



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE

## FLORE

# Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

### **Introduzione alla Sessione "Neo-centralismo e territorio: fra Città Metropolitane, Aree vaste e intercomunalità"**

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

*Original Citation:*

Introduzione alla Sessione "Neo-centralismo e territorio: fra Città Metropolitane, Aree vaste e intercomunalità" / Francesco Dini; Sergio Zilli. - ELETTRONICO. - (2019), pp. 2213-2218. (Intervento presentato al convegno XXXII Congresso Geografico Italiano tenutosi a Roma nel 7-10 giugno 2017).

*Availability:*

This version is available at: 2158/1167198 since: 2019-07-24T17:00:36Z

*Publisher:*

AGel

*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)



**XXXII**  
CONGRESSO  
GEOGRAFICO  
ITALIANO

**L'apporto della Geografia**  
tra **rivoluzioni** e **riforme**

Roma, 7-10 Giugno 2017

a cura di  
**Franco Salvatori**

**A.Ge.I. - Roma**



# L'apporto della **Geografia** tra **rivoluzioni** e **riforme**

Roma, 7-10 Giugno 2017

a cura di  
**Franco Salvatori**

© 2019 A.Ge.I. - Roma  
www.ageiweb.it  
ISBN 978-88-942641-2-8



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

## INDICE

PAOLA MORELLI, <i>Dalla cultura delle parole alla cultura delle azioni</i>	p. 27
FILIPPO CELATA, <i>Cartografie congressuali</i>	p. 29
GIUSEPPE DEMATTEIS, <i>Discorso tenuto in occasione del conferimento del Premio al Magistero geografico</i>	p. 33
FRANCO FARINELLI, <i>La geografia, il globo, il futuro</i>	p. 39
FRANCESCA GOVERNA, <i>Sulla (in)utilità della geografia</i>	p. 43
CLAUDIO MINCA, <i>Geografia e rivoluzione</i>	p. 53
FRANCO SALVATORI, <i>La Geografia e il novum</i>	p. 63

### **Antropocene e ricerca geografica. Prospettive presenti e future**

<i>Introduzione di</i> FRANCESCO DE PASCALE, CRISTIANO GIORDA, PAOLO GIACCARIA	p. 71
FRANCESCO DE PASCALE, LOREDANA ANTRONICO, ROBERTO COSCARELLI, MARCELLO BERNARDO, FRANCESCO MUTO, <i>Antropocene e Geoetica: il caso-studio sulla percezione del rischio idrogeologico in Calabria (Italia)</i>	p. 73
VALERIA DATTILO, <i>La semiosi dell'Antropocene: un approccio geoetico</i>	p. 83
GIACOMO ZANOLIN, <i>L'uomo e la natura nell'Antropocene: riflessioni teoriche e approcci alla ricerca</i>	p. 91

### **Atlanti, mappe, narrazioni. Tradizionali linguaggi di conoscenza e innovative modalità di visualizzazione**

<i>Introduzione di</i> CARLA MASETTI, LUISA SPAGNOLI	p. 101
VLADIMIRO VALERIO, <i>Mappe, privilegi editoriali e raccolte cartografiche nel Rinascimento italiano</i>	p. 105
SIMONETTA CONTI, <i>Atlanti spagnoli e iberoamericani del XVIII secolo</i>	p. 113
FRANCESCO FIORENTINO, <i>Sull'utilità e il danno della forma atlante per la storia della letteratura</i>	p. 123
CHIARA GALLANTI, FRANCESCO FERRARESE, MAURO VAROTTO, <i>Tra geografia e meta-geografia: un Atlante della ricerca per il Museo di Geografia dell'Università di Padova</i>	p. 131
SARA LUCHETTA, <i>Atlanti impliciti e narrazioni mappanti: Il bosco degli urogalli di Mario Rigoni Stern</i>	p. 141
ANDREA FAVRETTO, BRUNO CALLEGHER, <i>Cartografia dei ritrovamenti monetali di età romana in Friuli Venezia Giulia: un moderno atlante distribuito via Web?</i>	p. 149
GIANLUCA CASAGRANDE, CLAUDIA CARPINETI, <i>Nuove tecnologie per un Atlante dei landmark minori</i>	p. 157

MARIA CARMELA GRANO, MARIA DANESE, MAURIZIO LAZZARI,  
VALERIA VERRASTRO, *Atlante cartografico storico-territoriale della Basilicata*  
*“Aster Basilicatae”* p. 167

### **Città infinita, partecipazione e nuovi turismi**

*Introduzione di* MARINA FACCIOLI p. 177

FEDERICA BURINI, *Partecipazione e turismo nella città reticolare: il ruolo dell'individuo e della connettività in un network europeo* p. 183

STEFANIA CERUTTI, *Città multiculturali e turismo urbano: la parola ai migranti* p. 191

ALESSANDRA GHISALBERTI, *Turismo e rigenerazione urbana: verso una nuova attrattività territoriale tramite reti e filiere economiche a Bergamo* p. 199

TONINO GRIFFERO, «*April in Paris, this is a feeling no one can ever reprise*». *Remarks on Urban Atmospheres* p. 209

DANIELA LA FORESTA, *Turismo religioso a Napoli. Il sacro e il profano* p. 217

GIUSEPPE IMBESI, PAOLA NICOLETTA IMBESI, *Aree archeologiche, turismo e piano urbanistico: il caso del PRG di Cerveteri* p. 225

JOSÉ SILVAN BORBOREMA ARAÚJO, GLAUCIO JOSÉ MARAFON, *Campo e Città: il turismo come espressione socio-spaziale di questa relazione ibrida a Paraíba e a Rio de Janeiro* p. 233

GIORGIA DI ROSA, TIZIANO GASBARRO, LYDIA POSTIGLIONE, *Post-metropolitano: il “mercato” della città infinita* p. 243

ANDREA CORSALE, *Il patrimonio culturale ebraico di Bucarest. Un confronto fra diverse strategie, pratiche e rappresentazioni* p. 249

TEODORA MARIA MATILDA PICCINNO, *La risposta dell'architettura all'offerta turistica fluviale. London Plan vs Reinventer la Seine* p. 257

CARLA FERRARIO, MARCELLO TADINI, *L'impatto di Expo 2015: integrazione tra territorio urbano e nuove risorse turistiche* p. 265

DANILO TESTA, *Beni culturali inaccessibili, turismo sostenibile e valorizzazione urbana. Il caso del progetto Valore Paese-Dimore per il recupero del patrimonio demaniale dismesso* p. 273

VIVIANA D'APONTE, *Per una mobilità condivisa a servizio del turismo nello spazio metropolitano* p. 281

LUCIO FUMAGALLI, EUGENIO DE MATTEIS, PIETRINA SANNA, *Human Ecosystems: processi di ascolto, sviluppo del capitale sociale e valorizzazione dei Commons* p. 289

### **Città intelligenti e dinamiche: dati, misure e analisi per comprendere città, territori e comportamenti umani**

*Introduzione di* MARGHERITA AZZARI, CHIARA GARAU, PAOLA ZAMPERLIN p. 303

ALESSANDRO SERAVALLI, *Urban Data per la comprensione della città* p. 309

DANIELE MEZZAPELLE, ALFREDO CARTONE, <i>Indicatori di benessere e “approccio smart”. Un’analisi territoriale multidimensionale</i>	p. 317
GIANCARLO MACCHI JÁNICA, <i>Big-data e analisi delle dinamiche urbane</i>	p. 325
SALVATORE AMADUZZI, <i>GIS, Big Data e Social per l’analisi di sistemi territoriali complessi</i>	p. 335
ARNALDO BIBO CECCHINI, MAURIZIO MINCHILLI, LOREDANA F. TEDESCHI, <i>I diversi livelli della qualità dei dati nei processi decisionali e partecipativi</i>	p. 345
ARCANGELA GIORGIO, GIOVANNA SPINELLI, <i>Tecnologie innovative e governo del territorio. Un caso di studio: Bari, città smart</i>	p. 353
GIOVANNI MAURO, <i>Strategie smart cities nelle aree urbane in rapida crescita in Estremo Oriente: il caso di Ho Chi Minh City (Vietnam)</i>	p. 359
MARGHERITA AZZARI, CAMILLO BERTI, PETER CONTI, FULVIO LANDI, <i>Informazioni georeferenziate per la gestione delle città. Il caso dei mercati nel comune di Firenze</i>	p. 367
PAULINE DEGUY, MAURIZIO RIPEPE, GIORGIO LACANNA, LETIZIA ORTI, <i>Database GIS per la valutazione speditiva a larga scala della vulnerabilità sismica di un’area urbana complessa: applicazione alla città di Firenze</i>	p. 375
STEFANO DE FALCO, <i>Innovation and Creativity in Sub Urban Areas: Evidences from East Area of Naples</i>	p. 383

### **Cultura, legalità, territorio: il contributo della geografia e delle discipline storico-sociali agli studi sulla criminalità organizzata**

<i>Introduzione di</i> GIUSEPPE MUTI	p. 395
ATTILIO SCAGLIONE, <i>Crime mapping e controllo del territorio: la variabile “Addiopizzo”</i>	p. 407
ANDREA ALCALINI, <i>Mafie e urbanistica: non è tutto oro quello che luccica</i>	p. 415
MARIA SCINICARIELLO, IRENE SALERNO, <i>Variabili culturali, territoriali e coinvolgimento degli stakeholder: dalla burocrazia alla gestione efficace delle policy di anticorruzione nelle pubbliche amministrazioni</i>	p. 425
ILARIA MELI, <i>Per una teoria del controllo del territorio: Mafia capitale e le nuove morfologie del controllo mafioso</i>	p. 431
MARIA GIUDITTA BORSSELLI, ISABELLA CLOUGH MARINARO, <i>Moving to Rome: Recent Historical and Geographical Trajectories of Three Camorra Clans</i>	p. 439
FABRICE RIZZOLI, TOMMASO GIURIATI, <i>Mafia e crimine organizzato nelle ricerche scientifiche in Francia: luoghi e forme di socializzazione del milieu francese</i>	p. 447
NANDO DALLA CHIESA, <i>Il fenomeno mafioso in una prospettiva geografica. Partendo dal caso lombardo</i>	p. 455
ANNA MARIA ZACCARIA, <i>Geografie a rischio. Strategie criminali in un’area di transito</i>	p. 463
UMBERTO SANTINO, <i>Mafia: dalle riserve originarie alla globalizzazione. Appunti per una geografia della mafia</i>	p. 471

