



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
FIRENZE

FLORE

Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19 / Francesco Dini; Sergio Zilli. - STAMPA. - (2023), pp. 130-135.

Availability:

This version is available at: 2158/1294200 since: 2023-05-12T15:49:17Z

Publisher:

Cleup

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (<https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf>)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)



XXXIII CONGRESSO
GEOGRAFICO ITALIANO



GEOGRAFIE IN MOVIMENTO
Padova 8-13 settembre 2021

VOLUME QUARTO

IDEE, TESTI, RAPPRESENTAZIONI

**Pensare, raccontare,
immaginare il movimento**

a cura di

Tania Rossetto Giada Peterle Chiara Gallanti

cleup

XXXIII CONGRESSO GEOGRAFICO ITALIANO

GEOGRAFIE IN MOVIMENTO

Padova 8-13 settembre 2021

VOLUME QUARTO

IDEE, TESTI, RAPPRESENTAZIONI

**Pensare, raccontare,
immaginare il movimento**

a cura di

Tania Rossetto Giada Peterle Chiara Gallanti

cleup

XXXIII Congresso Geografico Italiano
Padova, 8-13 settembre 2021

Con il sostegno di



Associazione dei Geografi Italiani



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI PADOVA

Università degli Studi di Padova

DSSGeA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE STORICHE,
GEOGRAFICHE E DELL'ANTICHITÀ

Dipartimento di Scienze Storiche
Geografiche e dell'Antichità



Dipartimento di Ingegneria Civile
Edile Ambientale



MUSEO DI GEOGRAFIA

PALAZZO WOLLEMBORG
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Museo di Geografia
Università di Padova



MOBILITY & HUMANITIES
Centre for Advanced Studies

Centro di Eccellenza
Mobility and Humanities



Master in GIScience e Sistemi a pilotaggio
remoto per la gestione integrata
del territorio e delle risorse naturali



Sustainable Territorial Development:
Climate Change Cooperation Diversity -
International Master Degree



Associazione
GIShub

Associazione GIShub

Comitato Organizzatore

Marina Bertoncin (coordinatrice), Silvy Boccaletti, Aldino Bondesan, Benedetta Castiglioni, Margherita Cisani, Daniele Codato, Giuseppe Della Fera, Massimo De Marchi, Alberto Diantini, Giovanni Donadelli, Francesco Facchinelli, Francesco Ferrarese, Chiara Gallanti, Laura Lo Presti, Sabrina Meneghello, Marco Orlandi, Salvatore Eugenio Pappalardo, Andrea Pase, Chiara Pasquato, Giada Peterle, Silvia Piovan, Daria Quatrada, Chiara Rabbiosi, Tania Rossetto, Mauro Varotto.

Comitato Scientifico

Marina Bertoncin (coordinatrice), Silvia Aru, Aldino Bondesan, Panos Bourlessas, Giorgia Bressan, Luisa Carbone, Benedetta Castiglioni, Giacomo Cavuta, Margherita Cisani, Annalisa Colombino, Elena Dell'Agnese, Massimo De Marchi, Federica Epifani, Chiara Gallanti, Arturo Gallia, Francesca Governa, Laura Lo Presti, Sara Luchetta, Salvatore Eugenio Pappalardo, Andrea Pase, Giada Peterle, Silvia Piovan, Carlo Pongetti, Chiara Rabbiosi, Andrea Riggio, Lorena Rocca, Tania Rossetto, Mauro Spotorno, Massimiliano Tabusi, Mauro Varotto, Giacomo Zanolin.

Prima edizione: maggio 2023

ISBN 978 88 5495 595 0

CLEUP sc

“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”

via G. Belzoni 118/3 – Padova (t. +39 049 8753496)

www.cleup.it

www.facebook.com/cleup

© 2023 Associazione dei Geografi Italiani

Licenza Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International
(CC BY-NC-ND 4.0)

