

Roberta Mingo*

*Ridisegno delle circoscrizioni istituzionali
e governance territoriale: la riforma politico-amministrativa
estone fra ridefinizione dell'identità nazionale
e ingresso nell'Unione Europea¹*

Parole chiave: circoscrizioni territoriali, riforma politico-amministrativa, Unione Europea, Estonia, *governance*.

Il presente articolo intende ricostruire l'origine e l'evoluzione della riforma della maglia politico-amministrativa avvenuta in Estonia nel 2017, con la quale è stato ridefinito l'assetto istituzionale del paese, anche a seguito del ruolo svolto dall'Unione Europea nell'influenzare i cambiamenti dell'impalcatura del mosaico territoriale estone. Si farà riferimento all'approccio dinamico degli studi sull'istituzionalizzazione territoriale di Anssi Paasi, correlandolo alle diverse fasi storiche che hanno condotto il paese a riaffermare la propria identità nazionale successivamente al lungo periodo di occupazione sovietica (1940-1989). La riforma analizzata in questo caso-studio conferma la portata degli interventi sulla maglia amministrativa frutto sia di un processo radicato nel passaggio di poteri sia dell'ingresso dell'Estonia nell'Unione Europea, che da tempo sollecita politiche di *rescaling* tra gli Stati membri.

Reshaping institutional boundaries and territorial governance: Estonian political-administrative reform between movements for redefining national identity and the process of joining the European Union

Keywords: territorial framework, political-administrative reform, European Union, Estonia, *governance*.

This article aims at reconstructing the origin and evolution of the Estonian political-administrative reform of 2017. In this reform process, which redefined the institutional

* Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", Dipartimento di Scienze Sociali, Largo San Giovanni Maggiore 30, 80134 Napoli, rmingo@unior.it.

¹ Desidero ringraziare i/le due anonimi/e referee che con le loro osservazioni mi hanno consentito di approfondire e migliorare il presente contributo. Sono particolarmente grata alla prof.ssa Floriana Galluccio per i preziosi suggerimenti e la cura costante dedicatami anche nel corso dell'elaborazione di questo lavoro, al prof. Filippo Celata per le valide notazioni e l'attenzione che mi ha riservato e a Tiit Vaasma per l'aiuto offerto nell'accedere alle fonti dell'*Estonian Geographical Society*.

Saggio proposto alla redazione l'1 luglio 2021, accettato il 2 marzo 2022.

framework of the country, was relevant the role played by the European Union in influencing such changes. The dynamic approach of Anssi Paasi's studies on territorial institutionalisation will be here considered, concerning the different historical phases that led the country to reaffirm its national identity after the long period of Soviet occupation (1940-1989). The reform analysed in this case study confirms the extent of the interventions on the administrative framework, which are the result both of a process rooted in the transfer of powers and of Estonia's entry into the European Union which has long called for rescaling policies.

1. INTRODUZIONE. – Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e il successivo ingresso dell'Estonia nell'Unione Europea molte fra le politiche adottate sono state orientate a segnare il distacco dall'eredità sovietica, ma anche a consentire una piena ed effettiva integrazione nel nuovo contesto comunitario. Sono state queste le premesse che hanno condotto l'Estonia alla riforma territoriale-amministrativa del 2017, concepita fin dalla cessata occupazione da parte dell'ex URSS nel 1991.

Il drastico processo di riforma politico-amministrativa ha inevitabilmente comportato una modifica degli assetti istituzionali e della *governance* territoriale, mutando radicalmente il paese su più fronti. In particolare, l'attenzione verso una ridefinizione dell'identità nazionale² estone si è intrecciata al riesame degli spazi istituzionali come parte significativa del memorabile passaggio storico tra poteri.

Nel contesto dell'Unione Europea le spinte per uno snellimento delle maglie amministrative affondano le radici nella creazione delle partizioni NUTS (*Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques*) introdotte dall'Eurostat nel 1988. Il sistema statistico standard dell'UE dedicato alle scale di governo del territorio, com'è noto, è stato istituito con lo scopo di fornire in materia di suddivisioni politico-amministrative dei riferimenti il più possibile comparabili tra gli Stati membri e prevede tre livelli NUTS in ordine decrescente per estensioni e gerarchie territoriali³. La riforma estone del 2017, sulla scorta della classificazione NUTS,

² Con l'uso del termine identità territoriale e/o nazionale tra virgolette si vuole sottolineare l'intento di non dare per scontata l'adozione di questa categoria teorica, spesso utilizzata in modo generico. Ci si riferisce infatti a una forma di categorizzazione determinata dall'insieme delle pratiche e costruzioni sociali derivanti dal senso di appartenenza a un luogo (Paasi, 2011). Nel caso dell'Estonia la formazione di un orgoglio e senso di appartenenza nazionale è stata parte integrante del processo che ha condotto il paese all'indipendenza e alle successive riforme e, tuttavia, tale processo non può essere confuso con una sorta di automatica identificazione al territorio rivendicato. Pertanto, in questa sede si considera l'insieme delle dinamiche sottese alla ridefinizione della questione identitaria, sottoposta a un'attenzione storico-processuale, intesa come osservazione critica della stessa (Sturani, 2004).

³ La classificazione NUTS suddivide ogni Stato in tre livelli: 1, 2, 3. Affinché queste aree siano comparabili a livello statistico esse devono essere tendenzialmente equiparabili per quel che attiene alla consistenza della popolazione, quindi sono suddivise per soglie demografiche. Solitamente i livelli NUTS 1 fanno riferimento ad aree sub-statali come i *Länder* per la Germania e i raggruppa-

ha permesso non solo la formazione di un assetto del territorio maggiormente rispondente ai criteri dell'UE – infatti, come si vedrà, lo snellimento del livello LAU (*Local Administrative Units*) ha consentito una migliore gestione delle finanze destinate a ogni municipalità – ma ha comportato anche la soppressione di alcuni organismi amministrativi ormai obsoleti, rendendo la *governance* territoriale più fluida (Valner, 2018a).

Il processo di riforma che ha avuto luogo in Estonia rappresenta un interessante caso-studio nell'ambito dei dibattiti inerenti alle riforme amministrative avviate in alcuni Stati dell'Unione europea, ponendosi come un esempio virtuoso sia sul fronte dell'effettiva attuazione di una riforma territoriale della maglia istituzionale, sia sul fronte della digitalizzazione della pubblica amministrazione. Seppur scaturita dalle richieste avanzate dall'Unione Europea per sostenere il processo di adesione, questa riforma è anche esito del desiderio di ristabilire un assetto politico-amministrativo distante da quello derivante dal periodo del dominio sovietico⁴ che ricalcasse, invece, il tipo di impalcatura amministrativa presente negli anni di indipendenza dello Stato estone (1918-1940) e ha comportato una serie di complesse trasformazioni che hanno permesso il definitivo ingresso nell'Unione Europea. Pertanto, a mio avviso, questa riforma merita un'indagine ricognitiva della pluralità di problematiche emerse nel corso della sua realizzazione se si intende procedere ad analisi comparative tra i paesi dell'UE, pur non dimenticando le dovute differenze strutturali tra i diversi contesti territoriali. Si pensi, ad esempio, alle richieste avanzate all'Italia dall'Unione Europea in merito a una improcrastinabile modernizzazione e digitalizzazione della pubblica amministrazione come condizioni previste dal *Next Generation EU* e che l'Italia dovrà obbligatoriamente attuare mediante il PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza), per poter ricevere effettivamente quella rilevante quota di fondi.

Con questo contributo ci si prefigge, quindi, di esaminare in che modo l'Estonia abbia risposto alle sollecitazioni dell'UE per ridefinire un nuovo assetto amministrativo e quali siano state le implicazioni della riforma territoriale messa in atto. Il lavoro si focalizza sulle diverse fasi che hanno condotto all'attuale conformazione del mosaico politico-amministrativo estone, tenendo conto delle contingenze storiche, politiche e sociali che hanno caratterizzato l'evoluzione recente del paese. Nella prima parte dell'articolo si fa riferimento ai lineamenti e agli inquadramenti teorico-metodologici cui si è attinto per suffragare questo studio (§§ 1 e 2). Nella

menti di regioni per l'Italia (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud). Alle NUTS 2 appartengono le *Comunidades y ciudades autonomas* per la Spagna, le Regioni per l'Italia e così via. Al livello NUTS 3 afferiscono invece i *Départements* per la Francia e le Province per l'Italia. Al di sotto delle NUTS il criterio di classificazione Eurostat prevede un'ulteriore sub-articolazione: le LAU (*Local Administrative Units*) (cfr. Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/nuts-maps>).

⁴ Si rinvia al par. 3 per un approfondimento sulle fasi che hanno caratterizzato l'assoggettamento dell'Estonia al controllo sovietico.

seconda parte ci si concentra sulla formazione della maglia amministrativa estone nel corso del XX secolo, per poi procedere con un'analisi del ruolo che l'Unione Europea ha svolto nei processi di riforma politico-amministrativa (§§ 3 e 4).

L'intero lavoro è costruito con un approccio geostorico che si è concretizzato non solo nell'attenzione alle dinamiche che hanno generato gli eventi e le trasformazioni nella storia politica e poi nel mosaico amministrativo del paese, ma anche in una ricerca indirizzata a reperire documenti storici e materiali cartografici.

Per un primo inquadramento del contesto storico estone a cavallo fra dissoluzione dell'URSS e integrazione nell'UE, relativi al secolo scorso, si sono consultati principalmente i fondi dell'*Estonian National Library*. Tutte le indagini condotte sono state affiancate dall'elaborazione di rappresentazioni cartografiche realizzate in ambiente ArcGIS sulla base dei dati resi disponibili dall'*Estonian National Archive* e dall'Eurostat e mostrano i mutamenti avvenuti nel mosaico degli spazi istituzionali alle varie scale. L'iter della riforma amministrativa è stato ricostruito nel suo sviluppo processuale utilizzando le fonti secondarie della letteratura più recente, in particolare nella raccolta di lavori a cura di Valner (2018a) o in contributi precedenti; di questi ultimi sono stati presi in esame tanto i processi di riforma di altri paesi dell'ex Unione Sovietica (Maurel, 1982, 1983; Bennett 1989; Horvát, 1997; Regulska, 1997; Kovács, 2004; Zsomboki e Bell, 1997) quanto studi strettamente legati all'Estonia (Kurs, 1971b).

2. MAGLIE AMMINISTRATIVE E PROCESSI DI ISTITUZIONALIZZAZIONE. – La crescente influenza delle politiche per la coesione, con la conseguente redistribuzione dei fondi di sviluppo in seno all'Unione Europea, ha reso sempre più urgente il bisogno di una revisione territoriale finalizzata a coadiuvare i programmi di riordino degli spazi politico-amministrativi: un'esigenza percepita in alcuni paesi più di altri. Nel caso degli Stati dell'est Europa l'attenzione a tali politiche di riforma è risultata evidente fin dalla fase immediatamente successiva alla dissoluzione dell'Unione Sovietica.