## **Le fonti geo-cartografiche per il governo del territorio. Tra episteme e applicazioni**

- Introduzione di* ELENA DAI PRÀ p. 481
- ANNA MARSON, *L'uso delle fonti storico-geografiche nella pianificazione territoriale e paesaggistica* p. 487
- SILVIA SINISCALCHI, *La valle del Sarno e le sue trasformazioni nelle fonti geostoriche e cartografiche* p. 493
- STEFANO MAGAUDDA, ELISABETTA VACCA, *L'evoluzione del paesaggio: informatizzazione del Catasto Gregoriano e della cartografia storica per lo studio e la valutazione della vulnerabilità del paesaggio storico-culturale della Regione Lazio. Due casi studio* p. 505
- RICCARDO ARMELLINI, MARGHERITA AZZARI, CAMILLO BERTI, PAOLA ZAMPERLIN, *Strumenti per lo studio, la gestione e la valorizzazione del patrimonio paesaggistico. Le aree umide della Toscana* p. 515
- PAOLA ZAMPERLIN, *Fonti storiche nella valutazione del rischio paesaggistico: il caso della Piana di Firenze* p. 523
- SERGIO PINNA, MASSIMILIANO GRAVA, *Le perizie catastali lucchesi: una fonte archivistica per la pianificazione territoriale* p. 533
- RAFFAELLA BRUZZONE, ROBERTA CEVASCO, NICOLA GABELLIERI, CARLO MONTANARI, DIEGO MORENO, VALENTINA PESCHINI, CAMILLA TRALDI, *"Volta la carta". Cartografia storica e ricerca multidisciplinare: la caratterizzazione storico-ambientale dei paesaggi rurali. Casi studio dalla Liguria* p. 541
- ANGELO BESANA, DAVIDE ALLEGRI, BRUNO ZANON, *I territori del Trentino: tra ricostruzione storica e scenari di sviluppo* p. 549

## **Geografia e filosofia: modelli, mitologie, esperienze di ricerca a confronto**

- Introduzione di* MARCELLO TANCA p. 561
- STEFANIA BONFIGLIOLI, *Geografia del Terzo. Immagine, filosofia del linguaggio e pensiero geografico* p. 569
- TIMOTHY TAMBASSI, *Prospettive ontologiche per una classificazione dei confini geografici. Diversità culturali e credenze collettive* p. 579
- ELENA DI LIBERTO, *Brevi note sui concetti di territorializzazione e performatività* p. 587

## **Geografia e letteratura: luoghi, scritture, paesaggi reali e immaginari**

- Introduzione di* DINO GAVINELLI p. 597
- MARCO MARTIN, *La geografia culturale nel Giornale di un viaggio da Costantinopoli in Polonia di Ruggiero Giuseppe Boscovich* p. 605

- ELENA DAI PRÀ, *Il Viaggio in Italia di Goethe: ontologia del paesaggio nel solco della tradizione speculativa geografica (e non solo) tedesca?* p. 617
- ALFIO CONTI, ELCIONE LUCIANA DA SILVA, *Paesaggio culturale e letteratura: le memorie dei viaggiatori stranieri in Minas Gerais nel XIX secolo* p. 621
- ANTONINA PLUTINO, *La città "personaggio essenziale": Bruges la morta di Georges Rodenbach* p. 629
- SALVATORE CANNIZZARO, *La rappresentazione della Sicilia nella letteratura e nel cinema tra miti, finzioni e realtà* p. 635
- CECILIA SPAZIANI, «Le città e gli uomini non sarebbero mai mutati». *La Roma di Pier Paolo Pasolini* p. 643
- CRISTIANO GIORDA, *La Torino contemporanea nei romanzi di Alessandro Perissinotto* p. 649
- THÉO SOULA, *La ville à l'échelle: la crise de la dimension humaine dans quelques œuvres littéraires contemporaines* p. 657
- ENRICO SQUARCINA, *Gioia e paura, la geografia emozionale dell'alto mare attraverso il racconto dei naviganti contemporanei* p. 663
- MARCO PETRELLA, *Una mappa letteraria aperta. Approcci analitici e prospettive in Maps in Literature* p. 669

### **Geografia fisica e geografia umana: teoria e prassi di una possibile integrazione**

- Introduzione di* LORENZO BAGNOLI p. 681
- LAMBERTO LAURETI, *L'impatto delle attività umane sulle forme del terreno, sull'ambiente e sul paesaggio. Considerazioni critiche, metodologiche e relative esemplificazioni* p. 685
- EMILIANO TOLUSSO, *Geografie delle grandi questioni ambientali. Policy making tra conservazione e cambiamenti climatici* p. 693
- FEDERICA BADIALI, *Dare voce al paesaggio di Castello di Serravalle (Valsamoggia, Bologna): un percorso metodologico tra geomorfologia culturale e valorizzazione* p. 703
- DOMENICO CAPOLONGO, MARINA ZINGARO, ISABELLA LAPIETRA, *Alcuni recenti sviluppi della geografia fisica e della geomorfologia. Implicazioni per la critical physical geography* p. 711
- MARCELLO SCHIATTARELLA, SIMONA CAFARO, GIUSEPPE CORRADO, AMEDEO MONTESANO, *Geomorfometria delle scarpate di faglia dei Monti Alburni (Appennino campano): studio preliminare* p. 721
- ANTONELLA SENESE, CARLO D'AGATA, DAVIDE MARAGNO, ROBERTO SERGIO AZZONI, DAVIDE FUGAZZA, GUGLIELMINA ADELE DIOLAIUTI, *Ghiacciai che arretrano e aree proglaciali che si espandono: due fenomeni apparentemente contrastanti che convivono. Una concreta occasione di incontro e collaborazione per geografi fisici ed umani* p. 731

ELEONORA GIOIA, FAUSTO MARINCIONI, <i>Politiche di riduzione del rischio disastri. Analisi della gestione ambientale delle aree a rischio alluvione nei Comuni pilota del Progetto Europeo LIFE PRIMES</i>	p. 739
ALICE BARONETTI, FIORELLA ACQUAOTTA, SIMONE FALZOI, FEDERICO SPANNA, SIMONA FRATIANNI, <i>Caratterizzazione degli eventi estremi di precipitazione e siccità in Piemonte</i>	p. 747
FEDERICO MARTELLOZZO, FEDERICO AMATO, BENIAMINO MURGANTE, <i>Ipotesi evolutive dei cambiamenti di uso del suolo in ottica sostenibile. Fra criteri tecnico-morfologici e indicazioni soggettive da pianificazione partecipata</i>	p. 755
FILIPPO RUSSO, ALESSIO VALENTE, <i>L'influenza delle forme del paesaggio nella storia della città di Benevento (Campania)</i>	p. 763
GAIA MATTEI, PIETRO AUCELLI, ALDO CINQUE, GERARDO PAPPONE, ANGELA RIZZO, <i>Modificazioni del paesaggio costiero di Posillipo (Napoli) in epoca storica: valutazione e interpretazione sulla base di indagini geoarcheologiche integrate</i>	p. 771
LORENZO BAGNOLI, <i>Naturalizzazione e feticizzazione del confine fisico. Il caso del Rocciamelone (3.538 m)</i>	p. 781
M. CRISTINA CIAPPARELLI, SIMONE ZANNOTTI, ROBERTO ZORZIN, <i>Honglin (Guizhou – Cina): un caso di studio multidisciplinare per la conoscenza e la tutela della risorsa idrica in un'area a potenziale vocazione turistica</i>	p. 789
MATTIA DE AMICIS, RAFFAELE DELLE FRATTE, MATTEO MATTAVELLI, IVAN FRIGERIO, <i>Cartografia geoambientale finalizzata all'individuazione di percorsi geoturistici nell'Alta Valle del Lys (Valle d'Aosta)</i>	p. 801
MATTEO MATTAVELLI, IVAN FRIGERIO, MATTEO BOLCHINI, MARZIO MARZORATI, MATTIA DE AMICIS, <i>Mobilità dolce tra agricoltura e biodiversità: i corridoi agro-ecologici tra Adda e Martesana</i>	p. 809
<b>Geografie del lavoro</b>	
<i>Introduzione di MASSIMILIANO TABUSI</i>	p. 819
MARCO COPERCINI, <i>Progettare stabilità occupazionale nel capitalismo globale. Strategie e dinamiche imprenditoriali nel settore del fashion design di Berlino</i>	p. 823
MASSIMILIANO TABUSI, <i>Un "plusvalore geografico"? Dal commercio internazionale alle migrazioni: lavoro, informazione geografica e relazioni multiscolari come elementi chiave della società contemporanea</i>	p. 829
<b>Geografie del sacro: lo spazio-tempo come nuova frontiera per il geografo</b>	
<i>Introduzione di GIANFRANCO BATTISTI</i>	p. 843
PAOLO BENEDETTI, <i>Il paradosso del tempo e dello spazio dell'infinito</i>	p. 849
MARIA PAOLA PAGNINI, ANTONIETTA PAGANO, <i>Religioni e percezioni del tempo</i>	p. 857

- MICHELE STOPPA, *Un nuovo cielo e una nuova terra. Suggestioni di meta-geografia escatologica* p. 863
- ORietta SELVA, *Le Mappae mundi medievali tra geografia e cartografia del sacro* p. 873
- GIACOMO CAVUTA, DANTE DI MATTEO, *Il Cammino di Santiago de Compostela. Un viaggio tra elicitazione e retrospettiva* p. 881
- GIULIANA QUATTRONE, *Strutture religiose storiche quali testimonianze identitarie sul territorio per la riorganizzazione territoriale e la promozione turistica* p. 889
- ALESSANDRA FERRIGHI, *Venezia, confessioni religiose e geografie urbane (1797-1821)* p. 901

### **Geografie urbane nella cooperazione internazionale**

- Introduzione di* MIRELLA LODA e MATTEO PUTTILLI p. 911
- VALERIO BINI, MARIA BOTTIGLIERI, EGIDIO DANSERO, ALESSANDRO FRIGERIO, ANDREA MAGARINI, YOTA NICOLAREA, *Le politiche urbane del cibo come terreno di cooperazione internazionale: il caso delle città africane* p. 913
- VALERIO BINI, EGIDIO DANSERO, LASSANE YAMEOGO, *Cooperazione e reti locali del cibo nelle città africane: il caso di Ouagadougou* p. 923

### **Geografie variabili nel quadro europeo e mediterraneo degli itinerari culturali. Rivoluzioni (trans)disciplinari, metodologie di analisi e politiche territoriali su viaggi e cammini**

- Introduzione di* ALESSIA MARIOTTI p. 933
- MARGHERITA AZZARI, FIORELLA DALLARI, *Le Vie Romee dell'Europa e del Mediterraneo di viandanti, pellegrini e mercanti. Le strade dell'identità europea nelle pratiche contemporanee* p. 935
- SIMONE BOZZATO, *Geografie variabili in un Meridione in "cammino". Gli itinerari culturali tra mancate rivoluzioni e riforme (queste sì slow!)* p. 945
- ELISA MAGNANI, FILIPPO PISTOCCHI, *Fari, edifici costieri e identità transnazionale lungo i cammini europei* p. 955
- GIANLUCA BAMBI, SIMONA IACOBELLI, *Il sistema locale di Cammini e Itinerari culturali per la promozione del turismo sostenibile e di qualità nelle zone rurali: un esempio di metodologia di progettazione nella provincia di Arezzo-Toscana (Italia)* p. 963
- ALEXANDER BEHRENDT, GABRIEL GACH, *The Pomeranian Way of St. James as an Example of Cultural Routes in the South Baltic Area* p. 971
- RAFFAELLA AFFERNI, *Il patrimonio culturale della Rete dei siti cluniacensi nel Piemonte Nord-Orientale tra opportunità e nuove sfide* p. 981
- MARISA MALVASI, *Sulle orme del popolo dalle lunghe barbe. Il «Longobard Ways across Europe»* p. 989
- CHIARA RABBIOSI, *L'itinerario ATRIUM e la Convenzione di Faro. Riflessioni critiche sull'applicazione alla scala locale* p. 1001
- ILARIA SABBATINI, *Le aree di strada della lucchesia tra via Cassiola e via Bibulca. Un approccio storico* p. 1009

