 con il Piano di concentrazione dei Comuni della Provincia di Pavia. Nascono da quel progetto i precedenti del confronto avviato con l'Università di Pavia e con Fondazione Romagnosi.

Quanto si propone l'Atlante e quanto ha finora prodotto è apprezzabile, molto interessante e certamente utile.

Suggerisco un confronto con gli amministratori e i tecnici locali prima della validazione dei documenti relativi ai singoli Comuni. Ci sono ragioni intuibili legate alle fonti nazionali che a volte non hanno l'accuratezza delle fonti territoriali e possono contenere imprecisioni.

Per il resto ricostruire la storia "lontana" e farne elemento per comprendere il presente è importante e aiuta a pianificare il futuro. Siamo al valore dell'importanza di sapere da dove si viene per sapere dove si potrà andare.

Al riguardo ho un secondo suggerimento, rafforzare le analisi sul periodo più recente, gli ultimi 30-40 anni da proporre con uno sguardo ravvicinato e più approfondito.

Verrebbe aiutata la classe dirigente locale, fatta da candidati Sindaci e amministratori che non possiedono un adeguato background storico né una conoscenza approfondita del recente passato. Nella prospettiva delle prossime elezioni comunali sarebbe utile per le loro decisioni e per i programmi delle forze che si metteranno in lista. Sarebbe efficace anche per l'Atlante perché potrebbe costruire questa parte in collaborazione con le singole amministrazioni locali.

STEFANO MONTRASIO - *Ricercatore in ambito statistico e demografico*

Spazi di sperimentazione per un BES storico e futuribile alla scala comunale

Il progetto dell'Atlante amministrativo pavese è interessante per un aspetto finora poco esplorato nella ricerca scientifica italiana: la possibilità di applicare a tale contesto, con opportuni adattamenti in termini di obiettivi e metodologia, il concetto di *Benessere Equo e Sostenibile (BES)*. E' un impianto teorico, con relative metriche, di recente sviluppo che potrebbe trovare applicazione sia a livello territoriale, con enfasi particolare sui Comuni e specialmente su quelli piccoli, sia in prospettiva storica. Ne faccio cenno sollecitato dalla prolungata e originale attenzione dell'Atlante ai contesti comunali pavesi, studiati e profilati con dovizia di informazioni in un arco temporale di più di 160 anni.

Il BES come sviluppato da ISTAT ha il valore di valutare il benessere di un territorio "oltre il PIL", con una meritoria estensione a temi importanti della vita sociale e materiale di parte dei territori italiani. Per questi temi sono state sviluppate misurazioni specifiche e redatti report di analisi.

Sono tuttavia note anche le criticità degli studi sul Benessere Equo e Sostenibile e dell'apparato conoscitivo che lo ha prodotto e ricordo i limiti del dettaglio territoriale. Il BES si ferma a livello provinciale e questo è considerato un paradosso poiché le esigenze e gli interessi degli amministratori locali sono in genere più a livello comunale. La principale difficoltà nel calcolare il BES a livello comunale è la minore disponibilità di dati dettagliati man mano che si scende nella scala territoriale. Per chi desidera comunque consultare dati a livello comunale e produrre analisi a questa dimensione, vengono proposti l'*Atlante Statistico dei Comuni* di ISTAT (recentemente aggiornato) e produzioni regionali, per esempio la ricerca di Polis sul *Rischio di spopolamento dei Comuni della Lombardia*. Sono fonti di dati di sicura utilità ma si dovrebbe lavorare ad un maggior grado di completezza.

Si aprono quindi spazi per l'Atlante pavese, per concettualizzare e sperimentare un "BES" innovativo e olistico per i piccoli Comuni. Valgono al riguardo due suggerimenti di ricerca:

- 1) Lavorare ad un "BES Storico" che si proponga di valorizzare la grande mole di dati storici raccolti e provi a definire un BES di livello comunale. L'obiettivo non sarebbe primariamente la misurazione comparativa, ma piuttosto l'identificazione delle "dimensioni tematiche" che costituivano il benessere di un piccolo Comune in epoche passate considerate ad intervalli (es. 1850, 1900, 1950). Questo aiuterebbe a comprendere cosa

significasse "benessere" per queste comunità in contesti storici diversi. Una centratura quindi sul periodo e su come si viveva allora nei vari contesti locali;

- 2) Abbozzare un "BES Futuribile" concepito come immagine del benessere di un piccolo Comune tra qualche decennio, per esempio nel 2050. Si tratta di una valutazione proiettata nel futuro per identificare le dimensioni tematiche che probabilmente saranno allora rilevanti. L'intento è stimolare un ragionamento di scenario che possa aiutare a orientare le scelte e le azioni attuali degli amministratori, sapendo dove e come si potrebbe arrivare. In sintesi, si propone di partire dai limiti attuali dell'analisi BES a livello locale, trasformando la ricchezza dei dati storici dell'Atlante in uno strumento per definire e comprendere il benessere dei piccoli Comuni nel tempo e nel futuro, al fine di guidare politiche e strategie contemporanee.