Ideazione grafica di copertina: www.studio7am.it

Indice

Marina Bertoincin, <i>Discorso di apertura ai lavori del XXXIII Congresso Geografico Italiano</i>	9
Andrea Riggio, <i>Discorso di apertura</i>	13
NODO 4	
ITR. Idee, testi, rappresentazioni: pensare, raccontare, immaginare il movimento	
Tania Rossetto, Panos Bourlessas, Luisa Carbone, Chiara Gallanti, Giada Peterle, Massimiliano Tabusi, <i>Introduzione</i>	19
ITR 1. Traveling Geographies. Idee, tradizioni e approcci geografici fra mobilità e resistenze	
Anna Casaglia, Chiara Giubilaro, <i>Introduzione</i>	25
Luca Muscarà, <i>Genealogie intellettuali e discontinuità transatlantiche: alcuni concetti della geografia francese della prima metà del Novecento</i>	29
ITR 2. La mobilità delle politiche	
Giacomo Pettenati, Alessia Toldo, Egidio Dansero, <i>Introduzione</i>	37
Marco Tononi, <i>Le politiche ambientali urbane nella città postindustriale. Dalla sostenibilità ai cambiamenti climatici nel caso di Brescia</i>	41
Carlo Perelli, Giovanni Sistu, Giacomo Spanu, <i>Altre energie. La territorialità effimera della transizione energetica in Sardegna</i>	47
Beatrice Ruggieri, <i>Governare le (im)mobilità climatiche: la rilocalizzazione pianificata come strumento di adattamento e sviluppo nelle policies globali e nelle Planned Relocation Guidelines di Fiji</i>	54
Beatrice Ferlino, <i>Reinventare la rivoluzione verde: l'agricoltura marocchina fra mutamento e stabilità</i>	60
Francesca Blanc, <i>Mobilità delle politiche in America latina tra logiche di assemblaggio transnazionale e path dependence. Il caso studio dell'Ecuador</i>	66
Arturo Di Bella, <i>Boutique festival, mobilità delle politiche e nuovo turismo urbano</i>	72
Andrea Giansanti, <i>Pandemia e politiche attive: criticità e prospettive</i>	77
ITR 3. Il dinamismo dello spazio geopolitico e le sue molteplici cartografie	
Edoardo Boria, <i>Introduzione</i>	85

Giorgio Mangani, <i>Un raffinato documento di geopolitica: il mappamondo veneto-turco di Hajji Ahmed</i>	87
Matteo Marconi, <i>L'ultima tentazione di Cesare Battisti. Il conflitto tra Stato e Nazione nelle opposte rappresentazioni spaziali dell'Italia a Salorno e al Brennero</i>	90
Andrea Perrone, <i>Cartografia, geopolitica e determinismo nella parabola scientifica di Giotto Dainelli. Gli studi geocartografici dello scienziato fiorentino fra scienza e nazionalismo</i>	99
Matteo Proto, <i>La geografia italiana e lo spazio a est: questione adriatica e dominio mediterraneo fra le due guerre mondiali</i>	106
Orietta Selva, <i>Sino a che vi è Continente. Cartografie sul Delta del Po tra gli argini rotti di una diplomazia (1749- 1790)</i>	112
Cristiana Zorzi, <i>Praticare paesaggi in divenire. La cartografia sensibile come mezzo di governance territoriale: il caso della Val di Fiemme</i>	119

ITR 4. Covid-19 e forme del potere amministrativo in Italia

Francesco Dini, Sergio Zilli, <i>Introduzione</i>	129
Francesco Dini, Sergio Zilli, <i>Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19</i>	131

La sessione ITR5 non si è svolta durante il Congresso.

ITR 6. «Antropo-scene»: esercizi di narrazione geografica

Cristiano Giorda, Michele Bandiera, <i>Introduzione</i>	139
Chiara Spadaro, <i>Le scuole di storia orale nel paesaggio del prosecco superiore: voci di un ambiente in movimento</i>	141
Carolien Fornasari, <i>Migrazioni ambientali. Scrittura personalista e letteratura migrante: una lettura in chiave geografica</i>	148
Martina Loi, Alice Salimbeni, <i>Esercizi di improvvisazione: un'auto-etnografia nomade delle periferie intorno alla SS 554</i>	154
Giacomo Bandiera, <i>Narrazioni in movimento. Identità e retorica dei luoghi: fruizione turistica</i>	161
Matteo Bronzi, Caterina Ciarleglio, Gioacchino Piras, Enrico Priarone, Valerio Salvini, Riccardo Valentini, <i>Ripensare spazi di contaminazione</i>	166

ITR 7. Migrazioni/biodiversità/residenza: Geografie del movimento tra scienza e arte

Raffaele Cattedra, <i>Introduzione</i>	177
Gianluca Gaias, Cinzia Atzeni, <i>Diaspore di racconti transmediterranei. Il corpo racconta il viaggio fra deserto, città e mare</i>	181
Dario La Stella, Valentina Solinas, <i>La coreografia della migrazione</i>	189

ITR 8. Narrazioni visuali e spazi geografici

Marco Maggioli, Maurizio Memoli, <i>Introduzione</i>	197
Luca Paolo Cirillo, Fabio Amato, <i>Into the buffer zone. Micro etnografie sensoriali dell'area vesuviana</i>	203
Patrizia Miggiano, <i>«Viviamo in un incantesimo». Per un racconto visuale del caso Xylella in Salento</i>	208
Giorgia Iovino, <i>Geografie dell'effimero: street art tour e periferie urbane</i>	212
Giulia de Spuches, <i>Viaggio in Italia tra gli spettri dell'emigrazione. Geografia delle terrae incognitae</i>	219