- SARA CARALLO, *Itinerari ecoturistici lungo la via Francigena nel sud. Patrimonio culturale e valori identitari nella bassa Valle dell'Amaseno* p. 1017
- VALENTINA ALBANESE, ELISA MAGNANI, *Nuove declinazioni per il viaggio lento: il progetto dei viaggi creativi salentini* p. 1025
- VALENTINA CASTRONUOVO, *La città vecchia di Taranto: il patrimonio culturale diffuso tra abbandono e possibili rimedi "smart"* p. 1035
- PAOLO WALTER DI PAOLA, *Il progetto "Francigena V.E.R.S.O. sud". Valorizzazione, esperienza, rete, servizi, ospitalità* p. 1045

### **Geopolitica: contributi a una storia disciplinare**

- Introduzione di* EDOARDO BORIA, DANIELE SCALEA p. 1055
- LEONARDO ROMBAI, *Il valore politico delle applicazioni sociali e culturali della geografia nel primo cinquantennio unitario* p. 1059
- ANDREA PERRONE, *«Per il bene della nazione»: il paradigma modernizzatore della geografia utilitaria. Geografia politica, geopolitica, evoluzione delle scienze territoriali in Italia* p. 1069
- ADAM SASHALMI, *Pál Teleki e la geopolitica ungherese* p. 1077
- ALESSIO STILO, *Zbigniew Brzezinski e la "geopolitica ibrida" statunitense* p. 1081
- GIANFRANCO BATTISTI, *La ciclicità degli assetti geopolitici come portato delle dinamiche delle strutture spaziali* p. 1091
- DANIELE SCALEA, *Il concetto di Heartland nella geopolitica classica e la sua attualità nella politica internazionale* p. 1099

### **Giustizia spaziale, conflitti ambientali e loro rappresentazione**

- Introduzione di* CHIARA CERTOMÀ, FEDERICO MARTELLOZZO p. 1105
- ROBERTA GEMMITI, MARIA ROSARIA PRISCO, *La giustizia ambientale in Italia. Una riflessione introduttiva* p. 1109
- MASSIMO DE MARCHI, MONICA RUFFATO, *Abitare i conflitti socio-ambientali* p. 1117
- MATILDE CARABELLESE, SIMON MAURANO, *Il ruolo dei movimenti sociali e dei conflitti ambientali nel processo di territorializzazione e creazione di capitale sociale* p. 1125
- CHIARA CERTOMÀ, FEDERICO MARTELLOZZO, *The Spatial Distribution of Urban Gardening and Spatial Injustice. In between Social-economic and Environmental Determinants* p. 1133
- DIONISIA RUSSO KRAUSS, *Concentrazione residenziale e marginalità sociale: l'analisi dei fenomeni di segregazione etnica nello spazio urbano* p. 1141
- CARLO PERELLI, ALICE SCALAS, GIOVANNI SISTU, *L'ambiente del dissenso. Pratiche di resistenza urbana nel quartiere Mourouj II di Tunisi* p. 1147
- FAUSTO DI QUARTO, *Conflitto e partecipazione nella gestione delle risorse naturali. Il caso del fiume Seveso nell'area metropolitana milanese* p. 1155

MASSIMILIANO FARRIS, *Territori contesi? Le regioni forestali del Cile tra egemonia territoriale e resilienza* p. 1163

### **Governance, rischi ed eventi naturali: attori e conflitti**

*Introduzione di* FABIO CARNELLI, GIUSEPPE FORINO, FAUSTO MARINCIONI p. 1177

SARA ALTAMORE, VENERA PAVONE, *Dalla percezione del rischio verso il progetto ecologico: contributi alla prevenzione del rischio idraulico in ambito urbano* p. 1179

FULVIO TOSERONI, *L'utopia del rischio zero. L'analisi multicriteriale (MCDA) per il governo del rischio nel ciclo dei disastri. L'esperienza del Progetto Europeo LIFE PRIMES (Preventing flooding RISks by Making resilient communitiES - LIFE14 CCA/IT/001280)* p. 1185

STEFANO ANCILLI, *Governance e pianificazione dell'emergenza: il caso del sisma del centro Italia 2016* p. 1195

IVAN FRIGERIO, SILVIA MUGNANO, MATTEO MATTAVELLI, MATTIA DE AMICIS, *Interazione spaziale tra vulnerabilità sociale e pericolosità sismica per la valutazione di scenari di rischio integrato* p. 1207

OSCAR LUIGI AZZIMONTI, MATTEO COLLEONI, MATTIA DE AMICIS, IVAN FRIGERIO, *Vulnerabilità sociale e rischi ambientali. I risultati di una ricerca nella regione Lombardia* p. 1215

CRISTIANO PESARESI, DIEGO GALLINELLI, *GIS4RISKS: periodo di edificazione "verso" esiti di agibilità a L'Aquila (2009), ricostruendo le fasi dell'evoluzione urbanistica* p. 1225

MARIA TERESA CARONE, MAURO BARONTINI, *Trust in Institutions and Risk Perception: What Point of View?* p. 1233

MARILIN MANTINEO, SERGIO SCARFÌ, *Osservare il disastro dalla periferia* p. 1243

### **I cambiamenti dell'università: tra dinamiche di globalizzazione e contributo allo sviluppo locale**

*Introduzione di* MICHELA LAZZERONI, MONICA MORAZZONI, MARIA PARADISO p. 1251

MICHELA LAZZERONI, *Oltre la terza missione? Nuove forme di relazione tra università e territorio* p. 1255

DONATELLA PRIVITERA, *Community engagement. Una relazione dinamica tra università e territorio* p. 1263

CATERINA NICOLAIS, *L'università come driver di sviluppo e baricentro della riqualificazione urbana delle periferie. Il Polo Tecnico Scientifico di Napoli-Est* p. 1271

MARCO BAGLIANI, ALESSIA CALAFIORE, EGIDIO DANSERO, MICOL MAGGIOLINI, GIACOMO PETTENATI, NADIA TECCO, *Università come attori di politica ambientale e territoriale. Esperienze in corso all'Università di Torino* p. 1277

- VALENTINA EVANGELISTA, *Dall'università allo sviluppo territoriale: il ruolo "in ombra" degli spin-off universitari in Italia* p. 1285
- MICHELA DE BIASIO, *Innovare in città: il caso dell'Urban Innovation Bootcamp dell'Università Ca' Foscari a Treviso* p. 1293
- MASSIMO DE MARCHI, SALVATORE PAPPALARDO, DANIELE CODATO, FEDERICO GIANOLI, ALBERTO DIANTINI, *Dalla geografia alla GIScience nel contesto accademico italiano: formazione, geo-informazione e sistemi a pilotaggio remoto* p. 1301
- GIUSEPPE GAMBAZZA, MONICA MORAZZONI, *Terza missione, università e comunità di riferimento: il caso di Milano* p. 1307
- CESARE EMANUEL, *Riflessioni conclusive: il contributo della geografia alle strategie di sviluppo degli atenei e del territorio* p. 1319

### **I luoghi e le spazialità delle attività militari ed il ruolo della geografia nelle attuali modalità di conflitto**

- Introduzione di* DANIELE PARAGANO p. 1327
- GIUSEPPE DENTICE, *La rilevanza del Sinai nella dimensione geo-strategica e di sicurezza vicino-orientale* p. 1331
- ANTONELLA ROBERTA LA FORTEZZA, *La divisione che genera caos: il caso della geografia libica* p. 1341
- DANIELE PARAGANO, *Dove finisce la guerra? Luoghi e spazi dei conflitti contemporanei* p. 1349

### **Il Mediterraneo: per una geografia critica della frontiera**

- Introduzione di* CHIARA BRAMBILLA, ANNA CASAGLIA, RAFFAELLA COLETTI, PAOLO CUTTITTA, GIULIA DE SPUCHES, VINCENZO GUARRASI p. 1359
- ALESSANDRA BONAZZI, *La piega del Mediterraneo* p. 1365
- CATERINA MARIA COLETTI, CRISTINA DA MILANO, *"Se fossero rimasti a casa loro": le politiche dell'Unione Europea sul patrimonio culturale euro-mediterraneo come possibile strumento contro i nazionalismi* p. 1371
- GIULIO QUERINI, SILVIA GRANATA, *Stampalia: perla del Dodecaneso, avamposto dell'Europa* p. 1379
- GIULIA DE SPUCHES, VINCENZO GUARRASI, CHIARA GIUBILARO, MARCO PICONE, LAURA LO PRESTI, FRANCESCA GENDUSO, *Manifesto. E l'Europa disumanizzò sé stessa* p. 1385

### **Il viandante oggi. Significati, pratiche e metodologie di studio**

- Introduzione di* LUCREZIA LOPEZ, RUBÉN CAMILO LOIS GONZÁLEZ p. 1391
- MARINA MARENGO, *Deambulazioni fluvoio-letterarie nella Pianura Padana: tra derive post-rurali e walkskapes* p. 1395

- ANTONIETTA IVONA, DONATELLA PRIVITERA, *Il viaggio religioso dalla componente sonora, culturale e ambientale alla circolazione economica* p. 1401
- PILAR TABOADA-DE-ZÚÑIGA ROMERO, *Turismo idiomático y Camino de Santiago. Nuevos peregrinos y nuevas motivaciones* p. 1407
- LUCREZIA LOPEZ, YAMILÉ PÉREZ GUILARTE, *Il Cammino di Santiago a Finisterre (Galizia, Spagna). Indagare le motivazioni attraverso lo spazio virtuale* p. 1417

### **Internationalisation of the Italian Economy and the Role of Banking in Reshaping the SME Value Chains**

- FRANCESCO CITARELLA, *Internationalisation of the Italian Economy and the Role of Banking in Reshaping the Sme Value Chains* p. 1429
- ATTILIO CELANT, *The Bank/Territory Interaction in the Competitiveness of Productive Systems. An Introduction* p. 1437
- MARIA GIUSEPPINA LUCIA, *FinTech, Geographic Space and Economic Development. Some Directions for Research* p. 1441
- SILVIA GRANDI, *Internationalisation of the Italian Banking System. The Impact on the Italian Economy* p. 1447
- CHRISTIAN SELLAR, TU LAN, *Banks, Services, and the State: the Infrastructure Supporting Italian Smes Abroad* p. 1453
- FABIO GIORGIO, *Italy's Role in International Markets. An Overview of Foreign Trade Data* p. 1461
- GIOVANNI MAIONE, *Internationalisation of Business and New Opportunities from the Markets. Focus on Africa and the Middle East, the New Frontiers of Development* p. 1469
- NICOLA GIORGI, *The BPER Banca Model to Compete and Grow on Foreign Markets. Information, Strategies and Resources for Italian SMEs* p. 1473
- CHIARA TUFARELLI, *The Role of International Financial Institutions in Supporting European SME Foreign Direct Investment* p. 1477