ONELIA RIVOLTA - *Direttore Ancilab*

Analisi strategica contemporanea e nuove forme di aggregazione tra i Comuni

Colpisce il lavoro di trasformazione di dati "fisici" da documenti cartacei in formati digitali e fruibili via web. Colpisce anche la possibilità di avvicinare l'Atlante ai metodi e alle sfide di trattare dati che nasceranno solo in digitale e daranno la possibilità di costruire letture interamente digitali di situazioni, contesti amministrativi e simili. Si potrà utilizzare l'analisi storica come completamento di sistemi costruiti per sviluppare strategie contemporanee e analisi sullo stato del benessere a livello di comunità.

La difficoltà principale sarà individuare, reperire e stabilire le procedure amministrative per acquisire questi dati, che spesso non si sa dove siano archiviati o come accedervi.

Questo richiederà un approccio diverso e nuove criticità nell'analisi contemporanea, temi che potranno diventare oggetto di un lavoro comune.

Resterà comunque sempre necessario l'apporto di conoscenza sulla storia dei Comuni e sui problemi legati ad aggregazioni e divisioni territoriali, dinamiche che devono essere considerate anche in una analisi contemporanea dei dati.

Se ci concentriamo sull'Analisi strategica contemporanea, interesseranno altre forme di aggregazione. Alcuni esempi:

- Aggregazioni per gestire le politiche giovanili, con il corollario degli ambiti sociali dove si esercitano queste nuove funzioni e si affrontano queste nuove responsabilità. Anche con la verifica del grado di preparazione specifica necessaria;
- Coordinamenti Pedagogici Territoriali relativi ai servizi per la popolazione da 0 a 6 anni. Qui i temi sono la verifica su come i Comuni spendono i fondi ministeriali (per asili nido, formazione degli educatori, PNRR) e sull'effettiva utilità delle strutture realizzate. Es. asili nido a fronte di una dinamica demografica critica;
- Aggregazioni obbligatorie per le reti energetiche (es. Gas Naturale). L'obbligo di gare per la distribuzione del gas in Ambiti Territoriali Minimi (ATEM) ha ridotto il numero di procedure ma ha caricato i Comuni capofila, spesso piccoli, di grandi responsabilità gestionali e di monitoraggio, con impatti ambientali ed economici da valutare;
- La diffusione delle Comunità Energetiche Rinnovabili (CER) in rapporto alla presenza di cabine primarie e secondarie sul territorio. Sarà

importante capire questa correlazione per sviluppare politiche energetiche efficaci.

Con queste premesse prende forma un possibile *Tavolo comune di confronto sul tema della interoperabilità*. Ad Ancilab interessa approfondire dove si trovano i dati pertinenti con le nuove forme di aggregazione comunale e creare opportunità di interoperabilità tra il mondo universitario e gli enti proprietari dei dati.

L'obiettivo è l'uso strategico dei dati per costruire "Report di Comunità". I dati devono servire non solo a comprendere il passato ma ad orientare strategicamente le scelte future, anche attraverso previsioni basate su sistemi GIS. Si dovrebbero superare i tradizionali "Report di mandato" dei Sindaci in favore di "Report di comunità". Questi ultimi dovrebbero riflettere il benessere complessivo della comunità includendo dati non solo dell'amministrazione ma anche di stakeholder locali (associazioni, gruppi di cittadini), fornendo un quadro più completo della qualità della vita. Ci sono prime esperienze di Comuni che hanno iniziato a sviluppare tali Report utilizzando anche i modelli e i dati di sfondo provinciali del BES (Benessere Equo e Sostenibile). Tutti elementi che spingono per un lavoro comune.

FRANCO SACCHI - *Direttore Centro Studi PIM*

La provincia di Pavia come territorio di frontiera

Studiare la provincia di Pavia significa “trattare” un territorio di frontiera dalle molteplici identità, con legami e influenze storiche e geografiche durature, che hanno determinato una spiccata articolazione delle relazioni territoriali a scala sovralocale.