In linea con quanto evidenziato da Ferlaino e Molinari (2009) va sottolineato che in vari paesi dell'Europa orientale il processo di adesione all'UE ha comportato radicali modifiche nell'organizzazione e negli assetti politico-amministrativi, connessi a un cambio strutturale dei poteri interni. Le riforme attuate in Estonia, Lettonia e Lituania e i loro successivi sviluppi hanno delineato, come si illustrerà in seguito, uno scenario coerente con le tesi formulate dai due autori, benché il loro studio risalga a un periodo anteriore alla concretizzazione di tali riforme. Nell'ambito dell'UE, trovandosi racchiuse realtà e territorialità eterogenee si mira a favorire una crescita più equilibrata dei contesti storico-geografici degli Stati membri, la cui *governance*, di fatto, è strettamente correlata alla numerosità dei livelli amministrativi alle varie scale.

Ad oggi ancora molti paesi dell'Europa meridionale e orientale mostrano deficit rilevanti nella *governance* rispetto agli obiettivi chiave dell'UE ed è elevato il rischio che il divario con i paesi dell'Europa centro-occidentale, maggiormente organizzati sul fronte del funzionamento dei sistemi amministrativi, tenda ad aumentare anziché ridursi, anche in conseguenza del divario tecnologico già esistente. Nonostante il ridotto carico demografico e la contenuta estensione dell'Estonia, che può indurre a considerare le vicende interne al paese come marginali, va ricordato che il problema delle dimensioni prescinde dalle dinamiche e dai ruoli che un paese svolge nel corso dei mutevoli scenari geopolitici, a geometrie variabili, che nel tempo si affermano, per collocare un'analisi della riforma estone in un discorso complessivo, che guardi alle potenzialità veicolate da un effettivo riesame delle maglie politico-amministrative nell'ambito delle politiche di sviluppo europee. In generale, nell'esaminare le trasformazioni recenti nelle politiche territoriali dell'Estonia è evidente quanto non si possa prescindere dal contesto nel quale gli interventi sono avvenuti. Se, per un verso, le maglie politico-amministrative nei diversi Stati tendono ancora a essere considerate come entità statiche, destinate a permanere nel tempo, per un altro, la percezione comune della configurazione dei confini si fonda spesso sull'idea che questi siano intrinsecamente incisi nel territorio, tanto da non richiedere cambiamenti significativi in base all'evolvere delle condizioni storico-sociali di un paese.

Sono numerosi i contributi di geografia umana che in Italia, prendendo le mosse dai pionieristici studi di Lucio Gambi (1955, 1977, 1995, 1999, 2004), hanno messo in luce la necessità di definire questi concetti inquadrandoli in un'ottica processuale, in cui le riforme territoriali non siano ridotte a mere procedure amministrative, ma siano riconosciute invece come esito dell'intreccio di processi sociali, storici e politici che vanno a sancire la definizione delle maglie territoriali alle varie scale (dai comuni alle province, alle regioni e così via)⁵. Riprendendo le sollecitazioni mosse in diverse occasioni da Galluccio e Sturani, è opportuno riferirsi a una geografia politico-amministrativa che consideri il processo di *rescaling* come parte di un'analisi multiscalare finalizzata, tuttavia, a inquadrare le modifiche delle maglie istituzionali all'interno dei processi geostorici (Galluccio, 2019; Galluccio e Sturani, 2008; Sturani, 2004, 2008, 2011, 2021). In quest'ottica, una ricostruzione preliminare degli sviluppi che hanno interessato gli ultimi trenta anni di storia estone risulta ineludibile, da affiancarsi a un'attenzione rivolta alle dinamiche interne agli spazi istituzionali generate dall'intreccio tra le decisioni dello Stato e gli interventi o le reazioni dei territori locali che hanno condotto ai concreti mutamenti nel mosaico amministrativo. Inoltre, al di là dell'impianto metodologico diverso

⁵ Oltre ai lavori di Gambi prima richiamati, si rinvia soprattutto a Gambi e Merloni (1995); Galluccio e Sturani (2008); Bonini, Blanco, Mori e Galluccio (2016).

da quello geostorico, vanno segnalati i contributi elaborati dal gruppo di lavoro A.Ge.I. “Territori Amministrati” che, avendo analizzato alcune scale di governo del territorio italiano, si sono focalizzati sulle trasformazioni e le contraddizioni prodotte dagli interventi normativi, soprattutto più recenti, dunque possono essere un utile contributo per una potenziale analisi comparativa, che per oggettivi limiti di spazio non verrà qui trattata (Dini e Zilli, 2015, 2016, 2018, 2019; Lingua e Puttilli, 2019; Molinari, 2019).

In questo lavoro, si farà riferimento a diversi studi internazionali apparsi nel corso degli ultimi decenni e, in particolare, alla vasta produzione del geografo finlandese Anssi Paasi. Nell’osservare la sequenza degli eventi e dei processi legati alla transizione estone si è fatto riferimento al quadro interpretativo formulato dallo studioso (specialmente in Paasi, 1996, 1999, 2002)⁶; pertanto, si è tentato di riconoscere gli elementi caratterizzanti di quelle che Paasi individua come le quattro fasi dell’istituzionalizzazione di una unità territoriale, come si illustrerà in maggior dettaglio nelle pagine a seguire. Peraltro, considerando la posizione dell’Estonia di regione ‘cerniera’ lungo il confine settentrionale con la Russia e sul fronte orientale di avamposto dell’UE, se si pensa alla costituzione nel 2015 dell’Unione Economica Euroasiatica (UEE) quale blocco di contenimento delle strategie dell’UE⁷, la ricerca di Paasi è un utile riferimento in rapporto allo studio del confine estone con la Russia, nonché dell’UE⁸. Fin dalla sua prima opera seminale e in successivi contributi sul tema, Paasi delinea il processo di istituzionalizzazione di un’area proponendo un’analisi del termine ‘territorio’ e delle diverse accezioni che questo può assumere in contesti differenti. Nel far questo esamina il ruolo assunto dai confini per definire gli spazi di interazione sociale e dei poteri, enfatizzando i risvolti di tali dinamiche sulla connotazione delle ‘identità’ nazionali. La sua analisi pone in primo piano il processo che conduce determinate unità territoriali all’isti-

⁶ Nell’ambito del dibattito geografico italiano una rilettura dell’approccio di Paasi è offerta da Sturani (2021).

⁷ L’Unione Economica Eurasiatica è un’unione sancita tra Armenia, Bielorussia, Kazakistan, Kirghizistan e Russia. Le basi per questa unione sono state poste già alla fine del XX secolo successivamente alla dissoluzione dell’Unione Sovietica, con degli accordi tra Bielorussia, Russia e Kazakistan. Nel 2014, all’atto della firma del trattato istitutivo dell’UEE, si sono aggiunte anche Armenia e Kirghizistan. L’UEE comprende parte della Comunità degli Stati Indipendenti e nasce con l’intento di favorire una cooperazione economica e istituzionale tra questi Stati operando, tramite un modello simile a quello dell’UE, con una commissione economica e in uno spazio economico eurasiatico.

⁸ In un noto lavoro del 1996, Anssi Paasi ha analizzato il confine russo-finlandese e le modifiche avvenute in seguito all’ingresso della Finlandia nell’UE. Pur se la questione del confine estone-russo esula dagli obiettivi del presente contributo, vale evidenziare come questo approccio consenta anche di inquadrare tali questioni e le modifiche avvenute successivamente all’ingresso dell’Estonia nell’UE. Si rinvia all’articolo di Paasi (1999) sul confine russo-finlandese e alle analisi di Berg e Ehin (1994), Berg (2000), e Pfoser (2015) sul confine russo-estone.

tuzionalizzazione. Secondo Paasi questo processo socio-spaziale viene prodotto e riprodotto tramite pratiche individuali e sociali connesse a diversi ambiti, tra cui quello culturale, economico, politico e storico. Il fenomeno nel suo complesso non può quindi essere approfondito prescindendo dalle interrelazioni fra i diversi aspetti della vita sociale, in grado di definire e ridefinire un territorio.

Ampiamente conosciuta, la teoria di Anssi Paasi – elaborata nel 1986 – prevede quattro fasi. Una prima fase consiste nell'individuazione di una forma territoriale con i relativi confini, tramite cui questa unità emerge dalla struttura spaziale societaria e si diversifica. In un secondo momento interviene la dimensione simbolica, ovvero la creazione e diffusione di simboli attinenti al territorio, i quali avranno il compito di identificarlo e distinguerlo dalle altre unità territoriali. Questi aspetti simbolici risultano di particolare rilievo nella comunicazione e nella formazione di una specifica identità territoriale, in quanto propedeutici al sorgere di una coscienza sociale. Nella terza fase si definiscono e si insediano le istituzioni che caratterizzeranno un territorio, mediante la produzione di pratiche in grado di affermare i simboli che sanciscono la formazione della nuova unità territoriale, promuovendo il senso di appartenenza da parte di coloro che abitano gli spazi interessati. Infine, nell'ultima fase, il territorio assume uno *status* definito tanto nella struttura spaziale quanto nella coscienza individuale e collettiva. Nel contributo di Paasi, inoltre, non si parla solo di produzione, ma anche di riproduzione, ovvero del costante rimodellarsi dello spazio e dei territori in base alle contingenze; si tratta quindi di un processo di lungo periodo che ha inizio spesso dopo una fase di rottura politica e con l'avvento di un nuovo potere.

Nel trattare il tema dell'istituzionalizzazione di queste formazioni territoriali può essere d'aiuto tener conto anche degli studi di Amin e Thrift (1994), i quali introducono il concetto di "spessore istituzionale". Con questa accezione i due geografi intendono rappresentare le caratteristiche di un'area – di dimensione locale – fortemente istituzionalizzata, in grado di essere competitiva in un contesto globalizzato. Amin e Thrift delineano alcune caratteristiche salienti di questa dinamica, caratterizzata da una forte presenza istituzionale sul territorio e da alti livelli di interazione tra enti amministrativi in ambito locale. L'esistenza di tali condizioni conduce a delle forme di rappresentazione collettiva da cui scaturisce, infine, la consapevolezza dei singoli di essere parte di un orizzonte comune. Lo spessore istituzionale viene ritenuto uno stimolo per l'economia locale, un elemento di rilievo soprattutto nelle reti globalizzate. Il modello proposto da Amin e Thrift risulta calzante allorché si procede a esaminare lo sviluppo e la divisione dei compiti istituzionali sui differenti territori locali. Sebbene questa non sia una prospettiva centrale ai fini della presente indagine, va rilevato come una parte significativa della riforma oggetto di questo contributo si sia realizzata attraverso

una redistribuzione delle competenze istituzionali, conferendo quindi maggiore ‘spessore istituzionale’ alla scala delle municipalità.