ITR 9. Immagini in movimento nella ricerca geografica: osservare, comprendere e rappresentare il mondo con gli audiovisivi

Sandra Leonardi, Riccardo Russo, <i>Introduzione</i>	227
Marino Midena, <i>La lettura integrata dell'Ecocinema tra geografia, ecopolitics, ecocritica letteraria e diritto</i>	231
Maurizio Zignale, <i>Cineturismo, da rappresentazione visuale a geografia reale</i>	237
Silvy Boccaletti, <i>Playscape: mappare, frammentare e de-materializzare un parco urbano attraverso lo strumento audiovisivo</i>	240
Maria Conte, <i>Dove nuotano i caprioli. Filmic geography «dentro» il paesaggio idroelettrico di Centro Cadore</i>	243
Giuseppe Sommario, <i>Sentirsi a casa. Voci dalle Spartenze</i>	247

ITR 10. (Dis)figurare il genere: pensare, raccontare, immaginare in una cornice transitoria

Giulia de Spuches, <i>Introduzione</i>	255
Alessandra Bonazzi, <i>Anamorfosi e corpi sommersi: la Zona Critica del Mediterraneo</i>	257
Stefania Bonfiglioli, <i>Corpi che parlano: arte femminista e dibattiti geografici odierni</i>	261
Antonia De Michele, <i>Spazi di possibilità nel quartiere Pigneto a Roma: pratiche artistiche come veicolo per la produzione di soggettività fuori dalla norma</i>	267
Gabriella Palermo, Alice Salimbeni, <i>Donne, corpi e territori: riflessioni sulla transitorietà</i>	275
Massimiliano Fantò, Giuseppe Muti, Valeria Pecorelli, <i>Toponomastica transfemminista come pratica performativa: una lettura geografica</i>	280

Vecchie e nuove forme del potere amministrativo in Italia fra riordino territoriale e Covid-19

Francesco Dini, Sergio Zilli¹

La discussione sul potere amministrativo in Italia e quindi sulla suddivisione delle sue parti, volendo recuperare il rimando al movimento presente nel titolo del Congresso Geografico di Padova, conferma che non c'è nulla che neghi il movimento più della fissità dei confini. La presenza di molteplici limiti territoriali interni rappresenta per l'Italia di oggi uno dei grandi problemi nella misura in cui l'organizzazione del potere territoriale è rimasta bloccata nella sua struttura originaria e non si è adeguata all'evoluzione della società. Sopra la geografia politica dell'Italia sono passati i giganteschi processi novecenteschi di evoluzione territoriale che, attraverso fasi di industrializzazione, urbanizzazione e disindustrializzazione, hanno portato ad una riorganizzazione dei sistemi territoriali, riducendo l'integrazione e lo sviluppo delle sue parti, da cui la macchina dello Stato è rimasta fuori (Molinari, 2019). Se da un lato la mancata sincronizzazione fra trasformazione socio economica e modifica degli strumenti di gestione del territorio attesta l'inefficienza della nostra politica, i cui soggetti hanno cercato più volte di normare e modificare questa situazione attraverso nuove leggi e riforme costituzionali, dall'altro la ricerca di una soluzione mai finora raggiunta ha prodotto un'*iperterritorializzazione* con il conseguente incremento dell'inefficienza amministrativa. Per questo motivo il riordino territoriale costituisce uno dei temi più pressanti all'interno della riflessione sul funzionamento del Paese e rappresenta di certo uno di quelli che maggiormente possono coinvolgere le analisi dei geografi e delle geografe attivi in Italia (Dini, Zilli, 2021). La gerarchia prevista dalla Costituzione, che oggi comprende Stato, regioni, città metropolitane, province e comuni, consente di differenziare il ragionamento sui vari livelli amministrativi, ma al contempo impone una continua messa a confronto di quanto accade all'interno delle diverse ripartizioni, per valutare gli effetti della declinazione locale di norme che sono generali in quanto derivanti da leggi nazionali. La – nostra – proposta iniziale prevedeva il coinvolgimento dei partecipanti al Gruppo di lavoro AGEI *Territori amministrati*² in modo da fornire un quadro esaustivo dello stato delle cose presenti nelle varie regioni. Le regole d'ingaggio hanno però imposto un limite alla composizione delle sessioni e così la rappresentazione che ne sarebbe derivata sarebbe stata monca e pertanto inadeguata. Per tale motivo avevamo deciso di rinunciare alla sessione, ma grazie al riconoscimento da parte degli organizzatori del rilievo della questione, ne portiamo testimonianza attraverso questo singolo contributo.

L'impatto del Covid-19 nel periodo finora trascorso ha evidenziato alcuni dei limiti della odierna geografia politica dell'Italia. I ritardi con cui le norme, talvolta straordinarie, sono state adottate dalle diverse parti del paese hanno avuto origine anche nelle forme vigenti del potere territoriale, nonostante queste pochi anni or sono siano state interessate da un'azione di riordino amministrativo, compresa nella legge 56 del 2014 *Disposizioni*

¹ Francesco Dini, Università di Firenze; Sergio Zilli, Università di Trieste.