### **La mediazione delle tecnologie per una nuova comunicazione e rappresentazione del territorio**

- Introduzione di* VALENTINA ALBANESE, TERESA GRAZIANO p. 1487
- VALENTINA ALBANESE, *Prospettive geografiche della narrazione. Dal racconto del territorio all'immaginario, attraverso le nuove tecnologie* p. 1491
- VALENTINA GRECO, *Nuove tecnologie per la visualizzazione e la narrazione dello spazio geografico: il progetto Visualizzare Ravenna* p. 1497
- MONICA MAGLIO, *La partecipazione della comunità locale alla cartografia per la valorizzazione della Dieta Mediterranea* p. 1503
- TERESA GRAZIANO, *Nuove tecnologie, urbanesimo partecipativo e spazio pubblico: modelli e casi di studio* p. 1509

ALDENILSON COSTA, *The School in the Digitalization of the Territory in Pirai (RJ) – Brazil* p. 1519

### **La metamorfosi della montagna italiana: dal diritto alla città all'ecosistema del futuro**

*Introduzione di ANTONIO CIASCHI, LUISA CARBONE* p. 1531

ANTONIO CIASCHI, *Oltre gli Appennini. Prospettive latitudinali* p. 1535

MAURO PASCOLINI, *Da paesaggi a patrimoni: risorse o nuove illusioni per la montagna italiana?* p. 1541

FRANCESCO M. CARDARELLI, *Dal Cantico di frate sole alla sequela di Gesù Cristo «sine glossa»: il ruolo di Francesco d'Assisi nella metamorfosi dell'immagine della montagna* p. 1547

GIUSEPPINA LEONE, LINA MARIA CALANDRA, *Il ruolo della geografia nella ricostruzione dei paesi di montagna: dieci anni di ricerca nel Parco Nazionale del Gran Sasso Monti della Laga* p. 1555

LUISA CARBONE, *Lo storytelling del buen vivir: una nuova etica per la montagna* p. 1567

GIULIA VINCENTI, *Percezione e rappresentazione dello spazio nel contesto applicativo del territorio appenninico* p. 1573

ROSARIO DE IULIO, *Il collegamento tra Tirreno e Adriatico. Prospettive di sviluppo di un'area interna appenninica del Mezzogiorno: il Sannio* p. 1579

SETTIMIO ADRIANI, VERONICA ADRIANI, ELISA MORELLI, *Casari transumanti del XX secolo: dal Cicolano ai caseifici della Sardegna* p. 1585

MARINA FUSCHI, *La Montagna, sistema aperto. Per una geografia comparata, Alpi e Appennini* p. 1593

### **La Riforma luterana e la nuova Geografia**

*Introduzione di ANNALISA D'ASCENZO* p. 1605

FRANCESCO SURDICH, *Il ruolo delle raccolte di viaggio sull'evoluzione delle conoscenze geografiche dell'epoca delle grandi scoperte* p. 1611

ANDREA MIROGLIO, *La missione riformata: l'evangelizzazione del Nuovo Mondo tra millenarismo e governo territoriale* p. 1617

ANNALISA D'ASCENZO, *Le fonti per la nuova geografia e cartografia dell'Estremo Oriente tra Riforma e Controriforma: le missive dei Gesuiti* p. 1625

### **«La rivoluzione non è un pranzo di gala»: palingenesi e tradizione in Cina in un'ottica geografica**

*Introduzione di STEFANO PIASTRA* p. 1637

WU SONGDI, *How European Geographers Recognized the Geographical Space of Northeast Asia in the 17th-19th centuries: Analysis of the European World Maps* p. 1641

- GIORGIO CASACCHIA, *La mappa "Gli italiani a Sciangai, 1608-1949". Un progetto dell'Istituto Italiano di Cultura di Shanghai* p. 1649
- LUO JING, *The Transformation of the Cultural Landscape of Italians in Shanghai (1863-1941)* p. 1659
- ANDREA FRANCONI, *Le Imperial Maritime Customs e la geografia dell'imperialismo in Cina attraverso le memorie inedite di Onia Tiberii (1881-1904)* p. 1675
- XU JIANPING, *Borders and Enclaves in Administrative Regions Division. The Case-Study of Tongguan Demarcation in the Republic of China* p. 1681
- ZHANG XIAOHONG, XUE WULI, *Soundscape and Local Memory: The Case-Study of Folk Song in Northern Shaanxi* p. 1691
- STEFANO PIASTRA, *20th-Century Revolutions in China: The Descriptions of Italian Travelogues* p. 1699
- FABRIZIO EVA, CRISTINA RANDAZZO PAPA, *Le isole contestate tra Cina e Giappone* p. 1707
- DINO GAVINELLI, *Le nuove vie della seta: recupero di un antico percorso, rivoluzione nei collegamenti euroasiatici o altro?* p. 1715

### **L'attuale rivoluzione dei modelli alimentari e gli effetti colti nello straordinario dinamismo delle campagne italiane**

- Introduzione di* MARIA GEMMA GRILLOTTI DI GIACOMO, PIERLUIGI DE FELICE p. 1723
- MARIA GEMMA GRILLOTTI DI GIACOMO, *Una geografia per l'alimentazione* p. 1725
- PIERLUIGI DE FELICE, *La quarta fase della transizione alimentare dei Paesi occidentali. Una lettura geo-spaziale e temporale del rapporto territorio-alimentazione* p. 1739
- GIOVANNI DE SANTIS, *Alimentazione e Salute* p. 1749
- COSIMO PALAGIANO, *Lo Street Food: nuovi valori e diversi significati. Alcune considerazioni geografiche* p. 1759
- BIAGIA PAPAGNO, *Tradizione e innovazione nelle produzioni alimentari: il caso dell'allevamento di lumache in Capitanata* p. 1769
- GIORGIO PENNAZZA, MARCO SANTONICO, *Paesaggio elettronico: l'ausilio di sensori per la qualità dei prodotti e dell'ambiente* p. 1779
- LUCA PIRETTA, *Dieta Mediterranea per la salute dell'uomo, per la salute del pianeta* p. 1785
- FRANCESCA RINELLA, *L'agricoltura biologica nel XXI secolo: da segmento produttivo di nicchia a modello di valorizzazione locale?* p. 1789
- ROSANNA RUSSO, *Dal gluten free al gluten friendly: il più grande spin-off agroalimentare d'Europa ed il suo impatto rivitalizzante sulla vocazione cerealicola del Tavoliere* p. 1797
- VITTORIO AMATO, *The Possible Conflicts in Agricultural Productions between Food, Feed and Fuel* p. 1805
- FRANCESCO CALICCHIA, *Il movimento "KM 0" come segnale di cambiamento sociale. Caso di studio: gli orti urbani di Roma* p. 1815

MARIATERESA GATTULLO, <i>Il ruolo dei soggetti dell'Economia civile nella governance degli spazi agroalimentari. La vision e la mission territoriale dell'associazione internazionale Slow Food</i>	p. 1825
ROSALINA GRUMO, <i>I Partenariati Europei per l'Innovazione (PEI) in agricoltura e la progettualità in un'ottica di filiera, integrazione e sostenibilità</i>	p. 1835
ANTONIETTA IVONA, <i>La tutela delle produzioni locali nelle politiche regionali</i>	p. 1843
MARILENA LABIANCA, <i>Leader e innovazione: da alcune esperienze europee al progetto di cooperazione TUR Puglia: Promuovere i sistemi turistici locali sostenibili pugliesi</i>	p. 1851
LUIGI ROSSI, <i>Lo sviluppo sostenibile e la componente istituzionale</i>	p. 1859
ANDREA SONNINO, <i>Sistemi agroalimentari sostenibili per soddisfare l'evoluzione della domanda alimentare</i>	p. 1865
CARMEN SILVA CASTAGNOLI, <i>Innovazioni culturali e tradizioni alimentari in Molise</i>	p. 1871
ISABELLA VARRASO, ORIANA CESARI, <i>Concentrazione delle coltivazioni ortive e produzione del carciofo in provincia di Foggia (Puglia)</i>	p. 1879
VALERIA DE MARCOS, <i>L'attuale rivoluzione dei modelli alimentari e gli effetti colti nelle campagne brasiliane</i>	p. 1889
MARIA FIORI, <i>La ristorazione etnica come segno identitario: una prima ricognizione</i>	p. 1897
SIMONA GIORDANO, <i>Territorial Identity and Rural Development: Organic Viticulture in Apulia Region and Languedoc Roussillon</i>	p. 1901
ROBERTO MOREA, <i>Tradizioni alimentari e trasformazione degli spazi agricoli in Terra di Bari</i>	p. 1911
LIBERATA NICOLETTI, <i>Modelli alimentari e innovazioni culturali in Puglia</i>	p. 1917
GUGLIELMO SCARAMELLINI, <i>Dialettiche alimentari. Nutrizione e gastronomia nell'Italia contemporanea</i>	p. 1929

### **L'Europa meridionale e le sue migrazioni: dai migranti economici ai rifugiati in Italia nell'era della crisi**

<i>Introduzione di</i> FABIO AMATO, FLAVIA CRISTALDI, MONICA MEINI	p. 1937
ANDREA SALUSTRI, <i>Migrazioni e sviluppo nella regione EU-MENA</i>	p. 1941
SONIA GAMBINO, <i>Immigrazione e violazione dei diritti umani: le contraddizioni del processo di Kharthoum</i>	p. 1949
CARLA DELLA PENNA, <i>Alla ricerca di un futuro migliore: i minori stranieri non accompagnati, protagonisti dei nuovi flussi migratori</i>	p. 1955
GIOVANNA DA MOLIN, ARJETA VESHI, MADDALENA LENNY NAPOLI, <i>Le migrazioni circolari tra Italia e Albania: un caso di studio in provincia di Bari</i>	p. 1963
MONICA MEINI, LAURA CASSI, <i>Il territorio come chiave di lettura dei processi di integrazione dei migranti</i>	p. 1969
FULVIO LANDI, <i>Nuovi processi di territorializzazione a Firenze: il ruolo delle componenti etniche e religiose nelle dinamiche socio-spaziali della popolazione immigrata</i>	p. 1977
FLAVIA ALBANESE, <i>Immigrati nello spazio pubblico metropolitano</i>	p. 1987