3. L'ESTONIA: LE RADICI STORICHE E LO SVILUPPO DELLA RIFORMA. – La Repubblica d'Estonia, con capitale Tallinn, occupa una superficie di circa 45.228 km² e conta circa 1.324.820 abitanti. L'Estonia è una repubblica parlamentare, a partire dal 2004 è ufficialmente membro dell'Unione Europea, dal 2005 ha aderito alla NATO e dal 2011 alla zona euro.

L'Estonia oggi ha una suddivisione territoriale articolata formalmente su due livelli politico-amministrativi: i *maakond* (province) e gli *omavalitsus* (municipalità)⁹ che costituiscono la scala territoriale di livello inferiore, ricompresa nei *maakond*. Attualmente sono presenti quindici *maakond*: Harju, Lääne, Lääne-Viru, Ida-Viru, Rapla, Järva, Jõgeva, Viljandi, Tartu, Valga, Põlva, Võru, Pärnu, Hiiumaa e Saare. Inoltre, i settantanove *omavalitsus* esistenti sono distinti in *Vald* (municipalità rurali) e *Linn* (municipalità urbane)¹⁰. Nonostante la ripartizione territoriale risulti articolata su due livelli, sul piano politico-amministrativo il potere è di fatto di competenza delle municipalità, dato che le province sono state spogliate dalle funzioni istituzionali con la riforma del 2017¹¹. Come illustrato nella Fig. 1, facendo riferimento al sistema NUTS in termini di classificazione territoriale, l'Estonia viene suddivisa solo al livello NUTS 3 in raggruppamenti di province. Le settantanove municipalità ricadono invece nel livello LAU (Fig. 2).

L'attuale sistema amministrativo estone è frutto di molteplici trasformazioni, succedutesi nel corso di alcuni secoli e culminate nei processi di riforma avviati, con alterne vicende, dall'indipendenza nazionale del 1918 ad oggi. Raggiunta l'indipendenza dall'URSS nel 1991 con un lungo percorso che si è concluso definitivamente solo nel 2004, è soprattutto con la riforma territoriale del 2017 che a scala municipale sono avvenuti i maggiori cambiamenti, sebbene anche le province abbiano fatto registrare sensibili mutamenti in conseguenza dell'andamento non sempre lineare degli equilibri politici che l'Estonia si è trovata ad attraversare nel corso del XX secolo¹².

⁹ Ho optato per tradurre ‘maakond’ con l'italiano ‘provincia’ in seguito a una ricostruzione delle traduzioni presenti nel dibattito anglofono. Il termine estone non ha una traduzione standardizzata in inglese, presentando traduzioni diversi a seconda delle fonti. Nonostante in molte fonti istituzionali venga riportato come ‘County’, ho preferito un termine che rappresenti un'unità territoriale vicina al lettore italiano, anche alla luce della classificazione NUTS in cui i *maakond* risultano paragonabili più alla scala delle province italiane, invece che al livello istituzionale a cui può rinviare il corrispondente ‘contea’, specifico della territorialità anglosassone.

¹⁰ I due tipi di unità hanno le medesime competenze, che vengono differenziate unicamente dalla presenza o meno di un insediamento urbano.

¹¹ Per una disamina dettagliata del sistema amministrativo estone si rimanda a Trabucco (2015).

¹² Per un approfondimento sull'evoluzione recente delle province si rimanda a Sepp e Veema (2010).



Fonte: elaborazione dell'autrice a partire da dati Eurostat.

Fig. 1 - Estonia: divisioni NUTS 3

Il territorio attuale dell'Estonia è stato per secoli oggetto di diverse dominazioni. Fino al XVIII secolo si sono succedute le dominazioni svedesi, danesi e tedesche; dal 1700 fino al 1905 ha prevalso la dominazione russa, che ha influenzato notevolmente l'assetto amministrativo; in particolare tra il 1762 e il 1796, sotto Caterina II, il territorio venne diviso in governatorati e distretti. È durante questo periodo di dominazione che iniziarono a sorgere i primi movimenti culturali, fra cui gli emblematici festival della canzone che accompagnarono la nascita dell'identità nazionale estone. L'indipendenza del paese fu ottenuta nel febbraio del 1917, approfittando della debolezza della Russia a causa del primo conflitto mondiale e delle iniziali rivolte che diedero origine alla rivoluzione socialista; tuttavia già dal giorno successivo alla dichiarazione d'indipendenza ebbe inizio una rigida dominazione tedesca che durò fino al 1920, anno in cui fu sancito l'effettivo inizio del periodo di indipendenza dello Stato estone. Dal 1920 al 1940 l'Estonia visse notevoli cambiamenti sotto l'aspetto economico e politico, in un contesto complessivamente caratterizzato da diversi squilibri interni. Nel 1939, con i patti Molotov-Ribbentrop, l'Estonia tornò sotto il controllo russo, entrando a far parte



- | | | | | |
|---------------------|----------------------|-----------------|------------------|------------------|
| 1 JÕHVI | 9 LOKSA LINN | 17 NARVA LINN | 25 SAKU | 33 VORMSI |
| 2 KAMBJA | 10 LÄÄNE-HARJU | 18 NÕO | 26 SILLAMAE LINN | 34 VÕRU |
| 3 JÕELÄHTME | 11 LUUNJA | 19 PEIPSIAÄRE | 27 TALLINN | 35 VÕRU LINN |
| 4 KIHNU | 12 LÜGANUSE | 20 RAASIKU | 28 TARTU LINN | 36 HAAPSALU LINN |
| 5 KIILI | 13 MAARDU LINN | 21 RAE | 29 TOILA | 37 HARKU |
| 6 KOHILA | 13 MUHU | 22 RAKVERE | 30 VIIMSI | 38 HÄÄDEMEESTE |
| 7 KOHTLA-JARVE LINN | 15 MUSTVEE | 23 RAKVERE LINN | 31 VILJANDI LINN | |
| 8 KUUSALU | 16 NARVA-JÕESUU LINN | 24 RUHU | 32 VIRU-NIGULA | |

— CONFINE ESTONIA — CONFINE LAU

Fonte: elaborazione dell'autrice a partire da dati Eurostat.

Fig. 2 - Estonia: divisioni LAU

dell'URSS¹³, ma tra il 1941 e il 1944 fu occupata dai nazisti, per poi tornare alla fine della Seconda guerra mondiale nuovamente sotto l'influenza sovietica. Questa fase fu caratterizzata da una forte sovietizzazione che modificò radicalmente il paese: furono anni di terrore segnati da numerose deportazioni. Solo nel 1953 – alla fine del periodo stalinista – il clima di terrore nel paese si attenuò, permettendo un lento rifiorire della vita culturale estone. In questo periodo ritornarono in vi-

¹³ Il patto prende il nome dai due firmatari: Viačeslav Molotov e Joachim von Ribbentrop. È un trattato firmato il 23 agosto 1939 a Mosca, con il quale il Reich tedesco e l'URSS firmarono un accordo di non aggressione definendo, inoltre, in quali territori le due potenze si sarebbero espanse: tra i territori dell'URSS rientravano anche Estonia, Lettonia e Lituania.

gore i festival della canzone, che culminarono nel 1989 con la rivoluzione cantata, con cui venne chiesta in modo pacifico l'indipendenza dalla Russia (Grigas, Kasekamp, Maslauskaitė e Zorgenfrei, 2013; Von Rauch, 1974; Raun, 2001; O' Connor, 2015; Taylor, 2018).

La ricostruzione sintetica dei principali mutamenti politici che hanno caratterizzato le vicende estoni consente di guardare alle trasformazioni più rilevanti del mosaico delle circoscrizioni amministrative. Tale disamina vedrà prima una ricognizione dei principali cambiamenti delle partizioni politico-amministrative estoni, successivamente analizzati secondo la lente critica del modello di Paasi. All'inizio del XX secolo l'attuale Estonia risultava ancora divisa in due governatorati, quello d'Estonia e quello della Livonia del nord, entrambi sotto il controllo dell'impero russo. Poco prima dell'indipendenza del 1918 i due governatorati vennero uniti, formando il territorio oggi noto come Estonia composto da nove *maakond*, che successivamente divennero tredici. Nel 1955, sotto il controllo sovietico, i *maakond* vennero trasformati in *rajon*, organi amministrativi che andarono ad assorbire in parte il potere dei governi locali; si passò da tredici *maakond* a trentanove *rajon*. Negli anni successivi i *rajon* diminuirono, raggiungendo al 1971 le quindici unità. Fu solo nel 1989 che il termine russo di *rajon* venne sostituito definitivamente dall'estone *maakond*, a sottolineare l'auspicio per l'indipendenza nazionale (Sepp e Veema, 2010; Sarapuu, 2011; Sepp, 2012).

Anche le municipalità hanno subito diverse modifiche negli anni del dominio sovietico. La tradizione dei governi locali estoni risale al XIX secolo e venne interrotta solo dall'occupazione sovietica con un forte aumento di queste unità amministrative. Inoltre vi fu il cambio di denominazione da *vald* a *selsoviet* e fu attuata la riduzione delle competenze istituzionali. Successivamente, nell'imminenza della fine dell'occupazione, si è assistito a una controtendenza che ha condotto alla diminuzione delle municipalità tramite accorpamenti e soppressioni. Terminata l'epoca dell'egemonia sovietica con il crollo del muro di Berlino, il sistema democratico dei governi locali è tornato a esistere già nel 1989, anno in cui è stato stabilito un periodo di transizione di quattro anni, durante il quale le strutture delle autorità legate al sistema sovietico sarebbero state sottoposte ad alcune riforme, anticipando così l'imminente riconquista dell'indipendenza sancita ufficialmente nel 1991. Durante l'ultimo decennio di dominio sovietico, peraltro, una relativa autonomia fu concessa dalla Russia alle autorità estoni, con le prime elezioni libere per i governi locali svoltesi nel 1989 (Kurs, 1971b; Ragmaa, 1996; Valner, 2018b).

La *timeline* nella Fig. 3 riporta in sequenza temporale – dal 1990 fino all'effettiva conclusione del processo di riforma nel 2017 – i principali atti promulgati in relazione alle riforme amministrative. I principi fondamentali dei governi locali sono stati sanciti dal *Government Bases Act* del 1990, nel quale si stabiliva che, affinché



Fonte: elaborazione dell'autrice.