Pavia e Vigevano sono state storicamente in relazione con Milano, seppur su direttrici differenti. La Bassa Pavese risulta da sempre in dialogo con il Lodigiano. Stradella e Broni, sull’asse della Via Emilia, tuttora risentono dell’influenza del piacentino. Voghera è ancora adesso un crocevia di rapporti nord-sud (verso Milano e Genova) ed est-ovest (verso Torino e Bologna). Il Medese ha sviluppato intense connessioni con Valenza e Alessandria. Mortara e Robbio hanno, nella lunga durata, tessuto cospicue relazioni con il Novarese e il Vercellese.

Anche la struttura territoriale e amministrativa provinciale, nel suo farsi di lungo periodo, risulta assai diversificata.

La piccola proprietà terriera del Pavese ha dato luogo a comuni numerosi e di taglia territoriale e demografica modesta, con un sistema insediativo diffuso. Così anche per l’Oltrepò collinare e montano, anche in ragione dei suoi caratteri orografici. Diversamente, la proprietà agraria di dimensioni più vaste della Lomellina ha gemmato comuni meno numerosi, ma territorialmente e demograficamente più grandi, connotati da un sistema insediativo più compatto.

Questa accentuata articolazione territoriale, con la presenza di tre centri principali (Pavia, Vigevano, Voghera) di dimensioni non troppo dissimili, ha generato leadership territoriali circoscritte e tutto sommato deboli.

Osservando invece il modello evolutivo socioeconomico e territoriale di lungo periodo, tre fatti assumono un significato emblematico:

- 1) la popolazione provinciale negli ultimi 150 anni è cresciuta in misura molto modesta (meno del 20%);
- 2) al netto dei cambiamenti nel livello di servizio, la rete ferroviaria è quasi uguale a quella degli inizi del Novecento e persino gli attraversamenti viari dei principali fiumi (Po e Ticino) sono quelli storici, oggi – e non a caso – frequentemente ammalorati;
- 3) il processo di riordino amministrativo, che ha consentito di passare dai quasi 300 Comuni della metà Ottocento agli attuali 180 circa, è prevalentemente avvenuto in un tempo molto lontano e comunque in

fasi storiche eccezionali (principalmente al momento dell'Unità d'Italia e nei primi anni del Fascismo).

Sono elementi, per quanto non esaustivi, che suggeriscono un'interpretazione dello sviluppo socioeconomico e istituzionale della provincia di Pavia in chiave di "dinamismo lento".

Alla luce del quadro socio-territoriale e istituzionale sommariamente richiamato, appare necessario, quantomeno a legislazione invariata, un supplemento di raccordo tra le varie programmazioni e anche di sostegno/servizio ai Comuni che, anche in ragione della loro taglia modesta, sono destinati nel prossimo futuro a incontrare difficoltà crescenti nell'assolvimento delle funzioni fondamentali a loro affidate, con particolare riferimento a livelli di servizio adeguati.

In prospettiva, è motivato sostenere che, a oltre 10 anni dalla sua approvazione, la L. 56/2014 – la c.d. "Riforma Delrio" – chiamata a riordinare, tra l'altro, il livello istituzionale provinciale, non sia andata a bersaglio e quindi richieda interventi di revisione profonda, al fine di assicurare un governo efficiente delle funzioni di scala territoriale.

MAURIZIO FEDERICI - *Dirigente pubblico*

Strumenti di pianificazione territoriale e identità

Il progetto dell'Atlante dovrebbe porre al centro della discussione e delle politiche pubbliche anche la dimensione fisica del territorio, e quindi la geografia e la sua storia. La comprensione della geografia umana e la conoscenza delle identità territoriali sono infatti fondamentali per elaborare progetti di sviluppo armonico e sostenibile e per attuare politiche realmente efficaci.

Le più opportune declinazioni politiche e territoriali, con riferimento al contesto sovralocale pavese, dovrebbero tenere conto delle seguenti considerazioni:

- la provincia continua a rappresentare la scala territoriale ottimale per la definizione di progetti di area vasta, per le rappresentazioni cartografiche e per le analisi storiche e geografiche;
- la sfida della frammentazione istituzionale, soprattutto in una regione come la Lombardia, che conta oltre 1.500 Comuni, va affrontata incentivando la collaborazione tra le amministrazioni. Tuttavia, è necessario che vi sia un ente "forte", capace di gestire o accompagnare i processi di sviluppo territoriale;
- in questa prospettiva è importante ripartire dal progetto di legge depositato in Parlamento nel 2024, finalizzato a restituire alle Province un ruolo essenziale di servizio nei confronti degli enti locali, conferendo loro la necessaria autorevolezza e riallineandone le competenze a quelle delle Città metropolitane, ad esempio in materia di sportelli unici, o di assunzione del personale andando oltre il solo tema dell'elezione del Presidente.