- ANTONELLO SCIALDONE, *Riconsiderare la dimensione familiare nella governance dell'immigrazione: ostacolo o leva per l'integrazione?* p. 1995
- ALESSIA DE NARDI, *Paesaggio e appartenenza al luogo nel processo di integrazione dei migranti: un'esperienza di ricerca nel Veneto* p. 2003
- MONICA IORIO, *Scenari migratori nell'era della crisi economica: gli italiani a Malta* p. 2011
- ELISA LERDA, MARINA MARENGO, *Il lavoro come costante migratoria e "luogo" di integrazione culturale: l'Italia fra emigrazione ed immigrazione* p. 2019
- FRANCESCA KRASNA, *Processi migratori e coesione sociale in Italia e in Europa: l'occasione perduta?* p. 2025

### **Luoghi abbandonati, luoghi ritrovati. Percorsi in Italia e altrove**

- Introduzione di* ALICE GIULIA DAL BORGO p. 2033
- STEFANIA PALMENTIERI, *I non luoghi come nuovi luoghi di aggregazione della società post-moderna* p. 2037
- ANDREA MARINI, *Di che cosa parliamo quando parliamo di luoghi abbandonati. Prospettive sintropiche di un processo entropico* p. 2045
- ALICE GIULIA DAL BORGO, *Ritorno ai luoghi: il caso degli eco-villaggi, tra scelta etica e sostenibilità insediativa* p. 2051
- LEONARDO PORCELLONI, *Abbandono e rigenerazione sul geoportale* p. 2065
- EMANUELE GARDA, *Tra stasi e movimento: la riconversione delle ferrovie abbandonate e le opportunità per la valorizzazione dei territori* p. 2073
- FRANCA BATTIGELLI, *Percorsi ritrovati. Dal treno alla bicicletta: l'esperienza degli Stati Uniti* p. 2083
- ELEONORA GUADAGNO, *Il Borgo di Apice Vecchia: limiti e potenzialità dei progetti contro l'abbandono* p. 2091
- MARIA LAURA GASPARINI, *Una città fantasma alle soglie del Polo Nord: Pyramiden da luogo abbandonato a luogo recuperato* p. 2099
- FLAVIO LUCCHESI, *Dalla Valnerina alla regione metropolitana di Perth: il Luisini Project e il "recupero olistico" di un (doppio) abbandono* p. 2107

### **Media e geografia**

- Introduzione di* FABIO AMATO, ELENA DELL'AGNESE, CHIARA GIUBILARO p. 2119
- ANTONELLA RINELLA, *Cinema, narrazione delle guerre e discorso geopolitico: riflessioni metodologiche e proposte didattiche* p. 2123
- GIAN LUIGI CORINTO, *Lili Marlene: una canzone rubata al nemico divenuta ballata popolare contro la guerra* p. 2131
- SIMONE GAMBA, *Il discorso geopolitico nella graphic narrative* p. 2139
- MARIA CRISTINA CARDILLO, *Cinquanta sfumature di Artico: quando il paesaggio diventa protagonista* p. 2145
- ALESSANDRA CALANCHI, *La spettacolarizzazione del Terraforming: per un'ecologia delle migrazioni su Marte* p. 2151

- EMANUELE FRIXA, *Verso l'Europa. Una critica alle visualizzazioni geografiche dei flussi migratori* p. 2159
- LORENZO RINELLI, MAp. *The Memory Archive Project: Digitization of Memories vs Aesthetics of Imagination* p. 2165
- CHIARA GIUBILARO, *Haunting Photography. Eventi migratori, politiche dell'affetto e topografie dello sguardo* p. 2175
- LAURA STANGANINI, *Che fine ha fatto il barrio flamenco?* p. 2181
- SILVIA ARU, CRISTINA CAPINERI, STEFANO PICASCIA, ANTONELLO ROMANO, ANTONELLA RONDINONE, *Paesaggio, cinema e fantasia: trent'anni di Italia nei film* p. 2187
- GIOVANNA CENO, *Exopoli: dove finisce Montelusa* p. 2197
- ALFONSO PINTO, *Geografie tossiche. Il paesaggio della Louisiana nella serie True Detective* p. 2203

### **Neo-centralismo e territorio fra città metropolitana, aree vaste e intercomunalità**

- Introduzione di* FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI p. 2213
- FRANCESCO DINI, *Eziologia dell'area vasta* p. 2219
- PAOLO MOLINARI, *Il riordino territoriale in Lombardia tra cambiamenti di funzioni e risemantizzazione degli enti locali* p. 2227
- ALBERTO CERIANI, ELENA DI CARPEGNA BRIVIO, FEDERICA SIGNORETTI, *Prospettive di riordino delle Province verso una concezione di area vasta. Spazi per un ruolo delle Regioni e dettagli sul caso lombardo* p. 2235
- ANDREA GIANSAANTI, *Riorganizzazione della governance locale: le Province nel limbo* p. 2243
- MATTEO DEL FABBRO, *Geografia della metropolizzazione di Milano: gli attori socio-economici* p. 2249
- ANDREA CALORI, EGIDIO DANSERO, FRANCESCA FEDERICI, FRANCESCA FORNO, ANDREA MAGARINI, MARTA MAGGI, SIMON MAURANO, GIACOMO PETTENATI, ALESSIA TOLDO, *Geografie metropolitane nelle politiche alimentari urbane: confronto tra gli approcci adottati a Milano, Torino e Bergamo* p. 2257
- SIMONETTA ARMONDI, MATTEO BOLOCAN GOLDSTEIN, *Nuova questione metropolitana, vicende istituzionali e rescaling* p. 2273
- SERGIO ZILLI, *Città metropolitane e Regioni a statuto speciale* p. 2281
- FLORIANA GALLUCCIO, *Per un dibattito sulla produzione istituzionale dello spazio. La formazione della città metropolitana di Napoli tra riforme e politiche di riordino territoriale* p. 2289
- MATTEO BOLOCAN GOLDSTEIN, FRANCO SACCHI, *Milano e la questione metropolitana, vicende istituzionali e dinamiche socio-spaziali* p. 2299
- ORNELLA ALBOLINO, GIOVANNA IACOVONE, LUIGI STANZIONE, *Le Città Metropolitane: percorsi di inclusione o rischio di nuove marginalità?* p. 2307

## **Neogeografia**

- Introduzione di* ANDREA DI SOMMA p. 2319
- CINZIA BACIGALUPO, ANNA DE MEO, ANDREA DI SOMMA, *Conoscere per Conoscerci. L'Istituto CNR-ITABC e il progetto Alternanza Scuola Lavoro* p. 2323
- FRANCESCA PALMA, *Catastrofi, comunità scolastiche e neogeografia: idee e progetti di partecipazione per una nuova rappresentazione della realtà* p. 2329
- GLENDA PAGNI, *Cartografia digitale condivisa: utilità e applicazioni per un cammino di pellegrinaggio. L'esempio della Via del Volto Santo* p. 2337

## **Oltre la new retail geography: teorie, politiche e pratiche dei luoghi del commercio nella città**

- Introduzione di* LIBERA D'ALESSANDRO, ENRICO NICOSIA, CARMELO MARIA PORTO p. 2347
- CARLES CARRERAS, *On the 25th Anniversary of the Cultural Logic of Late Capitalism. The Long Wave of the Consumer's Society* p. 2357
- SERGI MARTÍNEZ-RIGOL, *Can we talk about the Retail Gentrification?* p. 2365
- LLUÍS FRAGO I CLOLS, ALEJANDRO MORCUENDE GONZÁLEZ, EDUARD MONTESINOS I CIURÓ, *The Public-private Dialectics in the Restructuring of Consumption Spaces: Some Barcelona Cases* p. 2375
- KENJI HASHIMOTO, *The Vacant Stock Problem in Local City Centers and the Issues of City Policy in Japan* p. 2385
- CATERINA CIRELLI, TERESA GRAZIANO, *Le startup nel commercio: luoghi, spazi e attori dell'innovazione* p. 2391
- GIORGIO LIMONTA, GABRIELE CAVOTO, *I VGI come strumento per la definizione di una geografia degli spazi commerciali dismessi* p. 2401
- MARIO PARIS, GIORGIO LIMONTA, *Studiare gli effetti della dismissione commerciale sui sistemi d'offerta urbani: metodi, dinamiche e temi aperti* p. 2411

## **Paesaggi rurali in trasformazione: nuovi modelli, linee di ricerca, politiche d'intervento**

- Introduzione di* LUISA SPAGNOLI, VIVIANA FERRARIO, BENEDETTA CASTIGLIONI, LUIGI MUNDULA, MAURO VAROTTO p. 2423
- LUISA SPAGNOLI, LUIGI MUNDULA, *Nuovi modelli di agricoltura per nuovi paesaggi rurali. Dal paradigma produttivista alla multifunzionalità* p. 2425
- GERMANA CITARELLA, *Il capitale sociale: una risorsa per la rigenerazione delle aree rurali* p. 2435
- FABIO PARASCANDOLO, *Dalla modernizzazione socio-territoriale ad embrionali elementi di transizione ecologica. Appunti per una genealogia dei mutamenti insediativi in Centro Sardegna* p. 2443

- VIVIANA FERRARIO, *Il ruolo dei paesaggi rurali storici nel territorio contemporaneo. Significati, valori, politiche* p. 2453
- MAURO VAROTTO, *Oltre la vetrina: i paesaggi rurali storici come strumento per una ruralità sostenibile e multifunzionale* p. 2463
- ANNA MARIA COLAVITTI, SERGIO SERRA, ALESSIA USAI,  
*La valutazione e valorizzazione dei servizi ecosistemici nelle politiche rurali per i paesaggi agricoli storici. L'esperienza sarda* p. 2471
- CHRYSAFINA GERONTA, *Le colline vitate del Soave: riconoscimento del valore storico del paesaggio rurale e indagini per la sua conservazione* p. 2479
- ANGELICA DAL POZZO, *Paesaggi rurali storici e invisibili persistenze: la rete idrografica minore del Graticolato di Padova* p. 2489
- GIORGIO MASELLIS, *Viticoltura e patrimonio: il ruolo del paesaggio* p. 2499
- GIULIA TROMBETTA, *Lo sviluppo turistico dei paesaggi rurali tra tutela e sostenibilità. Una prospettiva geografica* p. 2507

### **Processi di europeizzazione dei sistemi di pianificazione**

- Introduction by* ANGELA D'ORAZIO, RADU-MATEI COCHECI p. 2515
- DAVID EVERS, *Downloading EU Policies into Dutch Spatial Planning* p. 2519
- ANDREAS FALUDI, *Perspectives on the Europeanisation and Europeanisation of Planning* p. 2533
- FRÉDÉRIC SANTAMARIA, BERNARD ÉLISSALDE, *The concept of Territory Revisited to go beyond the Dichotomy of Soft Space and Hard Space* p. 2541
- RADU-MATEI COCHECI, ANGELA D'ORAZIO, *The Impact of Europeanization on National Planning Systems. A Comparison of Spatial Planning Processes in Italy and Romania* p. 2551
- ERBLIN BERISHA, GIANCARLO COTELLA, ALYS SOLLY, *The Long Arm of the EU? Evidence of Europeanization of Spatial Planning in Albania and Switzerland* p. 2563
- LEDIO ALLKJA, MARJAN MARJANKOVIC,  
*Europeanization of Spatial Planning Systems. Comparative Study between Albania and Serbia* p. 2575
- STEFANIA MANGANO, GIAN MARCO UGOLINI, *Il cultural heritage in una dimensione sovranazionale* p. 2585
- SILVIA GRANDI, LUISA SACCO, *Multilevel Governance and European Integration in the Western Balkans: The Case of Eusair* p. 2595
- DOMINIQUE RIVIÈRE, *La politica europea di coesione, quale approccio del territorio in un contesto metropolitano? Il caso romano* p. 2603
- MAURIZIO GIANNONE, *UE, soft planning e riorganizzazione territoriale: verso il superamento dello sviluppo locale?* p. 2619
- MARIA CORONATO, *The Contribution of Cities Network to Europeanization Process. The Case of Environmental Policies* p. 2625
- PIETRO ELISEI, *A Phase of Dissonant Europeanisation in Spatial Policies* p. 2631