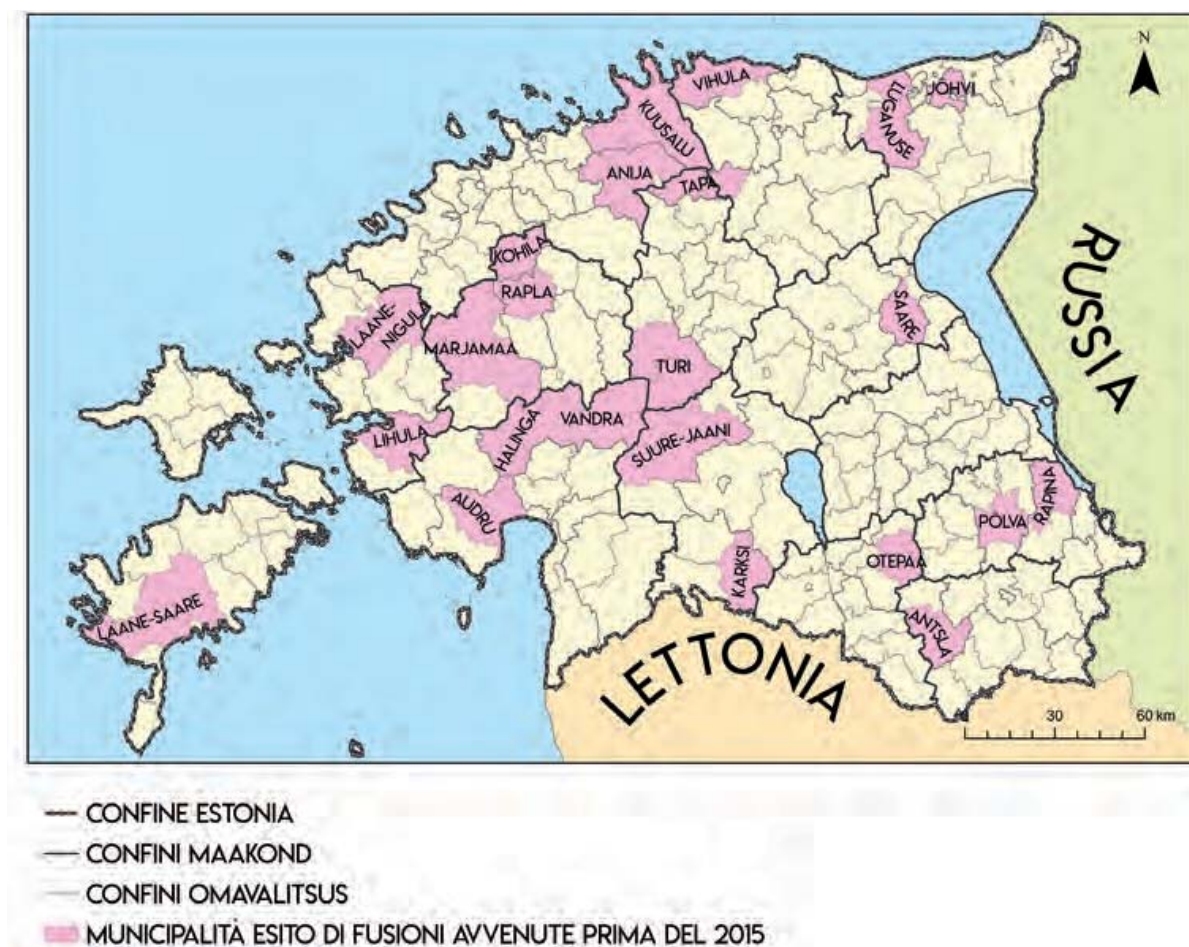
Fig. 3 - Timeline degli atti promulgati in merito alle riforme territoriali-amministrative estoni

un'unità territoriale potesse ottenere lo *status* municipale, sarebbe stata necessaria l'elaborazione di un piano di sviluppo che mostrasse la capacità delle strutture governative di assolvere ai doveri di governo locale. In quegli anni alcuni *soviet*¹⁴ dei villaggi hanno ricevuto lo *status* municipale, potendo così operare come autorità governativa a livello locale¹⁵.

La ripartizione vigente è stata sancita dal *Territory of Estonia Administrative Act* del 1995. Con quest'atto il territorio è stato suddiviso in municipalità e province: alle municipalità si attribuiva l'autonomia nella gestione governativa locale, mentre le province rimanevano legate all'amministrazione nazionale. Sulla base di questa legge, nel 1996 hanno avuto inizio le prime fusioni delle circoscrizioni territoriali; nondimeno, tale norma è entrata effettivamente in vigore solo dopo la riforma del 2017, con la dissoluzione dei governatorati provinciali. Nonostante le sovvenzioni offerte dal *Promotion of Local Mergers Act* del 2004, poche sono state le fusioni volontarie (Fig. 4), per cui i cambiamenti sono stati relativamente limitati fino al momento del varo, nel 2016, dell'*Administrative Reform Act*. Questo atto prevede per le municipalità una soglia demografica minima di almeno cinquemila residenti, con una consistenza media raccomandata di undicimila residenti; tali misure hanno condotto alle fusioni sia volontarie sia obbligatorie introdotte dalla riforma del 2017, che ha comportato una significativa riduzione di queste unità territoriali: ad oggi sono presenti quindici municipalità urbane e sessantaquattro municipalità rurali (Valner, 2018b).

¹⁴ Organo di governo fondamentale del sistema politico-amministrativo nell'ex-URSS.

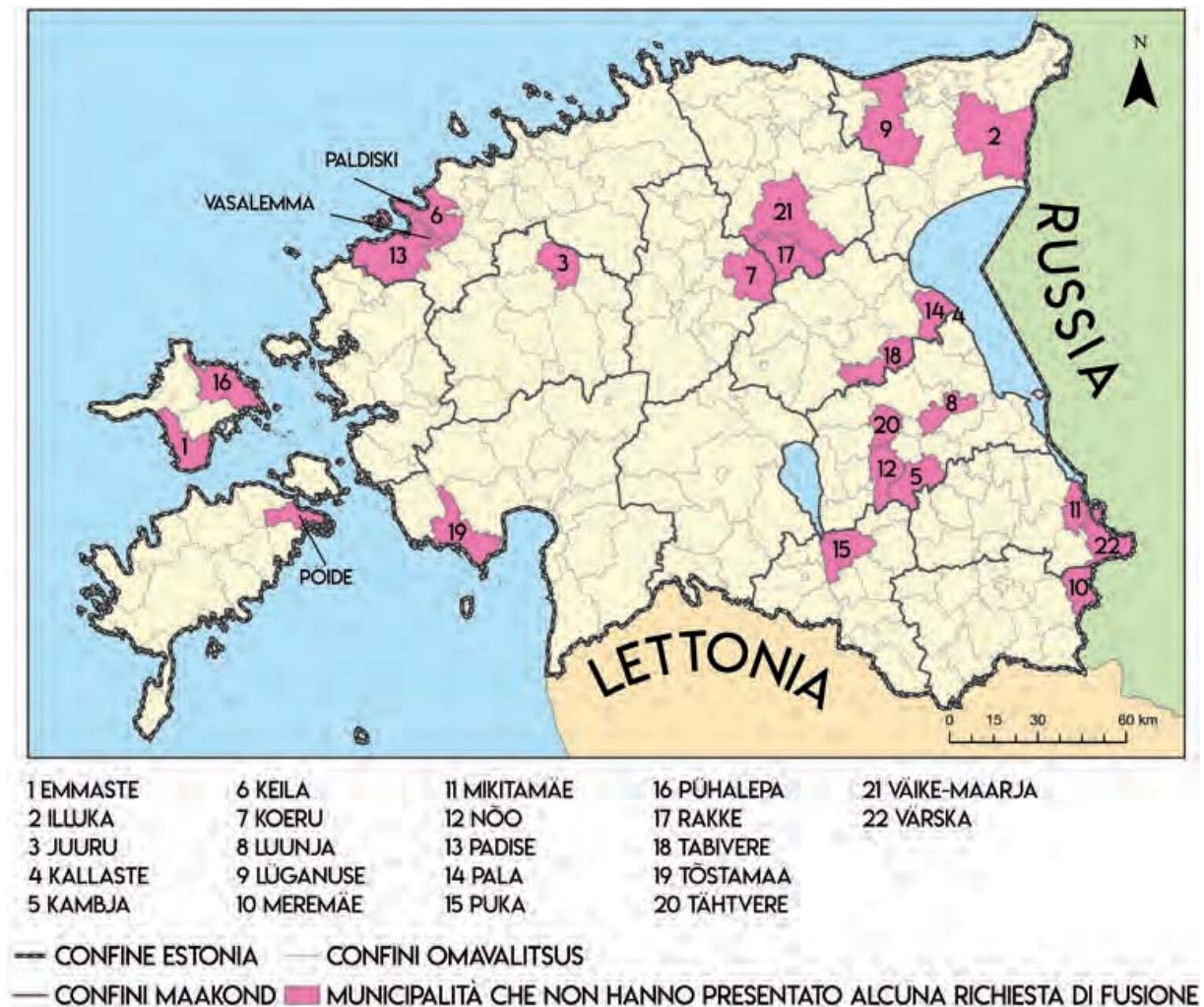
¹⁵ Durante il periodo sovietico le amministrazioni locali erano state private di molti poteri, mentre un maggior peso politico era stato attribuito alle unità di governo intermedie (le province) (cfr. Suur, 2018).



Fonte: elaborazione dell'autrice a partire da dati dell'Estonian National Archive e del Ministry of Finance.

Fig. 4 - Municipalità esito di fusioni al 2015

Le fasi relative alle fusioni che hanno caratterizzato la riforma sono due: un processo di fusioni volontarie, conclusosi il 1° gennaio 2017, e un successivo incremento delle fusioni gestito dal governo centrale fino al 15 luglio 2017; in tale processo circa l'80% delle circoscrizioni sono state accorpate integralmente ad altre. Durante la prima fase, le municipalità che non raggiungevano il requisito minimo di cinquemila abitanti potevano stabilire autonomamente degli accordi, con l'unico vincolo che nel formare le nuove unità territoriali queste condividessero almeno un confine amministrativo. Al 2016, circa l'88% delle municipalità (188 su 213) erano impegnate in accordi di negoziazione; di tali accordi ne sono stati accettati più del 90% (Laan, Kattai, Noorkõiv e Sootla, 2018). A conclusione di questa fase il governo centrale ha sottoposto delle nuove proposte di fusioni a centoquattro municipalità (Fig. 6), tra queste rientravano sia quelle che non avevano inviato alcuna richiesta di fusione, non rispondendo alla richiesta del governo (Fig. 5), sia alcune unità territoriali che pur avendo stabilito degli accordi non raggiungevano i requisiti previsti.