Parallelamente, occorre dotarsi di adeguati strumenti di pianificazione territoriale e di valorizzazione del patrimonio storico-geografico.

Un esempio significativo è rappresentato dal recente Piano Territoriale Regionale (PTR), elaborato a partire dalle direttive europee e concepito con un approccio sistemico, in grado di considerare l'insieme degli elementi che incidono sul territorio. Per territorializzare le politiche il PTR ha suddiviso il territorio regionale in ATO (Ambiti Territoriali Omogenei), definiti sulla base di relazioni socioeconomiche e territoriali, riconosciute e condivise durante il percorso di consultazione. Anche la provincia di Pavia è interessata da questa nuova articolazione.

Merita inoltre attenzione il tema degli "ambiti geografici di paesaggio", individuati all'interno degli ATO del PTR. Essi consentono di comprendere come il territorio si sia trasformato nel tempo per effetto dell'azione dell'uomo, mettendo in luce valori storici e paesaggistici che, talvolta, risultano poco conosciuti persino dalle comunità locali, ma che rappresentano un patrimonio da riconoscere e valorizzare.

In Lombardia non sono mancati casi nei quali la scarsa conoscenza del contesto storico-geografico ha determinato errori nella progettazione urbanistica. In un importante intervento di rigenerazione urbana, ad esempio, non furono individuate due antiche vie storiche che si intersecavano proprio nell'area oggetto dell'intervento. La mancata conoscenza di tali elementi ha comportato la perdita di un patrimonio di elevato valore storico-culturale e territoriale. È quindi fondamentale integrare i dati statistici con la conoscenza della storia, del luogo fisico e del territorio cui essi si riferiscono.

I richiami al benessere sostenibile sono certamente condivisibili, purché non comportino la perdita dell'identità territoriale. In un contesto caratterizzato dalla presenza di numerosi piccoli Comuni è fondamentale preservare i presidi essenziali per i cittadini, indispensabili alla conservazione dell'identità delle comunità e del loro valore intrinseco.

Occorre inoltre valorizzare l'identità storica e la vocazione dei territori, il cosiddetto "capitale territoriale", quale leva per uno sviluppo realmente sostenibile. Un elemento decisivo della sostenibilità è rappresentato dall'accessibilità, intesa non soltanto come dotazione di infrastrutture viarie, ma anche come disponibilità di adeguate reti digitali, come la connettività 5G, indispensabile per attrarre giovani, imprese e nuove opportunità.

Sostenibilità, specificità, identità storica e accessibilità costituiscono, nel loro insieme, le condizioni essenziali per la valorizzazione e lo sviluppo dei territori.

ANDREA GUAZZI - *Segretario comunale*

Dall'esperienza sul campo forti urgenze di aggiornamento normativo

Riconosco al progetto dell'Atlante una funzione simile alla ricerca di base. Anche se non immediatamente pratica, è fondamentale per comprendere il passato e orientare il futuro. Contribuisce alla cultura generale e permette agli operatori sul campo di mantenere una visione d'insieme, evitando di limitarsi al mero pragmatismo.

Trovo essenziale che le conoscenze acquisite attraverso la ricerca vengano diffuse e integrate nella formazione degli amministratori locali e dei funzionari pubblici.

Un secondo elemento interessante è l'ampio ricorso a strumenti digitali con database strutturati. A breve questo profilo dovrà confrontarsi con il potenziale dell'Intelligenza Artificiale (AI) per rilevare schemi e correlazioni nei dati che potrebbero sfuggire all'analisi umana, considerandola una sfida e un'opportunità.

Il tema del digitale mi permette di entrare nell'attualità con un richiamo allo stato non adeguato dei sistemi informativi comunali. Farei al riguardo una denuncia delle problematiche legate all'interoperabilità dei software nella pubblica amministrazione. Gli enti locali sono spesso "ostaggio" di aziende che impongono formati proprietari, rendendo difficile l'accesso e lo scambio dei dati e costringendo a dipendenze tecnologiche. E' auspicato un intervento legislativo che imponga obblighi stringenti di interoperabilità per i fornitori di software, garantendo che i database siano sempre in formato aperto. La mancanza di tali norme ha già causato forti inefficienze e costi nella digitalizzazione dei servizi.