## **I processi storici di organizzazione del territorio e l'evoluzione del pensiero geografico**

- Introduzione di* PAOLA PRESSEDA p. 2645
- CARLO GEMIGNANI, ANNA GUARDUCCI, LUISA ROSSI, *Paesaggi della costa ligure-toscana in età napoleonica: lo sguardo strategico del Genio francese* p. 2649
- CAMILLO BERTI, *Dinamiche e forme dell'organizzazione territoriale nella montagna toscana dalla fine del Settecento ai giorni nostri. Un caso di studio* p. 2659
- NICOLA GABELLIERI, *Leggere e trasformare: il Piano generale di bonifica e trasformazione fondiaria come fonte storico-geografica* p. 2669
- EMILIA SARNO, *La 'questione' Mezzogiorno e la fucina geografica napoletana tra la fine del Settecento e la prima metà dell'Ottocento* p. 2677
- MARIA LUISA STURANI, *I saperi geografico-cartografici al servizio della costruzione dello stato moderno: le riforme della maglia provinciale sabauda nel Piemonte del Settecento* p. 2685
- ASTRID PELLICANO, *Il Mezzogiorno dopo l'unificazione: una 'rivoluzione' e la fine di un Regno. Aspetti della riarticolazione della maglia amministrativa territoriale* p. 2693

## **Prospettive di sviluppo rurale: attori, processi e politiche**

- Introduzione di* STEFANO DE RUBERTIS, MARILENA LABIANCA, EUGENIO CEJUDO GARCIA, FRANCISCO ANTONIO NAVARRO p. 2705
- JULIO A. ALVAREDO VÉLEZ, NASSER REBAÏ, *Factors of Vulnerability of Peasant Communities and Territorial Dynamics in the Ecuadorian Andes: An Analysis from the Province of Azuay* p. 2711
- MARINA BERTONCIN, ANDREA PASE, DARIA QUATRIDA, STEFANO TURRINI, *L'attrito dell'innovazione. Processi di trasformazione del gigante idroagricolo del Sudan: la Gezira* p. 2719
- EUGENIO CEJUDO, JOSÉ CAÑETE, FRANCISCO NAVARRO, *Reparto territorial desigual de los fondos del Eje LEADER en Andalucía. 2007-2013* p. 2729
- MARCO BROGNA, VALERIA COCCO, FRANCESCO MARIA OLIVIERI, *Multifunzionalità e reti di impresa nel Lazio* p. 2739
- STEFANO DE RUBERTIS, EUGENIO CEJUDO GARCÍA, MARILENA LABIANCA, FRANCISCO NAVARRO VALVERDE, ANGELO BELLIGGIANO, ANGELO SALENTO, *Innovazione e sviluppo rurale nell'approccio LEADER. La situazione della Puglia (Italia) e dell'Andalusia (Spagna) nel ciclo di programmazione 2007-2013* p. 2749
- NICOLA GALLUZZO, *Lo sviluppo rurale in Romania attraverso l'analisi delle traiettorie di crescita* p. 2757

## **Ripensando il ruolo della Geografia sociale. Approcci multi-metodo e partecipazione**

- Introduzione di* ISABELLE DUMONT p. 2767
- MARCO PICONE, FILIPPO SCHILLECI, *Le insidie dell'orto urbano. Processi partecipativi e derive neoliberiste a Palermo* p. 2769
- ISABELLE DUMONT, *"Street-artizzazione" delle città contemporanee: dalle periferie trascurate al museo globalizzato* p. 2777
- MARTINA TISSINO DI GIULIO, *Arte di strada al Trullo, tra colori e Street Poetry* p. 2783
- RAFFAELE CATTEDRA, GIANLUCA GAIAS, *Costruzioni territoriali e migrazione. Spazi del sacro e identità religiose a Cagliari* p. 2789
- MARINA BERTONCIN, ANDREA PASE, DARIA QUATRIDA, *Prossimità e lavoro di campo: quando e come il "dove" conta...* p. 2797
- EMANUELA GAMBERONI, ANGELA ALAIMO, *Ricerca sul campo e pratiche riflessive: i confini del coinvolgimento* p. 2805
- ANNALISA COLOMBINO, *Verso una geografia meno antropocentrica. Animal geographies: temi e metodi di ricerca* p. 2813
- LORENA ROCCA, *I suoni dei treni in Canton Ticino. Un esercizio di memoria collettiva tra ricerca geografica ed artistica* p. 2817
- MAURIZIO MEMOLI, SILVIA ARU, *Video-frammenti da uno spazio margine* p. 2827

## **Spazi organizzati, spazi geopolitici e luoghi di pratica urbana: i diversi significati dei luoghi dello sport**

- Introduzione di* ANNA MARIA PIOLETTI p. 2837
- ANNA MARIA PIOLETTI, *Gli stadi in una prospettiva territoriale: dai Mondiali di Italia '90 al futuro. Alcune riflessioni sul caso di Torino* p. 2843
- GIANMARCO NAVARINI, SIMONE TOSI, *La città di San Siro e i suoi abitanti. Verso una genealogia dei territori del derby* p. 2851
- GIAN LUIGI CORINTO, CECILIA LAZZAROTTO, ANNA MARIA PIOLETTI, *Geography of Football Fan Clubs in Italy* p. 2857
- CONCETTINA PASCETTA, *Prime riflessioni sui luoghi del ciclismo nelle 100 edizioni del Giro d'Italia* p. 2867
- RACHELE PIRAS, *Le tappe sarde del 100° Giro: trampolino per uno sviluppo territoriale, turistico e sportivo* p. 2875
- STEFANO CELON, *Rethinking Places Through off Road Triathlon. Between Village and Rural Space: The Case of Xterra Scanno* p. 2883

## **Studi insulari in geografia: oltre l'isolamento e la vulnerabilità?**

- Introduzione di* STEFANO MALATESTA, FEDERICA CAVALLO p. 2893
- MARCELLO A. FARINELLI, *Corsica e Sardegna: due isole vicine o un arcipelago invisibile?* p. 2897
- DEBORAH PACI, *Insula mentis: l'insularità come strumento di rivendicazione politica* p. 2905

STEFANIA STANISCIÀ, <i>Apologia of Islands</i>	p. 2915
FEDERICA LETIZIA CAVALLO, <i>Ma che genere di isola è? L'insularità come archetipo femminile dall'età classica al Cinquecento</i>	p. 2919
GIOVANNA DI MATTEO, <i>Immigrazione e turismo in un contesto microinsulare. Sperimentazioni di responsabilità turistica a Lampedusa</i>	p. 2927
MARTINA GAGLIOTI, ALESSANDRO CECILI, STEFANO DONATI, <i>Applicativi GIS come strumenti di gestione e fruizione del patrimonio ambientale nell'Area Marina Protetta delle Isole Egadi</i>	p. 2935
<b>Territori e turismo: un binomio multidisciplinare</b>	
Introduzione di NICOLETTA VARANI, ANTONELLA PRIMI	p. 2943
NICOLETTA VARANI, <i>Dal turismo sostenibile al turismo sostenibile PER lo sviluppo</i>	p. 2947
SIMONE DE ANDREIS, <i>Friburgo, Green city: un modello di turismo sostenibile?</i>	p. 2957
JAKUB TACZANOWSKI, <i>Vecchie ferrovie per nuovi turismo. Le possibilità di valorizzare il patrimonio di trasporto su rotaia per il turismo sostenibile. Alcune riflessioni dall'Italia e dalla Polonia</i>	p. 2967
IVAN ŠULC, <i>Environmental Impacts of Tourism on the Eastern Adriatic Coast. The Case of South Dalmatia, Croatia</i>	p. 2977
GIOVANNA GALEOTA LANZA, <i>Le aree protette come attrattori di flussi turistici. Il Parco Nazionale del Vesuvio e l'effetto spillover nell'area vasta</i>	p. 2991
MARCELLA DE FILIPPO, DELIO COLANGELO, ANGELA PEPE, LIVIO CHIARULLO, <i>Crescita sostenibile di una destinazione attraverso un Mega Evento: le ricadute intangibili di "Matera Capitale Europea della Cultura 2019"</i>	p. 3001
ANTONELLA PRIMI, <i>Turismo esperienziale e territori: le «Mappe esperienziali per l'innovazione territoriale e il turismo» a Monastero Bormida (AT)</i>	p. 3011
LUCIA SIMONETTI, <i>Turismo esperienziale nei centri storici. Il caso "Vascitour" a Napoli</i>	p. 3021
ANDREA ROSSI, MARINA MARENGO, <i>Questioni di impronte letterarie: fra turismo e processi di patrimonializzazione territoriali</i>	p. 3029
PAOLO MACCHIA, <i>Il turismo: nuova forma di sviluppo per le aree marginali della collina toscana</i>	p. 3037
FRANCESCA SORRENTINI, <i>Il turismo industriale tra nuovi modelli di consumo e dinamiche di sviluppo locale</i>	p. 3047
FRANCO BOCHICCHIO, <i>Turismo enogastronomico e gusto. Tra ricreazione e ri-creazione</i>	p. 3057
GUIDO AMORETTI, <i>Turismo senior: dai soggiorni climatici all'invecchiamento attivo</i>	p. 3065
DIANA SPULBER, <i>Il turismo sociale in un mondo in evoluzione: il caso russo (il caso della Federazione Russa)</i>	p. 3071
ENRICO BERNARDINI, <i>Le potenzialità di un Museo di Antropologia per la promozione turistica sul territorio</i>	p. 3081

FABRIZIO FERRARI, *Capitale territoriale e turismo nelle aree interne: riflessioni teoriche e proposte metodologiche* p. 3089

BERNARDO CARDINALE, ROSY SCARLATA, *Competitività e governance della destinazione turistica. Riflessioni teoriche ed evidenze empiriche* p. 3097

### **Hidden Tourism: Challenges of Unconventional Tourism Mobility**

*Introduction* by ANNA IRIMIÁS p. 3107

GÁBOR MICHALKÓ, ANNA IRIMIÁS, KATALIN JUHÁSZ-DÓRA, NOÉMI ILYÉS, *Social Media Picture Analysis to Explore Hidden Tourism Potentials of Green Energy Plants* p. 3109