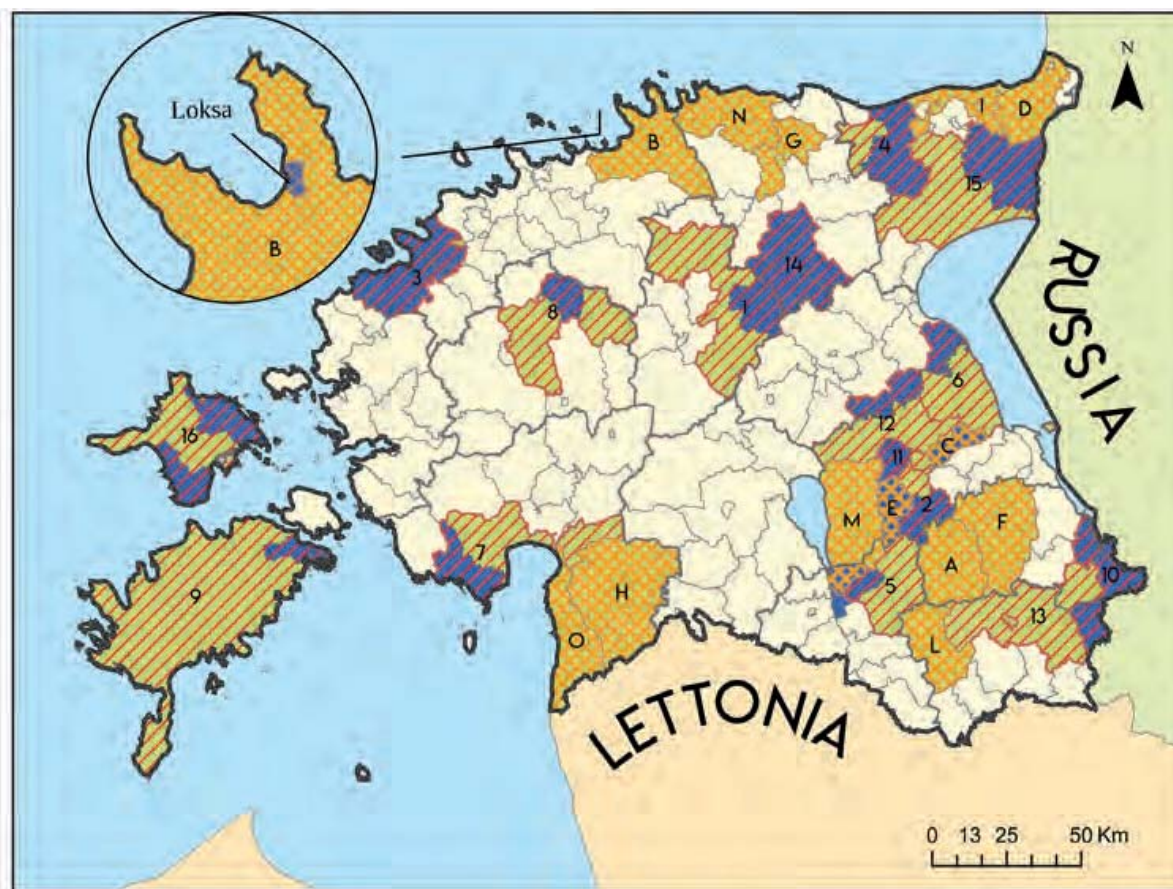


Fonte: elaborazione dell'autrice a partire da dati dell'Estonian National Archive e Ministry of Finance.

Fig. 5 - Municipalità che non hanno presentato alcuna richiesta di fusione

Secondo il governo centrale le autorità locali avrebbero dovuto condurre sondaggi tra la popolazione e in seguito stabilire una denominazione e un simbolo per ogni nuova municipalità. In circa due terzi delle municipalità i residenti si erano dichiarati contrari alle fusioni (Küngas, 2018). A conclusione di tale processo, il governo centrale aveva deciso di deliberare il ritiro delle proposte di fusione per tutte quelle unità locali che, pur avendo stipulato degli accordi, li avessero constatati non graditi dai residenti.

Le fusioni, invece, sono state imposte nel caso delle ventisei municipalità che non avevano partecipato ad alcuna negoziazione. Di queste, tuttavia, solo diciotto municipalità alla fine sono state effettivamente obbligate a eseguire le fusioni. Inoltre, con dieci spostamenti di porzioni di territorio si sono trasferiti alcuni



- FUSIONI PROPOSTE DAL GOVERNO CHE NON SONO STATE APPROVATE
- FUSIONI PROPOSTE DAL GOVERNO CHE SONO STATE APPROVATE
- MUNICIPALITÀ CHE NON HANNO PRESENTATO ALCUNA RICHIESTA DI FUSIONE
- MUNICIPALITÀ CHE AVEVANO GIÀ AVVIATO ACCORDI DI FUSIONE

| | | | |
|----------------|--------------|---------------|----------------|
| A KANEPI | E NÕO | I TOILA | O HÄADEMEESTE |
| B KUUSALU | F PÕLVA | L ANTLA | |
| C LUUNJA | G RAKVERE | M ELVA | |
| D NARVA-JÕESUU | H SAARDE | N HALJALA | |
| 1 JARVA | 5 OTEPÄÄ | 9 SAARE | 13 VÕRU |
| 2 KAMBIA | 6 PEIPSIAÄRE | 10 SETO | 14 VÄIKE-MARJA |
| 3 LÄÄNE-HARJU | 7 PÄRNU | 11 TARTU LINN | 15 ALUTAGUSE |
| 4 LÜGANUSE | 8 RAPLA | 12 TARTU VALD | 16 HIID |

Fonte: elaborazione dell'autrice a partire da dati dell'Estonian National Archive e Ministry of Finance.

Fig. 6 - Proposte di fusione avviate dal governo centrale

villaggi da una municipalità a un'altra. Anche in questo caso, tramite i sondaggi, preliminarmente è stato vagliato il parere della popolazione dei singoli villaggi: al riguardo non sono emerse particolari criticità, in quanto molti abitanti già consideravano come centro di riferimento quello della municipalità di nuova appartenenza a cui erano collegati da preesistenti relazioni funzionali (Noorkõiv, Lõhmus e Kat-tai, 2018). Per quanto notevole sia stato il numero di municipalità che ha optato per la fusione volontaria, il completamento della riforma non è avvenuto senza l'ostruzionismo di molte unità locali. Nello specifico, le municipalità di Rakke, Koeru, Lügánuse, Lasva, Võru, Vastseliina, Sõmerpalu, Pala, Kambja, Ülenurme, Illuka, Mikitamäe, Tõstamaa, Emmaste, Pühalepa, Padise e Vasalemma, ritenendo l'*Administrative Reform Act* incostituzionale, nella speranza di rendere nulle le fusioni obbligate si sono rivolte alla Corte Suprema. Tuttavia, il verdetto finale è stato favorevole al governo centrale, rendendo quelle fusioni definitive (Olle e Lust-Vedder, 2018).

Un ulteriore cambiamento apportato dalla riforma del 2017 ha riguardato i governatorati provinciali, enti ancora presenti a quella data e che dopo il 2017 hanno ceduto le proprie competenze in parte ad altre autorità statali e in parte alle autorità municipali, cui è stato assegnato un ruolo di maggior rilievo nella gestione sia delle singole municipalità sia dell'intera provincia. Di fatto, oggi le municipalità hanno la piena gestione nell'amministrazione locale, con l'eccezione di alcune attività supervisionate dai ministeri¹⁶. Nel rilevare le funzioni svolte in precedenza dai governatorati provinciali, le municipalità devono riunirsi per elaborare progetti condivisi volti allo sviluppo della provincia di appartenenza (Valner, 2018b, p. 31).

Per quanto concerne la ricezione di questa riforma, l'atteggiamento della popolazione nel periodo precedente (2013-2016) risultava essere tendenzialmente positivo. Infatti, facendo riferimento ad alcuni sondaggi condotti in quel frangente dal Turu-uuringute AS¹⁷, risulta che la maggior parte della popolazione fosse favorevole alla proposta di una riforma territoriale. Tuttavia, nonostante la percentuale dei favorevoli sia sempre rimasta alta, dopo il 2013 (quando era nettamente superiore al 50% dei consultati) è notevolmente diminuita e nel 2016 i favorevoli e i contrari raggiungevano entrambi il 30%, con un 40% di intervistate e intervistati senza opinione. Questo risultato probabilmente è da attribuire allo scetticismo della popolazione delle aree rurali. In merito, poi, alla composizione per fasce di età e provenienza nazionale, va segnalato come le generazioni più giovani fossero in gran parte più favorevoli alla riforma rispetto alla popolazione anziana, mentre

¹⁶ Il Ministero della Giustizia verifica la legalità degli atti amministrativi, il Cancelliere della Giustizia garantisce che vengano applicati i principi della legislazione dei governi locali e della Costituzione, la Corte dei conti accerta che il bilancio rispetti le norme di legge (Valner, 2018b).

¹⁷ Un ente estone che si occupa di condurre ricerche qualitative e quantitative. <https://turu-uuringute.eu/?lang=en>

la maggior parte della popolazione russofona non ha espresso opinioni al riguardo (Kaldaru, 2018). Per leggere, quindi, in dettaglio la risposta della popolazione locale ai processi di riforma è d'aiuto ripercorrere alcuni passaggi critici che hanno accompagnato l'iter di definizione degli accordi di fusione fra le municipalità, analizzando questi processi tramite il modello di Paasi. Gli accordi di fusione, secondo l'articolo 9 del *Territory of Estonia Administrative Division Act*, dovevano coprire una serie di questioni legali che possono essere riassunte in quattro macro-categorie, correlate a: 1) fusioni; 2) identità della nuova municipalità; 3) modelli di governo locali; 4) sviluppo dei servizi pubblici.