² Sotto il nome *Territori amministrati. Regioni, città metropolitane, aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia* dal 2013 agisce un gruppo di geografi e geografe italiane, coordinato dagli autori del presente saggio, che riflette sui limiti posti dalla inadeguata morfologia amministrativo-territoriale del paese allo sviluppo delle sue potenzialità economiche, politiche e civili. Il prodotto collettivo di questa riflessione è presente, in sessioni autonome, nelle pubblicazioni relative ai convegni e alle giornate di studio promosse dall'Associazione dei Geografi Italiani e dalla Società di Studi Geografici dal 2016 a oggi (Dansero e altri, 2017; Fuschi, 2018; Salvatori, 2019; Cerruti, Tadini, 2019; Zilli, Modaffari, 2020; Dini e altri, 2021).

sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, conosciuta anche come «Del Rio» dal nome del ministro proponente (Dini, Zilli, 2015, 2019, 2020b). Con essa si era tentato di modificare la filiera di comando, superando le vecchie province con nuove e non ben definite aree vaste, riducendo il numero dei comuni attraverso unioni o fusioni, introducendo le città metropolitane come nuovo motore di sviluppo all'interno di alcune regioni. In questo modo si intendeva creare un nuovo strumento di diversificazione degli spazi interni, confermando al contempo le delimitazioni fra le venti Regioni – anzi diciannove più due Province autonome – individuate nella Costituzione del 1948 e ormai considerate stabilizzate a cinquanta anni dal completamento della loro istituzionalizzazione (Gambi, Merloni, 1995; Coppola, 1997; Ferlaino, Molinari, 2009; Castelnovi, 2013). La geometria delle province, per la quasi totalità risalente all'Ottocento, veniva ritenuta superata, ma senza essere esplicitamente abolita, nel timore di toccare poteri locali consolidati; tuttavia si attestava la necessità della presenza di un coordinamento fra comuni, nella forma delle *Aree vaste*, per una gestione allargata di questioni territoriali e di servizi alle comunità, lasciandone l'applicazione alle singole regioni, secondo propri criteri e regole (Dini, 2019). La principale innovazione risiedeva nell'accettazione del ruolo primario delle aree metropolitane all'interno di singole regioni, ma il passaggio normativo identificava queste ultime con la superficie coperta da dieci capoluoghi regionali, escludendo quindi cinque regioni dai nuovi processi di sviluppo e confermando l'autonomia organizzativa alle cinque a statuto speciale (Zilli, 2017). Quindi la legge rappresentava un primo tentativo di costruzione di una nuova piramide di comando che riportava, dopo un paio di decenni di esaltazione di un decentramento pseudofederalista, una parte del controllo al governo centrale e sottraeva potere alle amministrazioni regionali, attribuendolo – dove possibile – alle città metropolitane. Si avviava quindi un processo che intendeva far gestire la partecipazione dell'Italia alla globalizzazione attraverso un duplice canale, con da un lato l'attribuzione della responsabilità dello sviluppo degli spazi regionali – quelli ritenuti spendibili a livello europeo – ai principali nuclei urbani e dall'altro il riconoscimento della necessità di una guida unica nazionale per quelle aree non considerate in grado di contribuire alla nuova modernizzazione. Si tratta di un'idea semplice e in teoria efficace, ma che nella realtà ha sbattuto contro un'attuazione diversificata da parte delle singole amministrazioni regionali. Queste, nel corso degli anni successivi al loro avvio, si sono progressivamente strutturate come organismi differenziati sia tra loro sia nei confronti delle istanze nazionali. Ciò è avvenuto anche grazie all'ulteriore attribuzione completa della gestione di alcuni aspetti molto importanti della società e dell'economia locale che hanno un gran peso nella vita degli abitanti delle rispettive regioni. Inoltre, queste ultime sono diventate, attraverso l'adozione di nuove forme maggioritarie di elezione, gli ambiti di affermazione personale di singoli rappresentanti politici per i quali, non a caso, è comunemente usata la definizione di «governatore» al posto di «presidente della giunta regionale», quasi a attestare il riconoscimento di una qualche forma di potere superiore alle istanze delle rispettive assemblee elettive.