SARA BELOTTI, *Il turismo "sommerso" tra sharing economy e condivisione degli spazi come nuova forma di accoglienza: il caso del Sebino* p. 3115

### **Un approccio geografico alle politiche pubbliche: teorie e pratiche**

*Introduzione* di ANDREA GUARAN, MARIA PREZIOSO p. 3129

MARIA PREZIOSO, *Barometro geografico. Sfide al cambiamento nella geografia italiana* p. 3131

ALESSANDRO LETO, *Analyses and Perspectives on the Contribution given by the Principles of Sustainable Development to the European and Italian Policies of Cohesion and Territoria. Development from 1992: A Geographical Approach* p. 3137

DANIELE IETRI, FLORA PAGETTI, *Unità territoriali delle politiche pubbliche: una definizione delle inner peripheries* p. 3145

PATRIZIA ROMEI, *Aree metropolitane e politiche di competitività sostenibile verso le inner areas: un'applicazione al caso toscano* p. 3151

ELENA DI BLASI, ALESSANDRO ARANGIO, *Gli indicatori territoriali come strumento di coesione nella gestione del fenomeno migratorio* p. 3161

CLAUDIO GAMBINO, *Rifugiati, oltre le logiche emergenziali: nuove policy geografiche a sostegno del decision maker* p. 3169

MICHELE PIGLIUCCI, *Una rivoluzione attesa e mai realizzata. Note per un approccio geografico alle politiche per il Mezzogiorno* p. 3177

TERESA AMODIO, *Capitale territoriale e Cultural Heritage* p. 3185

CARMEN BIZZARRI, *La valorizzazione del patrimonio culturale nelle politiche di coesione nella valutazione di impatto territoriale mediante STeMa* p. 3193

MARCO MAZZARINO, GIUSEPPE BORRUSO, *Politiche pubbliche territoriali innovative: il problema dei gap informativi geografici e la loro integrazione nella pianificazione strategica nel campo della logistica – i risultati di un caso studio nel Veneto* p. 3201

LORENZA SGANZETTA, *Geography of "Sustainability" within the Urban Food Policies* p. 3211

NADIA MATARAZZO, *Le reti della ricerca e dell'innovazione nelle regioni con ritardo di sviluppo: il caso del PON "R&C" 2007-2013 in Campania* p. 3217

GIANNI PETINO, LUCA RUGGIERO, *La dimensione urbana della coesione. Geografia e sviluppo urbano sostenibile integrato nelle politiche per la creazione di orti urbani nelle città di Grenoble e Catania* p. 3225

DANIELE CODATO, SALVATORE EUGENIO PAPPALARDO, SERENA CALDART, ALESSANDRO MARCOZZI, ROBERTO SAITTA, MAURA ZANATTA, ALBERTO DIANTINI, FRANCESCO FERRARESE, FEDERICO GIANOLI, MASSIMO DE MARCHI, <i>Lasciare il petrolio nel sottosuolo e yasunizar la tierra. Analisi multicriteriali e sistemi informativi geografici a supporto delle politiche pubbliche sul cambiamento climatico e la transizione energetica</i>	p. 3233
ANDREA GUARAN, NADIA CARESTIATO, <i>La partecipazione nella pianificazione del paesaggio: significati e valenze</i>	p. 3243
ENRICO MICHELUTTI, <i>Consumo di suolo e generazione di politiche pubbliche: strumenti per l'esplorazione della questione</i>	p. 3251
GIAN PIETRO ZACCOMER, <i>L'analisi territoriale socio-economica a supporto della predisposizione di un Piano Paesaggistico Regionale: il caso del Friuli Venezia Giulia</i>	p. 3259
GIANNI PETINO, <i>L'analisi geoeconomica per la valorizzazione delle vocazioni produttive delle aree interne siciliane. Il caso della Valle del Simeto</i>	p. 3267
MARGHERITA CISANI, <i>Pianificazione e paesaggi del quotidiano: oltre i valori, le esperienze</i>	p. 3275
GIANDIEGO CÀRASTRO, FAUSTO MARINCIONI, <i>Un approccio geografico ai processi partecipativi</i>	p. 3285
 <b>Waterfront urbani. Riterritorializzazione e nuove centralità identitarie</b>	
<i>Introduzione di</i> GIACOMO BANDIERA	p. 3293
BARBARA DELLE DONNE, <i>Il waterfront urbano di Napoli: nuove connessioni tra terra e mare</i>	p. 3297
ANTONELLA ROMANELLI, <i>Waterfront tra sostenibilità ambientale e riqualificazione urbana</i>	p. 3305
GIACOMO BANDIERA, <i>Waterfront urbani mediterranei. Costruzione narrativa dell'identità comunitaria, riterritorializzazione ed empatia territoriale</i>	p. 3313
 <b>Panorami logistici. Nuove geografie del mondo globalizzato</b>	
<i>Introduzione di</i> NICCOLÒ CUPPINI, MATTIA FRAPPORTI, MAURILIO PIRONE	p. 3323
NICCOLÒ CUPPINI, <i>Verso un mondo che si fa città. Appunti preliminari sulla metrica logistica dell'urbanizzazione planetaria</i>	p. 3329
MATTIA FRAPPORTI, <i>Nuove geografie d'Europa. Origini e traiettorie dello "spazio logistico europeo"</i>	p. 3339
MAURILIO PIRONE, <i>Gig Economy, piattaforme digitali e nuova logistica metropolitana</i>	p. 3347



NEO-CENTRALISMO E TERRITORIO  
FRA CITTÀ METROPOLITANE, AREE VASTE E INTERCOMUNALITÀ



FRANCESCO DINI<sup>1</sup>, SERGIO ZILLI<sup>2</sup>

## INTRODUZIONE

La legge n. 56 del 2014, conosciuta anche come Delrio, oltre a costituire un passo deciso verso una gestione piramidale e centralistica del potere, restituendo al centro spazi di controllo che l'infatuazione federalista aveva fatto passare alle Regioni, rappresenta una risposta pratica al diffuso disagio conseguente alla molteplicità (e relativa sovrapposizione) di amministrazioni pubbliche e di altri enti, statali e non, chiamati ad intervenire nella gestione del territorio. Il (lungo) elenco di apparati attraverso i quali passa l'organizzazione degli spazi e dei relativi servizi non è il risultato di un disegno organico in cui le singole azioni e le responsabilità sono individuate in maniera chiara, ma una sorta di gran calderone da cui esce un risultato finale passato per diverse mani e mescolato con diversi altri ingredienti.

L'azione della 56 si svolge nel solo corpo di quelli che la Costituzione, all'articolo 114, definisce "enti costitutivi della Repubblica", ovvero Regioni, Province, Comuni e, dopo la riforma del 2001, Città metropolitane. Un simile intervento non rappresenta, però, una novità assoluta nel campo del riordino territoriale dello Stato. La nascita della Repubblica porta con sé l'introduzione delle Regioni, le quali però devono attendere il 1970 per il proprio avvio (almeno quelle a statuto ordinario), fatto che consente il mantenimento della struttura delle Province, ereditata dallo Stato sabauda e costruita sulla base dello schema dei dipartimenti napoleonici francesi. Su metodi e relativi limiti nell'individuazione delle Regioni vi è stato un ampio e giustificato dibattito, che non ha prodotto alcuna conseguenza (Sestini, 1947; Gambi, 1964; 1977; Galluccio, 1995; Bonini *et al.*, 2016). Tuttavia è assodato che la scelta regionalista, al di là della volontà politica di ridurre il centralismo sviluppato durante gli anni del regime, ha tra i suoi fondamenti il riconoscimento della inattualità della trama provinciale davanti alle esigenze di sviluppo del paese (Compagna, 1964; Muscarà, 1968; Fondazione Agnelli, 1980 e 1992), sviluppo che nei primi due decenni del secondo dopoguerra permea l'intera società – seppur con intensità diverse – e garantisce un incremento della ricchezza collettiva tale da imporre una politica del territorio più complessa di quella che fino a allora i Comuni e le Province erano riusciti a produrre entro i rispettivi (e consueti) schemi amministrativi (Tinacci, Mossello, 1980; Landini, Salvatori, 1989; Coppola, 1997; Archibugi, 1999).

In quella fase, quando le Regioni devono ancora nascere, la spinta a una nuova gestione del territorio indica il superamento dello schema ottocentesco uscito dalla Costituente e la necessità di trovare nuove forme di collaborazione territoriale che rispondano alle originali esigenze di un Paese che, da agricolo, si va trasformando in industriale. Non è questo il luogo per rivisitare la traiettoria del riordino territoriale italiano (Gambi, Merloni, 1995; Dini, Zilli, 2015), in particolare dopo l'ultimo quarto del secolo scorso quando all'interno di molte delle "nuove" Regioni si struttura una zonizzazione locale fatta di Comprensori, Consorzi e Associazioni intercomunali, che va al di là della trama comunale-provinciale esistente e tenta di arginarne le diseconomie. Non può però essere elusa la citazione della legge 142 del 1990 sulle autonomie locali, sia perché è il primo tentativo strutturato di superare la normativa ereditata dal fascismo, sia in quanto per la prima volta vengono individuati gli elementi attorno ai quali avrebbe potuto essere amministrativamente riorganizzato il territorio. Accanto

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Firenze.

<sup>2</sup> Università degli Studi di Trieste.



all'attribuzione di funzioni e competenze prima attribuite alle Regioni, il riconoscimento della centralità del sistema urbano compreso nel testo del decreto porta alla identificazione di dieci (più quattro) Città metropolitane quali nuovi riferimenti privilegiati nella progettazione e nella gestione dello sviluppo. Tale passaggio vuole rappresentare una netta soluzione di continuità rispetto allo *status quo*, e infatti la delimitazione delle Città metropolitane non è rapportata all'esistente, ma diventa dipendente dalle reali relazioni spaziali (Dematteis, Ferlaino, 1991). Accanto a ciò viene esplicitata la necessità di procedere a unioni e fusioni di Comuni al fine di ridurre il numero e migliorarne il funzionamento. Di fatto il testo denuncia implicitamente l'inadeguatezza del ritaglio provinciale vigente e ne propone il superamento. Tale progetto, però, non trova applicazione e lo stesso accade dieci anni dopo con il testo unico sugli enti locali (TUEL, l. 267 del 2000), che abroga la 142 confermandone l'architettura, ma non produce risultati se non l'inserimento, l'anno successivo, della *Città metropolitana* fra gli enti costitutivi della Repubblica accanto a Regioni, Province e Comuni, nella riforma del Titolo V della Costituzione.

Questa modifica è attuata per introdurre nel nostro ordinamento il "federalismo fiscale", risposta alle richieste di decentramento amministrativo e di autonomia decisionale locale che vengono parzialmente soddisfatte sotto l'aspetto della fiscalità, ma non per quanto riguarda il controllo sugli enti locali, dato che allo Stato centrale rimane la competenza sulle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (benché queste ultime non siano ancora costituite). I nuovi strumenti sono adoperati dalle singole Regioni in maniera diversificata, con vari effetti, che proprio a cagione della loro eterogeneità non producono alcun risultato di sistema (Ferlaino, Molinari 2009).