Riprendendo il modello sull'istituzionalizzazione territoriale, la prima fase, inerente alla definizione dei confini di un territorio, nel caso della riforma estone si è svolta mediante la ridefinizione dei confini municipali e gli accordi di fusione (secondo il punto 1 suindicato). Sancire tali accordi è stato il passaggio più ostico della riforma, andando questa a modificare gli equilibri preesistenti, richiedendo in alcuni casi l'intervento del governo centrale. Laddove le fusioni sono state obbligate, la fase di ridefinizione simbolica conseguente alle fusioni si è ulteriormente complicata. Come sottolinea Paasi, un territorio si identifica e si distingue da altri proprio grazie ai simboli adottati – bandiere, stemmi, toponimi – che contribuiscono alla formazione di una peculiare identità territoriale. Tale fase (corrispondente al punto 2: “identità della nuova municipalità”), nel corso della riforma estone, è stata particolarmente delicata già durante le negoziazioni attinenti alla fusione. Per le municipalità che hanno aderito alle fusioni volontarie sono stati indetti dei concorsi pubblici dedicati alla creazione *ex novo* degli stemmi e delle bandiere; altre municipalità hanno preferito, invece, creare nuovi stemmi a partire da simboli storici delle singole unità che si unificavano. Le maggiori dispute si sono verificate, comprensibilmente, con le fusioni obbligatorie, laddove il senso di appartenenza territoriale era ancora molto radicato e nessuna municipalità aveva intenzione di rinunciare ai propri simboli (Lõhmus, 2018). Una volta stabiliti i nuovi confini e ridefiniti i simboli municipali è stato necessario un riesame dei modelli di governo locali e dei servizi pubblici (collegati quindi ai punti 3 e 4: “modelli di governo locali” e “sviluppo dei servizi pubblici”). Tale revisione rientra, per un verso, nella terza fase individuata da Paasi, riguardante l'effettivo insediamento delle istituzioni che caratterizzano il territorio e sanciscono l'affermazione dei simboli territoriali. Per altro verso, questo processo si è concretizzato nella ri-localizzazione degli uffici amministrativi, nella ridefinizione dei distretti elettorali e nell'allestimento dei piani per lo sviluppo dei servizi pubblici. Il ricollocamento degli uffici amministrativi è risultato complesso lì dove era presente un forte centro urbano. Nel caso dei distretti elettorali i problemi sono stati di ordine minore; tuttavia, allo scopo di garantire un'adeguata rappresentanza anche per le aree più piccole, molte municipalità hanno optato per la formazione provvisoria di consigli

municipali con un numero di membri maggiore rispetto a quello richiesto sulla base dei residenti. Infine, per quel che concerne i servizi pubblici (scuole, opere pubbliche in corso di esecuzione o programmate, piano dei trasporti) non sono state riscontrate notevoli difficoltà e la discussione è stata volta a garantire soprattutto la qualità ottimale dei servizi e il minor numero di cambiamenti possibili per la popolazione residente.

Nel complesso, il processo di riforma descritto ha tenuto conto dei pareri degli attori e dei governi locali, cercando mediazioni e patteggiamenti; tuttavia sarebbe azzardato intravedere in questa dinamica un andamento di tipo *bottom-up*. In *primis*, c'è da considerare che le fusioni, anche volontarie, hanno subito una consistente accelerazione solo nel momento in cui è stata evidente l'inevitabilità della riforma, che comunque non ha smosso lo scetticismo delle aree rurali. In secondo luogo, l'intervento del governo centrale è stato indispensabile per dare concreto compimento alla riforma, imponendo dall'alto diverse fusioni. Inoltre, come si detaglierà nel paragrafo successivo, nonostante l'intento riformatore si sia manifestato fin dal 1991, la reale attuazione della riforma è stata in buona parte determinata dall'applicazione delle direttive dell'UE, per cui i cambiamenti nella maglia amministrativa vanno considerati anche a scala comunitaria, come passo compiuto dall'Estonia nel processo di ridefinizione della propria 'identità nazionale', ma anche come contestuale rafforzamento del nuovo ruolo di membro dell'Unione.

4. LA RIFORMA POLITICO-AMMINISTRATIVA DEL TERRITORIO E L'UE. – La necessità di rispondere alle sollecitazioni dell'UE era uno degli scopi preminenti della nuova politica di riforma territoriale avviata. Infatti, se si esaminano i *report* redatti nel periodo 2011-2020, in alcuni passaggi chiave delle raccomandazioni annuali della Commissione Europea, si osserva che viene segnalata reiteratamente l'esigenza di modifiche strutturali nell'organizzazione della maglia politico-amministrativa. Per un sintetico riscontro documentale, di seguito si riportano alcuni stralci dei report del 2012, 2014 e 2016:

[occorre] rafforzare la sostenibilità finanziaria delle comunità locali migliorando allo stesso tempo l'efficienza nelle amministrazioni locali e assicurando l'effettiva prestazione dei servizi, segnatamente attraverso maggiori incentivi alla fusione o ad una più stretta collaborazione tra comuni; le proposte di riforma in materia dovrebbero essere avviate in tempi ragionevoli (Commissione Europea, 2012).

[occorre] commisurare le entrate delle amministrazioni locali alle competenze loro delegate; migliorare l'efficienza delle amministrazioni locali e garantire l'offerta di servizi pubblici di qualità a livello locale, in particolare per quanto riguarda i servizi sociali che affiancano le misure di attivazione (Commissione Europea, 2014).

[occorre] garantire l'erogazione e l'accessibilità dei servizi pubblici di elevata qualità, in particolare dei servizi sociali, a livello locale, tra l'altro grazie all'adozione e all'attuazione della proposta di riforma dell'amministrazione locale [...] (Commissione Europea, 2016).

Fin dal *report* del 2012 si faceva esplicito riferimento all'inderogabilità della riforma ai fini della sostenibilità fiscale delle municipalità. E nel *report* del 2017, immediatamente successivo al varo del nuovo assetto territoriale, vi è un paragrafo dedicato alla riforma estone che, per un verso, evidenzia i risultati già ottenuti, per un altro rileva quali passi siano ancora da intraprendere:

L'Estonia ha adottato misure per garantire l'offerta e l'accessibilità di servizi di elevata qualità, compresi servizi sociali a livello locale nell'ambito della riforma del governo locale. In particolare, l'Estonia ha adottato una legge di riforma del sistema amministrativo al fine di agevolare la creazione di amministrazioni locali sostenibili in grado di finanziare le proprie attività, pianificare sviluppo e crescita, nonché offrire servizi di qualità. Il paese ha portato a termine con successo la fase di fusione su base volontaria delle amministrazioni locali e sta dando applicazione alla legge sull'assistenza sociale. Non sono state ancora adottate alcune misure fondamentali per portare a compimento la riforma dell'amministrazione locale. La revisione del regime di finanziamento per le amministrazioni locali è ancora in sospeso. Sono ancora in fase di elaborazione ulteriori atti legislativi sulla responsabilità e la divisione dei compiti tra governo centrale e amministrazioni locali. L'adozione di queste proposte è cruciale per garantire l'offerta di servizi pubblici di qualità in settori quali l'istruzione, il lavoro giovanile, la promozione della salute e i trasporti (Commissione Europea, 2017).

In un'intervista a Jaak Aab, all'epoca ministro della pubblica amministrazione, si sottolinea quanto la riforma attuata nel 2017 sia soprattutto territoriale, mentre la distinzione o il ridimensionamento delle funzioni istituzionali tra alcuni livelli circoscrizionali in buona parte restano ancora da definire (Valner, 2018a). In ogni caso, la riforma ha avuto il merito di aver operato con un'attenzione al territorio e agli spazi amministrativi locali. E sebbene nell'applicare le fusioni sia stato fissato un criterio legato al numero di residenti, le non poche eccezioni accolte hanno consentito di rendere meno stringente tale requisito.

Al tempo stesso, tra i principali problemi riscontrati nell'assorbire e utilizzare i fondi di sviluppo in Estonia, risaltavano la mancanza di specialisti e la dimensione – tanto demografica quanto territoriale – delle municipalità (Tatar, 2010). Di fatto, minore era la dimensione di queste unità, maggiore era la loro dipendenza dalle autorità centrali. Tali considerazioni portano in luce come l'assenza di uno 'spessore istituzionale' per queste aree rendesse problematico lo svolgimento di progetti a lungo termine, lasciando le municipalità in una posizione ambigua, invischiata tra le aspettative di autonomia e l'effettiva incapacità ad agire autonomamente a causa dell'impossibilità di usufruire dei fondi necessari, spingendo irrimediabilmente queste circoscrizioni a dipendere dal centro.

È interessante a tal proposito riprendere le considerazioni di Amin e Thrift esposte in precedenza: sulla scorta del quadro interpretativo da loro proposto risulta evidente l'emergere del contesto locale come volano di sviluppo, in grado di agire su tutto il territorio. Al tempo stesso, le tesi affermate da Paasi e confermate dal caso in esame consentono di sostenere quanto questa riforma non possa essere compresa appieno se non come riflesso del contesto socioculturale dei territori in cui è stata realizzata. È noto che già nelle ultime fasi del periodo sovietico in Estonia si era assistito a un risveglio dell'orgoglio nazionale e del senso di appartenenza, contraddistinto da momenti caratterizzati da una forte valenza simbolica, come il "Festival della canzone", culminato il 23 agosto 1989 nella spettacolare catena baltica – la catena umana costituita da circa 2 milioni di persone tra Estonia, Lettonia e Lituania – con la quale i tre paesi hanno pacificamente chiesto l'indipendenza dall'ex URSS. Dall'uscita formale dall'URSS, come è avvenuto in altri Stati dell'ex blocco sovietico, l'Estonia ha subito notevoli modifiche e questa volontà di riforma è stata indicativa dell'intenzione di ristabilire l'indipendenza nazionale (Suur, 2018). Va ricordato, inoltre, che il breve periodo di indipendenza (1920-1940) di cui aveva goduto l'Estonia precedentemente ai patti Molotov-Ribbentrop non era stato sufficiente a rendere solida la costruzione dell'identità nazionale estone. Di conseguenza, una volta dissolta l'Unione Sovietica, l'Estonia si è trovata a dover affrontare le nuove sfide di un mondo ormai drammaticamente diverso dal passato, ancora segnata dal timore del vicino 'ingombrante', spesso considerato come una minaccia per l'indipendenza estone¹⁸.