L'attribuzione della gestione della sanità alle singole regioni ha creato ventuno sistemi sanitari diversi, con un'organizzazione differenziata della distribuzione territoriale dei presidi, un approccio diversificato al rapporto sanità pubblica – sanità privata, una molteplicità di forme di intervento davanti alle medesime problematiche sanitarie. Nel momento in cui il Covid-19 si è diffuso in Italia, partendo da alcune aree ristrette della Lombardia e del Veneto, ma preannunciando il rapido coinvolgimento del resto del paese, è emersa la grande difficoltà di gestire localmente un problema che non riconosceva i confini amministrativi locali e che poteva essere affrontato soltanto a livello nazionale. Viva è la memoria dei ritardi denunciati nelle prime settimane non soltanto nella creazione di un sistema di regole omogeneo sul territorio – le zone rosse... –, ma anche nell'introduzione in misura omogenea e sull'intero territorio nazionale di elementi di assistenza al momento non disponibili – i respiratori automatici, le mascherine, ... – e che per la quantità richiesta hanno potuto essere reperiti soltanto attraverso una gestione centrale dello Stato.

Col passare dei mesi si è palesata l'incongruenza fra le esigenze di gestione dell'epidemia e la condizione dell'organizzazione amministrativa nazionale, sia quella pregressa sia quella introdotta dalla legge 56 sia quella derivata dalla interpretazione di quest'ultima da parte delle singole regioni (Molinari, 2019; Consolandi, 2021; Dini, Zilli, 2020a). Le città metropolitane, nel frattempo istituite e dotate degli organismi e dei dispositivi programmatori previsti, sono scomparse dalla scena. Le province, già indebolite dalla progressiva restrizione dei trasferimenti statali, avviata in vista di una loro abolizione definitiva prevista col referendum istituzionale del 2016 – ma fallita con l'esito negativo di quest'ultimo –, si sono trovate nell'impossibilità di intervenire direttamente, anche a seguito delle varie riforme sanitarie locali che avevano distinto l'amministrazione della sanità da quella della cosa pubblica anche nell'individuazione degli spazi d'intervento. Le Regioni e lo Stato

centrale sono rimasti gli unici due attori sulla scena, ma si sono trovati a dover seguire un copione diverso rispetto al pregresso, da un lato attraverso l'invenzione di una figura fuori dell'ordinario come il «Commissario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19» dall'altro con l'esaltazione delle figure dei singoli «governatori», per cui anche la gestione politica stessa del Paese, in relazione alle scelte economiche e sociali derivanti dall'epidemia, non ha più il suo momento principale di confronto e discussione all'interno delle aule del parlamento, ma nelle trattative fra il Governo e la Conferenza delle Regioni.

Gli effetti della diffusione del Covid-19 nell'intero paese hanno quindi mostrato i limiti di una geografia molteplice della sanità, nata per contrastare la rigidità legate a un sistema unico nazionale ma che oggi appare inadeguata rispetto alle problematiche presenti. Fino ai giorni in cui si è svolto a Padova il XXXIII Congresso Geografico Italiano, l'epidemia aveva colpito oltre 4,5 milioni di abitanti e di questi quasi 130 mila erano morti. Dunque risultava essere stato contagiato oltre il 7,7% della popolazione, lo 0,2% di questa era deceduto e tale quantità rappresentava il 2,8% di tutti i positivi al virus. La rappresentazione, valevole a livello nazionale, però cambiava in misura sensibile se differenziata fra le singole regioni, dando risultati anche molto distanti fra loro (Casti, Adobati, 2020; Consolandi, 2021; Ferlino, Rota, 2021).

Tabella 1. Contagi e decessi in Italia e nelle varie regioni all'8 settembre 2021. Fonte: Elaborazione degli autori su dati Istat e Ministero salute, (www.salute.gov.it/portale/nuovocoronavirus/dettaglioMonitoraggioNuovoCoronavirus.jsp?lingua=italiano&menu=monitoraggi&id=79).

	Contagiati	Deceduti	Abitanti	Contagi su abitanti (%)	Deceduti su abitanti (%)	Deceduti su contagi (%)
Lombardia	874.008	33.937	9.966.992	8,77	0,34	3,88
Veneto	459.755	11.704	4.852.453	9,47	0,24	2,54
Campania	449.084	7.797	5.679.759	7,90	0,14	1,73
Emilia-Romagna	415.783	133.388	4.445.549	9,35	0,30	3,21
Lazio	377.679	8.554	5.720.796	6,60	0,15	2,26
Piemonte	374.387	11.727	4.273.210	8,76	0,27	3,13
Sicilia	285.154	6.484	4.840.876	5,89	0,13	2,27
Toscana	275.015	7.043	3.668.333	7,49	0,19	2,56
Puglia	265.267	6.729	3.926.931	6,75	0,17	2,53
Friuli Venezia Giulia	111.874	3.807	1.198.753	9,33	0,31	3,40
Marche	111.758	3.052	1.501.406	7,44	0,20	2,73
Liguria	110.814	4.388	1.509.805	7,34	0,20	3,95
Calabria	79.805	1.338	1.877.728	4,25	0,29	1,67
Abruzzo	79.785	2.534	1.285.256	6,21	0,19	3,17
P.A. Bolzano	75.612	1.162	533.715	14,17	0,21	1,53
Sardegna	73.667	1.599	1.598.225	4,61	0,10	2,17
Umbria	62.460	1.434	865.013	7,22	0,16	2,29
P.A. Trento	47.751	1.345	544.745	8,76	0,24	2,81
Basilicata	29.342	601	547.579	5,36	0,11	2,04
Molise	14.374	495	296.547	4,84	0,16	3,44
Valle d'Aosta	12.049	473	123.895	9,72	0,38	3,92
<i>Italia</i>	4.585.423	129.591	59.257.566	7,74	0,22	2,82
<i>Nord</i>	2.482.033	81.931	27.449.117	9,04	0,29	3,3
<i>Centro</i>	921.071	23.112	13.337.351	6,9	0,17	2,51
<i>Sud</i>	1.182.319	24.548	18.471.098	6,4	0,13	2,07