Occorre inoltre una puntualizzazione sulle soglie minime di sostenibilità funzionale dei piccoli Comuni, in particolare nel territorio pavese. Sotto i seicento abitanti, pur in presenza di identità storica e amministrativa, sono molto limitate le possibilità di operare in autonomia e le collaborazioni esterne diventano indispensabili. Rilevo che a volte è l'elemento umano (rivalità storiche, fattori psicologici e culturali) ad agire come ostacolo principale alla collaborazione e alle soluzioni associative tra Comuni, richieste invece da difficoltà oggettive.

Sul tema sono rimasti inapplicati i principi di differenziazione e adeguatezza dell'Articolo 118 della Costituzione. Le norme e gli adempimenti sono spesso concepiti per grandi enti e imposti indiscriminatamente anche ai piccoli, generando inefficienze strutturali che vengono erroneamente attribuite

alla gestione locale. Anche qui occorre una legislazione che tenga conto delle diverse dimensioni degli enti, riconoscendo che le regole e la loro applicabilità dovrebbero cambiare al mutare delle dimensioni. Un esempio nel merito è la normativa italiana sulla trasparenza, ad oggi largamente inefficace. Impone ai piccoli Comuni la pubblicazione di una mole spropositata di dati su griglie complesse, assorbendo risorse umane che già scarseggiano per le funzioni essenziali. L'Istituto dell'Accesso Civico ordinario, che permette ai cittadini di richiedere dati che dovrebbero già essere pubblicati, è la dimostrazione della previsione di inefficacia di tale sistema da parte dell'ordinamento stesso. Si potrebbe superare questo approccio, optando per 5-10 indicatori chiari, omogenei e comparabili tra gli enti, per garantire una trasparenza reale e comprensibile ai cittadini.

EDOARDO SLERCA - *Vicepresidente Fondazione Romagnosi*

Conclusioni e spunti per lo sviluppo dell'”Atlante Amministrativo pavese”

Ribadisco i punti chiave del progetto che costituiscono altrettanti percorsi di sviluppo.

Digitalizzazione e consultabilità dei dati. Confermo l'importanza di digitalizzare, rendere fruibili e analizzare i dati amministrativi per migliorare la pubblica amministrazione, favorire la trasparenza e attrezzarsi per affrontare le sfide future. Il primo beneficio atteso del lavoro in corso è rendere consultabili dati e atti che, su supporto fisico, sono spesso dispersi e di difficile accesso.

Fruibilità ed esperienza utente. I dati digitalizzati devono essere resi effettivamente fruibili, con una "user experience" di alto livello che permetta anche a persone con una formazione media di accedervi facilmente. La fruibilità deve essere migliore di quanto ora garantito da siti ufficiali, italiani ed europei, che lasciano l'utente esposto a difficoltà serie nel reperire informazioni anche semplici.

Trasparenza. Le attuali leggi sulla trasparenza sono talvolta aggirate da istituzioni che "seppelliscono" il cittadino sotto una mole di dati non consultabili. Il lavoro dell'Atlante Amministrativo, fornendo indicatori comparabili per ciascun Comune, si muove nella direzione di una vera trasparenza omogenea.

Inerzia amministrativa e storia come guida. Cito l'esempio di Vigevano, che dopo 160 anni non ha ancora un collegamento ferroviario con Pavia a causa di ragioni storiche legate ai confini del passato. È fondamentale imparare dagli errori del passato per risolvere i problemi attuali.

Possibilità di fare innovazione per recuperare ritardi. Nel merito si può richiamare l'esempio di Lugano, che non avendo un ufficio di statistica cantonale lo ha creato da zero cinque anni fa. Si è sviluppata una struttura tra le più avanzate della Svizzera, evitando problemi di compatibilità con dati e superando strutture obsolete.

Il valore dei dati storici per il futuro. L'Atlante sarà cruciale sia per comprendere il passato che per risolvere meglio i problemi futuri. L'analisi dei dati storici, anche con l'Intelligenza Artificiale, può aiutare a identificare percorsi e problematiche ricorrenti.

Efficienza e automazione nella Pubblica Amministrazione locale. L'obiettivo è completare e valorizzare questo lavoro per estrarre percorsi e problematiche

ricorrenti, trovare "best practice", riproporle e innovare la pubblica amministrazione.

Questo è essenziale in un contesto di invecchiamento del personale e calo demografico, temi che rendono fondamentale l'investimento in automazione.