Con la partecipazione all'*European Neighbourhood Policy*, l'Estonia ha mostrato il proprio interesse ad aderire all'UE, anche in termini di garanzia e protezione rispetto alle spinte egemoniche della Russia: non a caso ancora oggi per la sicurezza del paese viene ribadita l'importanza dell'appartenenza alla NATO e all'UE. Se da un lato è evidente l'impatto che l'influenza europea ha avuto nella formazione dell'identità dell'Estonia negli ultimi trent'anni (Soska, 2016), dall'altro l'improbabilità delle riforme amministrative oggi accomuna numerosi Stati dell'UE – l'Italia ne è un caso lampante – e non tutti gli Stati hanno risposto con la stessa rapidità alle esigenze di snellimento della maglia amministrativa caldegiate

¹⁸ A tal proposito si ricordano le riforme relative alla cittadinanza estone. Nel ripristinare l'indipendenza nel 1990 vennero considerati cittadini e cittadine estoni solo coloro che lo erano già prima del 1940, privando un grande numero di abitanti del riconoscimento della cittadinanza. Negli anni si sono susseguite svariate riforme. Alcune delle quali richieste dall'UE per migliorare la condizione delle cittadine e dei cittadini russi; ad oggi considerati 'alieni', in quanto privi di cittadinanza estone o europea. Degno di nota è anche il presunto attacco cibernetico compiuto da parte della Russia in seguito ai disordini causati in seguito al trasferimento di una statua relativa al periodo sovietico, definita comunemente 'il soldato di bronzo'. Nel 2007 la statua è stata rimossa dal centro della città e ricollocata in un cimitero di periferia. L'evento ha causato diversi giorni di proteste sia a Tallinn sia presso l'ambasciata estone a Mosca (Cianetti, 2014; Ehala, 2018).

dall'UE. Estonia, Lettonia, Lituania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, nell'ultimo ventennio hanno modificato il proprio apparato amministrativo, distanziandosi da un sistema istituzionale e politico-amministrativo in parte ancora retaggio del sistema sovietico (Maurel, 1982; 1983; Horvát, 1997; Regulška, 1997; Kovács, 2004). Durante quel periodo i governi locali sono stati spogliati da molte prerogative che sono state trasferite alle unità territoriali intermedie (*rajon*); la restituzione di questi poteri ai governi locali, avvenuta già a partire dal 1989, testimonia anche l'intenzione di riportare la maglia amministrativa estone alla fase precedente l'egemonia sovietica. Le spinte esterne provenienti dall'UE si sono inserite in questo clima già propenso alla riforma e hanno così contribuito al processo di ridefinizione di un'Estonia indipendente, in cui è maturato il dibattito che ha preceduto il processo di riforma del 2017.

5. INSEGNAMENTI DALLA VICENDA ESTONE: UNO SGUARDO AL DIBATTITO ITALIANO. – Prima di procedere alle conclusioni, al fine di riportare il caso presentato in un orizzonte più ampio, che in prospettiva possa prefigurare una ricostruzione di tipo comparativo, si presentano alcuni spunti di analisi volti a individuare possibili collegamenti con i processi e con il dibattito relativo al riordino amministrativo in Italia. Tale riflessione si motiva alla luce del comune percorso di revisione dei parametri richiesti dall'UE in materia di organizzazione amministrativa, ma trova evidenti limiti nelle diverse vicende storiche, politiche e culturali che hanno caratterizzato la struttura dei due paesi. Ai fini di questo contributo appare interessante guardare alla questione di una riforma delle unità intermedie con cui entrambi gli Stati hanno provato a cimentarsi, e l'impatto generato da tali interventi in termini di capacità di acquisizione dei fondi strutturali dell'UE.

In Italia, con la legge 56/2014, parte delle competenze delle province sono state trasferite a comuni e regioni lasciando aperte e irrisolte numerose ambiguità. Come ampiamente dibattuto nell'ambito degli studi condotti dal gruppo di ricerca A.Ge.I. "Territori Amministrati", la legge in oggetto non ha condotto all'auspicata riorganizzazione amministrativa in grado di produrre una nuova geografia politica del paese, necessaria per consentire una modernizzazione nel rapporto tra amministrazione e società.

A questo proposito, pur con le debite differenze tra le diverse realtà, si può tentare di avviare un confronto con quanto avvenuto nel caso estone, considerando quest'ultimo come un esempio virtuoso nell'aver dato seguito a una riforma amministrativa, a differenza di quanto finora accaduto in Italia. L'unità politico-amministrativa estone che meglio si può affiancare alle nostre province è rappresentata dai *maakond*, il cui potere amministrativo, facendo seguito al dibattito riportato nel presente lavoro, è stato di fatto svuotato con la riforma del 2017.

Entrambi i paesi hanno condotto le rispettive riforme (riuscite o meno) sulla scorta degli impulsi ricevuti dall'UE; tuttavia, nel caso estone, l'adesione all'Unio-

ne Europea ha stimolato non solo un forte connotato identitario, legato alla volontà di superare l'epoca del dominio sovietico, ma ha anche risposto alla necessità di apportare opportune modifiche ai fini dell'accesso nell'Unione e della fruizione dei fondi strutturali¹⁹. Di conseguenza, l'Estonia ha avuto un maggiore spinta verso una riforma organica e non parziale della maglia istituzionale-territoriale, con mutamenti più drastici che hanno visto un effettivo superamento degli enti intermedi a favore degli enti locali, permettendo uno sviluppo dal basso e una più efficiente acquisizione e allocazione dei fondi europei

L'Italia, di contro, trovandosi già pienamente inserita nel contesto comunitario, non solo non ha avuto le stesse condizioni tassativamente vincolanti in relazione alle molteplici riforme richieste dell'UE, ma considerando le resistenze sedimentatesi nel corso della sua storia istituzionale – in particolare dopo la nascita della Repubblica – continua a far registrare una maggiore difficoltà nell'intervenire con efficacia su questo nodo nevralgico, dai cruciali interessi politici locali fortemente interrelati con i poteri centrali, delle diverse scale di governo del territorio.

Nonostante sia prematuro trarre un bilancio dalla così recente riforma estone, non si può ignorare il valore di una revisione del mosaico amministrativo efficacemente portata a termine, nonché l'eccellente risultato di una capillare digitalizzazione del paese. In Italia, invece, sebbene su questi temi negli anni si sia data vita a un vivace dibattito accademico e pubblico – quest'ultimo con un'attenzione nei fatti altalenante – il processo di riforma stenta a decollare; così come, allo stato attuale, si riscontrano consistenti ritardi in merito all'ammodernamento e alla digitalizzazione della pubblica amministrazione, indispensabili per assolvere alle condizioni previste dal *Next Generation EU*²⁰.

6. CONCLUSIONI. – Per un primo bilancio della ricostruzione fin qui delineata, va rilevato come la riforma amministrativa estone non possa essere considerata unicamente alla stregua di una mera modifica dei confini territoriali, ma vada inquadrata nelle sue diverse sfaccettature come un'evoluzione grazie alla quale le mutate maglie politico-amministrative mettono in evidenza il nuovo assetto dinamico del sistema istituzionale del paese nel suo complesso. Nell'analizzare le diverse fasi che hanno caratterizzato questa riforma è risultato essenziale e chiarificatore l'inquadramento teorico dello schema introdotto da Paasi, che permette di evidenziare da differenti angolature come questa riforma si inserisca e, al tempo stesso, sia esi-

¹⁹ Sulla base dei dati del portale *European Structural And Investment Funds Data* (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>) in seguito alla riforma del 2017 in Estonia la percentuale di fondi strutturali assorbiti è aumentata ed è in crescita (2017: -18% speso su 57% deciso; 2018: 33% speso su 73% deciso; 2019: 49% speso 85% deciso; 2020: 62% speso, 98% deciso) andando a superare la media europea; a differenza dell'Italia che al riguardo si trova al di sotto della media europea. Cfr. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/EE>; <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/IT>.

²⁰ Per le specifiche condizioni si rimanda a www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

to dei processi storici, politici e sociali che hanno interessato l'Estonia nell'ultimo secolo.

Il processo di riforma ha modificato in più aspetti le condizioni del paese. In primo luogo, seppur considerato da molto tempo come un passaggio obbligato, l'intervento istituzionale sul mosaico politico-amministrativo ha dato risposta alle istanze espresse in tal senso dall'UE, volte a garantire una maggiore coesione sociale all'interno dei paesi membri. In secondo luogo, lo snellimento della maglia territoriale ha comportato anche un riesame delle competenze istituzionali affidate ai singoli enti. In particolare, questo ha consentito di trasferire le competenze delle province (*maakond*) – ormai già da tempo spogliate da poteri effettivi – alle municipalità (*omavalitsus*). Tale passaggio ha permesso, insieme alla ridefinizione dei confini politico-amministrativi, una più equa distribuzione delle finanze destinate agli enti locali, con un conseguente miglioramento della *governance*. I cambiamenti territoriali in Estonia si sono inseriti quindi in un processo di riforma più vasto, che anche attraverso i mutamenti del mosaico amministrativo – tanto nella struttura spaziale, nella dimensione simbolica, nella definizione e nell'insediamento delle istituzioni, quanto nella coscienza soggettiva e collettiva – giunge alla percezione di un nuovo *status* territoriale di paese membro dell'UE, ormai distante dalle strutture di governo sovietiche.

In Estonia un rinnovamento dell'architettura delle scale di governo del territorio è stato per molti anni uno dei maggiori argomenti affrontati dal dibattito politico, sviluppatosi di pari passo con altri progetti di riforma dello Stato, proprio nel tentativo di trasformare il paese dopo diversi decenni di occupazioni straniere. La riforma è riuscita nell'intento di semplificare e diminuire il numero delle municipalità. Tuttavia, considerando la non numerosa popolazione estone (1.324.820 abitanti all'ultimo censimento del 2018), sono ancora presenti casi di municipalità che includono un numero di residenti inferiore rispetto a quelli stabiliti dal piano di riforma. Inoltre va considerato anche il tasso di emigrazione dalle piccole aree, dal momento che la maggior parte della popolazione si concentra nelle municipalità della capitale Tallinn o delle città principali. È del tutto palese, come spesso è stato sottolineato dal dibattito italiano su questi temi, che i criteri meramente quantitativi della taglia demografica e dell'estensione territoriale non possono essere i riferimenti principali che orientano la definizione dei confini dell'insieme delle partizioni amministrative di uno Stato: al principio astratto dell'uniformità bisognerebbe contrapporre piuttosto un'attenta lettura delle differenze geografiche dei singoli territori da delimitare²¹.

In definitiva, pur se con alcuni inevitabili limiti, il nuovo assetto territoriale estone finalizzato a garantire le esigenze di *governance* degli spazi istituzionali co-

²¹ Per tutti, si rinvia ai diversi articoli raccolti in Castelnovi (2013).

stituisce un primo passo verso una migliore gestione del territorio, valido ad affermare una posizione maggiormente strategica dell'Estonia in seno all'UE. Di fatto, questo processo riformatore ha rappresentato un generoso tentativo di sviluppare una riforma territoriale di ampia portata, ispirandosi a un modello partecipativo di tipo *bottom-up*. E questo nonostante – come qui si è cercato di mostrare – sia stato comunque necessario un ragguardevole intervento da parte del governo centrale nell'armonizzare il processo di riforma, che rende manifesta – al di là dell'esigenza di aderire alle richieste dell'UE – la volontà di ricostruire una diversa idea di paese indipendente, anche adottando una nuova delimitazione della maglia territoriale. Al contempo, va segnalata la netta controtendenza rispetto ad altri Stati europei nei quali tali processi di riforma stentano a decollare, com'è ad esempio il caso dell'Italia.