La porzione di contagiati sulla popolazione residente risultava doppia rispetto alla media nazionale nella provincia autonoma di Bolzano - Alto Adige, unica ripartizione a presentare il dato in duplice cifra, mentre in tre regioni – Calabria, Sardegna e Molise – era inferiore al 5%. La diffusione del contagio appariva maggiore e superiore alla media nelle aree settentrionali, tranne in Liguria, e diminuiva progressivamente scendendo verso sud. Tale risultato derivava in proporzioni non stimabili da una diffusione differenziata nel tempo e nello spazio, dagli effetti delle politiche di contenimento imposte dal Governo e dall'applicazione dei controlli a livello regionale. Diversa appare la distribuzione delle percentuali dei deceduti rispettivamente sul totale degli abitanti e sull'insieme dei contagiati. Nel primo caso il primato spetta alla Valle d'Aosta che indicava un dato quasi doppio rispetto alla media nazionale, seguita a breve distanza da altre regioni settentrionali e dalla Calabria, mentre per Basilicata, Sicilia e Sardegna le cifre sono prossime al dato mediano. Ancora diverso è il rapporto fra contagiati e deceduti, con differenze del 100% fra le varie regioni, tra le quali quelle della parte settentrionale del Paese mostrano sia i massimi – Valle d'Aosta e Lombardia – sia i minimi – Bolzano –. In estrema sintesi, potremmo dire che c'è una relazione diretta fra diffusione del virus e la condizione degli spazi coinvolti, che hanno visto un primato quantitativo della parte settentrionale del Paese e un rilievo calante nel progressivo spostamento verso sud. Tale distinzione si mantiene costante, a livello di macroaree regionali, ma al suo interno si notano forti discontinuità che rimandano a situazioni specifiche, legate alle condizioni interne alle singole regioni. Non è una forzatura supporre la presenza di un collegamento fra la gestione differenziata delle ventuno politiche sanitarie e le diverse reazioni alla diffusione del virus. Con questo non vogliamo entrare nella già folta schiera degli esperti in virologia che quotidianamente intervengono sulla scena pubblica per descrivere le sorti del virus. Quanto a noi interessa sottolineare è la coincidenza fra alcuni aspetti della gestione della malattia e la relativa distribuzione geografica, elementi che rimandano al legame fra la funzione sanitaria e l'organizzazione politica e amministrativa sul territorio. La ripartizione dell'organizzazione della salute pubblica fra le singole regioni, e all'interno di queste fra le diverse aziende sanitarie – non sempre coincidenti con le suddivisioni amministrative –, ha dimostrato in questa occasione forti limiti, che sono stati in parte superati con una gestione commissariale nazionale ma che in altra parte si sono ripresentati nel momento in cui le decisioni adottate mediante decreto governativo hanno dovuto trovare applicazione a livello locale.

I primi diciotto mesi dell'epidemia hanno quindi mostrato, per quanto riguarda l'aspetto della gestione territoriale, i limiti non soltanto della ripartizione amministrativa vigente ma anche di quella da poco introdotta per tentare di adeguare la struttura territoriale alla fase contemporanea della modernizzazione del paese. La potestà attribuita alle singole regioni – e province autonome – in materia sanitaria costituisce uno degli elementi portanti del «potere» di cui dispongono le amministrazioni regionali non tanto per il possibile diverso approccio nei confronti della pubblica salute, quanto per il peso che la spesa sanitaria ha sui rispettivi bilanci, in genere superiore ai due terzi della spesa totale (Ciocci, Spagnolo, 2020). È evidente che la ridiscussione della gestione della sanità pubblica nella direzione di una riattribuzione della stessa al governo centrale farebbe venir meno uno dei motivi portanti della presenza delle regioni per come oggi sono strutturate. Al contempo rimetterebbe in discussione la distinzione fra regioni a statuto ordinario e a statuto speciale, dovendo rivedere le motivazioni che avevano spinto i Costituenti a attribuire le autonomie a cinque realtà periferiche sulla base di condizioni presenti in una fase ormai lontana quasi tre quarti di secolo. Inoltre un simile processo dovrebbe coinvolgere gli altri livelli della gerarchia territoriale, a partire dalla funzione, identificazione e distribuzione delle attuali città metropolitane, ma non potrebbe evitare di confrontarsi con la forma di coordinamento fra le amministrazioni comunali, risolvendo il superamento delle province con una struttura di aree vaste adeguata alle diverse realtà territoriali. Infine sarebbe necessario confrontarsi con la numerosità e le dimensioni dei singoli comuni (Zilli, 2018; Rota, 2020).

Un simile sforzo presuppone, però, la presenza di un'idea condivisa di Paese, che informi l'adeguamento della macchina statale agli enormi mutamenti degli ultimi tre decenni; mutamenti rispetto ai quali i sistemi territoriali si sono riorganizzati in modo spontaneo e incontrollato, mentre la struttura amministrativa non ha reagito, o ha reagito – vedi legge 56 – in modo contraddittorio rispetto a quegli stessi processi. Un progetto come questo dovrebbe contemplare anche la volontà di non scavare ulteriormente i fossati che dividono le varie parti d'Italia, ovvero di non dar seguito al processo di autonomia differenziata promosso da Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna, che invece ha il suo fondamento nella ricerca, da parte delle tre regioni, di una maggiore disponibilità finanziaria derivata da una ripartizione a loro favorevole delle tasse e di una gestione

autonoma di sanità e istruzione, quindi di sempre più ampi spazi gestionali slegati dal resto dell'Italia (Servizio Studi, 2017; 2020; Viesti, 2019; Grandi, 2020).

In conclusione riteniamo sia difficile disconoscere il fatto che la diffusione dell'epidemia all'interno del territorio italiano abbia costituito un momento di forte discontinuità. Questo ha assunto i caratteri di una vera e propria crisi – ben testimoniata dalla nascita di un governo di unità nazionale sotto la guida di una personalità esterna alla politica nazionale – e le crisi sommano ai danni e alle distruzioni le opportunità della ricostruzione, mostrando ciò che non funziona e indebolendo le strategie conservative. Creano insomma un ambiente adatto all'individuazione e all'adozione di migliori soluzioni, anche se non garantiscono la loro applicazione. Quindi il dibattito su quali potrebbero essere le forme più convenienti di aggregazione, sotto l'aspetto territoriale, interne al Paese è pronto per essere riaperto, perché le condizioni generali lo impongono. Come già accaduto nelle altre fasi della storia repubblicana, quando si è ragionato sulla formazione delle regioni, sulle modalità della modernizzazione del Paese, sulle possibili forme di pianificazione territoriale, si discute di territorio, dei modi mediante i quali le persone intervengono, si distribuiscono e si organizzano nello spazio al fine di disporre di condizioni migliori di vita, ovvero dell'ambito in cui i geografi e le geografe sono chiamati ancora a dare un contributo (Sestini, 1949; Compagna, 1964; Gambi, 1964; Ministero, 1969; Muscarà, 1969; Bagnasco, 1977; Fondazione, 1980; 1992; Landini, Salvatori, 1989; Dematteis, Ferlaino, 1991; Dini, Zilli, 2015).