A conferma di quanto siano ancora attuali ed efficaci in chiave interpretativa gli assunti degli approcci teorici ai quali si è fatto riferimento, l'esperienza estone ancora una volta mette in luce il delicatissimo ruolo che assume il mosaico degli spazi istituzionali come unità dinamica – dalla forte connotazione politica – influenzata dai (e influente nei) processi sociali, politici ed economici di uno Stato.

Bibliografia

- Amin A., Thrift N. (1994). *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bennett R.J., a cura di (1989). *Territory and administration in Europe*. Londra: Pinter Publisher.
- Berg E. (2000). Deconstructing border practices in the Estonian-Russian borderland. *Geopolitics*, 3: 78-98. DOI: 10.1080/14650040008407692
- Id., Ehin P., a cura di (1994). *Identity and Foreign Policy, Baltic-Russian Relations and European Integration*. Farnham: Ashgate.
- Bonini F., Blanco L., Mori S., Galluccio F., a cura di (2016). *Orizzonti di cittadinanza, per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Castelnovi M., a cura di (2013). *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*. Roma: Società geografica italiana.
- Cianetti L. (2014). Granting Local Voting Rights to Non-Citizens in Estonia and Latvia: The Conundrum of Minority Representation in Two Divided Democracies. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 1: 86-95.
- Commissione Europea (2012). *Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2012 dell'Estonia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità dell'Estonia 2012-2015*. Bruxelles. Testo disponibile al: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0311&from=IT> (26/10/2021).

- Id. (2014). *Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Estonia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità 2014 dell'Estonia*. Bruxelles. Testo disponibile al: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0407&from=EN> (26/10/2021).
- Id. (2016). *Raccomandazione del consiglio sul programma nazionale di riforma 2016 dell'Estonia e che formula un parere del consiglio sul programma di stabilità 2016 dell'Estonia*. Bruxelles. Testo disponibile al: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0327&from=EN> (26/10/2021).
- Id. (2017). *Raccomandazione del consiglio dell'11 luglio 2017 sul programma nazionale di riforma 2017 dell'Estonia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2017 dell'Estonia*. Bruxelles. Testo disponibile al: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809\(06\) &from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H0809(06) &from=EN) (26/10/2021).
- Dini F., Zilli S., a cura di (2015). Il riordino territoriale dello Stato. In: *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana Onlus. Scenari Italiani 2014*. Roma: Società geografica italiana.
- Id., Id. (2016). Neo-centralismo e territorio fra aree vaste, città metropolitane e legge 56. In: Dansero E., Lucia M.G., Rossi U., Toldo A., a cura di, *(S)radicamenti, Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Torino, 16 dicembre 2016*. Firenze: Società di studi geografici.
- Id., Id. (2018). Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia. In: Fuschi M., a cura di, *Barriere/Barriers, Memorie geografiche. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Pescara, 1 dicembre 2017*. Firenze: Società di studi geografici.
- Id., Id. (2019). Neo centralismo e territorio fra Città metropolitane, aree vaste e intercomunalità. Introduzione. In: Salvatori F., a cura di, *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme. Roma, 7-10 giugno 2017*. Roma: A.Ge.I.
- Ehala M. (2009). The Bronze Soldier: Identity Threat and Maintenance in Estonia. *Journal of Baltic Studies*, 40: 139-158. DOI: 10.1080/01629770902722294
- Ferlaino F., Molinari P. (2009). *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: il Mulino.
- Galluccio F., a cura di (2019). Forme della cittadinanza. Spazio, confini, statualità. *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, supplemento al fascicolo 2: 107-127. DOI: 10.13133/1125-5218.15717
- Ead., Sturani M.L. (2008). L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi. *Quaderni Storici*, 127: 155-176.
- Gambi L. (1955). La riconfigurazione topografica dei comuni come parte della pianificazione regionale. In: Bevilacqua E., a cura di, *Atti del XVI Congresso geografico italiano (Padova-Venezia, 1954)*. Faenza: Stabilimento grafico F.lli Lega.
- Id. (1977). Le regioni italiane come problema storico. *Quaderni Storici*, 34: 275-298.
- Id. (1995). L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative. In: Gambi L., Merloni F., a cura di, *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Id. (1999). Un elzeviro per la regione. *Memoria e Ricerca*, 4: 151-185.

- Id. (2004). Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle Storie regionali. *Acme. Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano*, 57: 236-242.
- Id., Merloni F., a cura di (1995). *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Grigas A., Kasekamp A., Maslauskaitė K., Zorgenfrei L. (2013). *The Baltic States in the EU: Yesterday, Today and Tomorrow*. Parigi: Notre Europe Jacques Delors Institute.
- Horvát T.M. (1997). Decentralization in public administration and provision of services: an East-Central European view. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15: 161-175. DOI: 10.1068/c150161
- Kaldaru H. (2018). The Attitudes of the General Public toward the Administrative Reform 2013-2016. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Kovács I.P. (2004). Challenges of Regional Policy and Responses of Traditional Public Administration in East-central European Countries. *Society and Economy*, 26: 325-339. DOI: 10.1556/socec.26.2004.2-3.9
- Küngas K. (2018). The Execution of Government-Initiated Mergers. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Kurs O. (1971a). Geographers in research of the administrative units and administrative division of Estonia. *Estonian Geographical Studies*, 26: 93-99.
- Id. (1971b). On general tendencies in the development of the administrative division of the Estonian S.S.R. *Estonian Geographical Studies*, 22: 147-155.
- Laan M., Kattai K., Noorkõiv R., Sootla G. (2018). The Merger Negotiations Initiated by Municipal Councils. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Lingua V., Puttilli M. (2019). Conflitti d'area vasta. Geografie, rappresentazioni, governo. In: Cerutti S., Tadini M., a cura di, *Mosaico/Mosaic. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Novara 7 dicembre 2018*. Firenze: Società di studi geografici.
- Lõhmus M. (2018). The Merger Contracts Signed During the 2017 Administrative Reform. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Maurel C.M. (1982). *Territoire et stratégies soviétiques*. Parigi: Economica.
- Ead. (1983). Pouvoir local et maillage territorial. L'exemple de la commune rurale polonaise. *Annales de Géographie*, 514: 641-659. DOI: 10.3406/geo.1983.20220
- Molinari P. (2019). "Confini in bilico": il lento e silenzioso ridisegno "dal basso" dei confini amministrativi. In: Cerutti S., Tadini M., a cura di, *Mosaico/Mosaic. Giornata di studio della Società di Studi Geografici, Novara 7 dicembre 2018*. Firenze: Società di studi geografici.
- Noorkõiv R., Lõhmus M., Kattai K. (2018). The Transfer of Villages from One Municipality to Another. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.

- O' Connor K. (2015). *The History of the Baltic states*. Westport: Greenwood Press.
- Olle V., Lust-Vedder L. (2018). The Protection of the Constitutional Guarantees for Local Government during the Administrative-Territorial Reform. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Paasi A. (1986). The Institutionalization of Regions: a Theoretical Framework for Understanding the Emergence of Regions and the Constitution of Regional Identity. *Fennia*, 1: 106-146. DOI: 10.11143/9052
- Id. (1996). *Territories, Boundaries and Consciousness: The Changing Geographies of the Finnish-Russian Border*. Hoboken: Wiley.
- Id. (1999). Boundaries as social practice and discourse: the Finnish-Russian border. *Regional Studies*, 7: 669-680. DOI: 10.1080/00343409950078701
- Id. (2002). Territory. In: Agnew J., Mitchell K., Toal G., a cura di, *A Companion to Political Geography*. New Jersey: Wiley.
- Id. (2011). The region, identity, and power. *Procedia. Social and Behavioral Sciences*, 14: 9-16.
- Pfoser A. (2015). Between Security and Mobility: Negotiating a Hardening Border Regime in the Russian-Estonian Borderland. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 10: 1684-1702. DOI:10.1080/1369183x.2015.1015408
- Ragmaa G. (1996). Shifts in regional development of Estonia during the transition. *European Planning Studies*, 6: 679-699. DOI: 10.1080/09654319608720374
- Raun T.U. (2001). *Estonia and the Estonians*. Stanford: Hoover Institution Press Publication.
- Regulska J. (1997). Decentralization or (Re)Centralization: Struggle for Political Power in Poland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15: 187-207. DOI: 10.1068/c150187
- Sepp V. (2012). Inoperative Provinces Immobile Regions and the Geography of Heterogeneous Associations: the Case of Absent Territorial Border Change in Estonia. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 1: 47-63. DOI: 10.1111/j.1468-0467.2012.00395.x
- Id., Veema J. (2010). The reproduction of Estonian provinces in the context of transitional administrative reform. *European Urban and Regional Studies*, 4: 417-432. DOI: 10.1177/0969776410365778
- Soska M. (2016). Estonia. In: Fruhstorfer A., Hein M., a cura di, *Constitutional Politics in Central and Eastern Europe, From Post-Socialist Transition to the Reform of Political Systems*. Berlino: Springer.
- Sturani M.L. (2004). Le dinamiche della maglia amministrativa come processi di istituzionalizzazione di regioni: per una rilettura del caso piemontese. In: D'Ascenzo A., a cura di, *Atti del Convegno Internazionale di Studi Mundus Novus (Roma-Firenze, 27-30 novembre 2002)*. Roma: Società geografica italiana.
- Ead. (2008). Le rappresentazioni cartografiche nella costruzione di identità territoriali: materiali e spunti di riflessione della prospettiva della storia della cartografia. In: Blanco L., *Organizzazione del potere e territorio. Contributi per una lettura storica della spazialità*. Milano: FrancoAngeli.

- Ead. (2021). *Dividere, governare e rappresentare il territorio in uno stato di antico regime. La costruzione della maglia amministrativa nel Piemonte sabaudo (XVI-XVIII sec.)*. Alessandria: Edizioni dell'Orso.
- Sarapuu K. (2011). Post-Communist Development of Administrative Structure in Estonia: From Fragmentation to Segmentation. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7: 54-73.
- Suur N. (2018). The Light and Dark of Administrative Reform at the County Level. In: Valner S., a cura di, *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Tatar M. (2010). Estonian local government absorption capacity of European Union structural funds. *Halduskultuur-Administrative Culture*, 2: 202-226.
- Taylor N. (2018). *Estonia: a Modern History*. Londra: Hurst.
- Trabucco F.R. (2015). An Overview of the Local Government in Estonia. *European Public Law*, 3: 467-481.
- Valner S., a cura di (2018a). *Administrative Reform 2017 in Estonia. Collection of articles. Decisions, background, implementation*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Id., a cura di (2018b). *Local Governments in Estonia*. Tallinn: Ministry of Finance.
- Zsamboki K., Bell M. (1997). Local self-government in Central and Eastern Europe: decentralization or deconcentration? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15: 177-186. DOI: 10.1068/c150177