Bibliografia

- Bagnasco A., *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2013.
- Casti E., Adobati F. (a cura di), *Mapping riflessivo sul contagio del Covid-19. Dalla localizzazione del fenomeno all'importanza della sua dimensione territoriale. 3° Rapporto di ricerca. Le Tre Italie. Fragilità dell'abitare mobile e urbanizzato*, Bergamo, CST, 2020 (cst.unibg.it/sites/cen06/files/3deg_rapporto_0.pdf).
- Cerruti 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, 2019.
- Ciucci M., Spagnolo F., *La spesa in Sanità: i dati CPT per un'analisi in serie storica a livello territoriale*, Agenzia per la Coesione Territoriale, Nucleo di verifica e controllo (NUVEC) - Area 3 «Monitoraggio dell'attuazione della politica di coesione e Sistema dei Conti Pubblici Territoriali», 2020 (www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2020/09/CPT_Informa_Sanitax.pdf).
- Compagna F., *Dalla piccola regione uniforme alla grande regione coerente*, in ID., *L'Europa delle regioni*, Napoli, ESI, 1964, pp. 13-108.
- Consolandi E., *Riordino amministrativo e Covid-19: sistema sanitario e contagio in Lombardia* in Dini F., Martellozzo F., Romei P. (a cura di), *Oltre la globalizzazione - Feedback, Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Firenze 11 dicembre 2020*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2021, pp. 835-842.
- Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Torino, Einaudi, 1997.
- 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, 2017.
- Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di), *Aree metropolitane. Complementarità e specializzazione*, Torino, Ires, 1991.
- Dini F., *Eziologia dell'Area Vasta*, in Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGeI, 2019, pp. 2.219-2.225.
- Dini F., Zilli S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale della Società Geografica Italiana*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- Dini F., Zilli S., *Neo-centralismo e territorio: fra Città Metropolitane, Aree vaste e intercomunalità*, in Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGeI, 2019, pp. 2.213-2.218.
- Dini F., Zilli S., *Riordino territoriale e autonomia differenziata. Una questione da ridiscutere alla luce dell'epidemia*, in Bozzato S. (a cura di), *Geografie del Covid-19*, numero monografico di «Documenti geografici», 2020, 1, pp. 155-168.
- Dini F., Zilli S., *Italia differenziata. Dallo stato delle venti regioni al federalismo, dalla Città metropolitana all'autonomia differenziata: i nuovi confini interni*, in Zilli S., Modaffari G. (a cura di), *Confin(at)i / Bound(aries). Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Trieste, 12 dicembre 2019*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2020, pp. 453-458.
- Dini F., Zilli S., *Sul cambiamento interno della geografia politica italiana*, in Dini F., Martellozzo F., Romei P. (a cura di), *Oltre la globalizzazione - Feedback. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Firenze 11 dicembre 2020*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2021, pp. 817-824.

- Ferlaino F., Molinari P., *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- Ferlaino F., Rota F. S., *Geografie amministrative in Piemonte tra riordino istituzionale e programmazione economica: la strutturazione amministrativa del Piemonte dall'unità di Italia all'emergenza Covid-19*, in Dini F., Martellozzo F., Romei P. (a cura di), *Oltre la globalizzazione – Feedback. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Firenze 11 dicembre 2020*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2021, pp. 859-867.
- Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di), *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1980.
- Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli, 1992.
- Fuschi M. (a cura di), *Barriere/Barriers. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Pescara, 1 dicembre 2017*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2018.
- Gambi L., *Compartimenti statistici e regioni costituzionali*, in Gambi L., *Questioni di geografia*, Napoli, ESI, 1964, pp. 153-187.
- Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1995.
- Grandi S., *I percorsi dell'autonomia differenziata tra il 2017 e il 2019. Un approfondimento sul caso Emilia Romagna*, in Zilli S., Modaffari G. (a cura di), *Confin(at)i / Bound(aries). Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Trieste, 12 dicembre 2019*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2020, pp. 459-467.
- Landini P.G., Salvatori F. (a cura di), *I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana, XLIII, 1989.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, *Progetto 80. Rapporto preliminare al programma economico nazionale 1971-75*, Roma, 1969 (www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2017/06/Rapporto-preliminare-al-programma-economico-2.pdf).
- Molinari P., *Confini in bilico: il lento e silenzioso ridisegno «dal basso» dei confini amministrativi* in Cerruti 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, 2019, pp. 561-568.
- Muscarà C., *Una regione per il programma*, Padova, Marsilio, 1968.
- Rota F.S., *Le unioni di comuni per la gestione associata dei servizi essenziali: storia di un fallimento annunciato? L'esperienza del Piemonte*, in Zilli S., Modaffari G. (a cura di), *Confin(at)i / Bound(aries). Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Trieste, 12 dicembre 2019*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2020, pp. 487-498.
- Salvatori F. (a cura di), *L'apporto della Geografia fra rivoluzioni e riforme*, Roma, AGEI, 2019.
- Servizio Studi Camera dei Deputati, *L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, 2020 (www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104705.pdf?_1589278968284).
- Servizio Studi Senato della Repubblica, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto*, 565, 2017 (www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057305.pdf).
- Sestini A., *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in AA.VV., *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano. Bologna 8-12 aprile 1947*, Bologna, Zanichelli, 1949, pp. 128-143.
- Società Geografica Italiana, *Per un riordino territoriale dell'Italia*, SGI, Roma, 2015.
- Viesti G., *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari, Laterza, 2019.
- Zilli S., *Città metropolitana e resilienza territoriale*, in Viganoni L. (a cura di), *Commercio, consumo e città. Quaderno di lavoro*. Milano, Franco Angeli, 2017, pp. 99-108.
- Zilli S., «Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassino senza pretese lo abbiamo anche noi in paese»: riordino territoriale e fusione di Comuni dopo la legge 56 del 2014, in Fuschi M. (a cura di), *Barriere/Barriers. Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Pescara, 1° dicembre 2017*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2018, pp. 515-522.
- Zilli S., Modaffari G. (a cura di), *Confin(at)i / Bound(aries). Giornata di studio della Società di Studi Geografici. Trieste, 12 dicembre 2019*, Firenze, Società di Studi Geografici, 2020.