Da un quadro del genere, che di fatto non modifica le condizioni vigenti, si arriva in questo decennio al dibattito neo-centralista i cui esiti saranno la legge 56 e il tentativo, infrantosi sul referendum del 4 dicembre 2016, di riforma costituzionale. Il percorso che giunge alla 56 passa prima per la delega al Governo dell'istituzione delle Città metropolitane (togliendo la prevista potestà alle Regioni), delega che non verrà applicata, quindi per l'aggressione alle Province presentate come enti inutili, costosi e anacronistici, e infine per il decreto del Governo Monti che prevede il dimezzamento di queste ultime, testo non convertito in legge per la caduta del Governo e successivamente bocciato dalla Corte Costituzionale.

La norma approvata nel 2014 si inserisce in quest'alveo, identificando una nuova gerarchia territoriale che va dallo Stato ai Comuni, passando per Regioni – che non sono messe in discussione né nei loro poteri né nei loro confini – e Città metropolitane. Ciò implica il superamento delle Province, sostituite da "enti di area vasta", però di secondo grado, quindi con amministratori non scelti mediante elezioni popolari. La nuova geografia amministrativa è indicata chiaramente nel titolo attribuito alla norma: *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e sulle fusioni di comuni*. Le Città metropolitane, all'interno delle regioni in cui sono individuate, vengono poste al centro del futuro sviluppo del territorio, in una posizione che, dal punto di vista gerarchico, si contrappone a quella dell'Amministrazione regionale, e in ogni caso è al di sopra degli altri enti di area vasta, con i quali condividono l'eredità del territorio delle pregresse Province, destinate a scomparire dal panorama amministrativo anche con successiva riforma costituzionale.

Queste disposizioni lasciano però spazio a interpretazioni locali, nella misura in cui ciascuna Regione (e non soltanto quelle a statuto speciale) deve emanare propri dispositivi di applicazione della norma. Tra il febbraio 2014 e il gennaio 2016 tutti i Consigli regionali approvano propri dispositivi che differiscono, oltre che nella denominazione<sup>3</sup> anche nelle modalità di attribuzione dei poteri ai vari enti

---

<sup>3</sup> A titolo di esempio cfr. Toscana: "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" (l.r. 3 marzo 2015, n. 22); Lombardia: "Riforma del sistema delle autonomie della regione e disposizioni per il riconoscimento della specificità dei territori montani in attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni)" (l.r. 8

(Senato, 2017). Un gruppo di Regioni (Piemonte, Liguria, Veneto, Molise, Campania e Puglia) ha previsto una distribuzione omogenea dei compiti fra i diversi livelli territoriali. Un secondo, che comprende Marche, Basilicata e Calabria, ha indicato nei rispettivi dispositivi di legge l'attribuzione di un primato quasi esclusivo alle amministrazioni regionali. Un terzo, composto da Lombardia, Toscana, Umbria, Abruzzo e Lazio, ha deliberato di assegnare ai singoli comuni tutta una serie di competenze già provinciali, mentre l'Emilia Romagna ha distinto l'attribuzione di programmazione e indirizzo, coordinamento e gestione rispettivamente fra Regione, enti di area vasta e Comuni.

A oggi dunque la situazione può essere definita come segue. Da un lato il risultato del referendum del 4 dicembre 2016 ha respinto la proposta di modifica della Costituzione e con essa l'espulsione delle Province dal novero degli enti costitutivi dello Stato, mantenendo in vita *de iure* un'istituzione che di fatto è stata derubricata ad agenzia tecnica di gestione di un numero limitato di competenze. Dall'altro lato la variabilità appena osservata nelle indicazioni regionali indica l'approssimarsi di un futuro amministrativo molto diversificato: le Regioni non stanno seguendo un condiviso percorso di sistema, ma, di fronte alla sollecitazione della norma, ciascuna sta adottando la sua propria e peculiare resilienza. Il risultato non potrà che essere una geografia politica dell'Italia nuova e differente da quella finora conosciuta. L'osservazione critica sulla applicazione e sulla costruzione delle Città metropolitane, sulla gestione degli enti di area vasta nella fase di transizione dalle ex Province all'interno dei pregressi confini provinciali, la reazione delle aree vaste funzionali rappresentano il focus attorno al quale si è sviluppato il dibattito all'interno della sessione del Congresso.

Gli interventi presentati sono andati al di là dell'invito, espresso nella *call*, a presentare risposte date dalle singole Regioni alle esigenze di territorializzazione, prima e dopo la legge 56 del 2014. I contributi suggeriscono in diverse maniere e da differenti punti di vista come quest'ultima non possa essere considerata un punto di arrivo, benché il nuovo ordinamento fissi una serie di "campiture" che per la modalità con cui sono indicate non lasciano prevedere, in tempi brevi, possibilità di revisione che, invece, sarebbero tanto auspicabili quanto necessarie. Nelle parole dei diversi relatori si evidenzia la modalità di applicazione delle nuove ripartizioni, la cui origine sembra quasi derivi da una visione distante di una carta geografica e non da un confronto con il territorio. La scelta di non mettere in discussione il disegno confinario provinciale, ma anzi di mantenerlo anche e soprattutto per la Città metropolitana, indica una mancata considerazione (o una sottostima) dei percorsi seguiti dalle singole comunità nella formazione dell'organizzazione (politica) territoriale, come se il legame fra costruzione dello spazio e evoluzione della società fosse se non assente, flebile e comunque minoritario. L'individuazione di Città metropolitane con profonde diversità al loro interno suggerisce uno scarso contatto con le politiche locali intraprese dai singoli centri sia nei confronti delle aree circumvicine sia davanti alle tendenze all'integrazione in dinamiche territoriali internazionali e globali. Analogamente il rifiuto di discutere l'attualità dei confini regionali a quasi cinquanta anni dall'entrata in vigore del sistema delle Regioni diventa, più che un atto volto a rafforzare queste ultime, un limite allo sviluppo. Ma soprattutto in tutti gli interventi emerge l'inadeguatezza di un approccio al problema del riordino territoriale da parte delle istituzioni basato su un lavoro di architettura burocratica che non si è confrontato col passato, non ha osservato con attenzione lo stato delle cose e non ha avuto la capacità di guardare al futuro allargando lo sguardo a ciò che accade nel mondo.

Nel suo intervento di apertura Francesco Dini ricostruisce la strana genesi della categoria amministrativa della "area vasta", priva di corrispettivi in ordinamenti diversi dall'italiano e introdotta dalle Regioni nelle proprie normative e nei propri regolamenti dopo le leggi Bassanini, che trasferiscono alle Regioni servizi per la cui organizzazione gli areali provinciali si manifestano inadeguati. In quel pe-

---

luglio 2015, n. 19); Puglia: "Riforma del sistema di governo regionale e territoriale" (l.r. 30 ottobre 2015, n. 31); Lazio: "Legge di stabilità regionale" (l.r. 31 dicembre 2015, n. 17); Sicilia: "Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane" (l. 4 agosto 2015, n. 15).

riodo l'area vasta sarà prevalentemente utilizzata da numerose Regioni come *unità di programmazione extra-provinciale di servizi*. Sarà solo con la legge 56/2014 che essa entrerà nella normativa dello Stato, bizzarramente reincapsulata in quei confini provinciali che l'*area vasta originaria* intendeva superare, e senza dare una chiara risposta all'interrogativo su quali debbano essere, nel nostro ordinamento, le *funzioni* di un ente intermedio fra Regioni e Comuni.

Gli effetti della legge 56 sulla Lombardia sono discussi da Paolo Molinari, che mette in evidenza come gli obblighi della norma non raccolgano, all'interno del contesto regionale, le trasformazioni del rapporto fra singoli enti locali. La coincidenza dei limiti amministrativi della Città metropolitana di Milano con quelli della ex Provincia nega una realtà in cui la città è il centro di riferimento per il territorio lombardo, ma anche il crocevia di processi nazionali e internazionali. La costruzione della gabbia normativa ha impedito che la fase di riordino amministrativo diventi un'occasione per conciliare (e quindi promuovere) le istanze progettuali di sviluppo locale con le tendenze che spingono per una crescita delle relazioni globali.

Ancora sulla Lombardia, e in particolare sul ruolo delle Province dopo il referendum del dicembre 2016, scrivono Alberto Ceriani, Elena di Carpegna Brivio e Federica Signoretti mostrando come queste siano rimaste, nell'applicazione locale della 56, enti di area vasta di raccordo e coordinamento fra i diversi attori territoriali. Anche se ridotte in numero in quanto livello amministrativo intermedio fra Regione e Comuni, al fine di farle coincidere con le Agenzie per la tutela della salute, le attuali Province lombarde rappresentano il risultato di un percorso identitario che le ha caratterizzate e ha consentito uno sviluppo complessivo basandosi su un sistema urbano policentrico di città grandi e piccole al centro di un vasto reticolo amministrativo comunale. Secondo gli autori le Province, dopo essere state l'obiettivo primo delle diverse ipotesi di riforma territoriale degli ultimi anni, in Lombardia dovrebbero sopravvivere, anche se ridiscusse nelle loro estensioni, come livello amministrativo intermedio per dare alla Regione potere pieno di indirizzo territoriale e ai Comuni garanzia di sostenibilità, capacità di pianificazione e gestione ottimale dei servizi.

Le conseguenze della mancata espulsione delle Province dalla Carta costituzionale sono discusse da Andrea Giansanti, il quale sottolinea la contraddizione fra l'abolizione delle stesse, senza una chiara definizione della funzione delle aree vaste che ne devono prendere il posto, e il mantenimento delle Regioni che dopo quasi cinquanta anni dal loro avvio non riescono a rispondere pienamente alle richieste di gestione decentrata del potere. Tali limiti sono particolarmente evidenti nel caso del Lazio, dove non è stata emanata una propria normativa che applicazione delle norme della Delrio, e come testimonia la vicenda della Provincia di Latina.

Le strategie adottate dagli attori socioeconomici per superare le difficoltà legate al riordino post 56 nell'area metropolitana di Milano sono presentate da Matteo Del Fabbro. La presentazione di quanto avvenuto nella cintura milanese mette in evidenza le risposte, tra loro diverse, che i portatori di interessi attivi al di fuori dal nucleo metropolitano hanno dato per controbilanciare le dinamiche di metropolizzazione e di centralizzazione verso cui porta la legge nazionale, adottando scelte di resilienza che trovano origine nelle vicende dei singoli territori.

Il ragionamento proposto da Andrea Calori, Egidio Dansero, Francesca Federici, Francesca Forno, Andrea Magarini, Marta Maggi, Simon Maurano, Giacomo Pettenati e Alessia Toldo prende in considerazione, nel discutere le scelte in materia di riordino territoriale, le politiche alimentari urbane. I casi di Milano, Torino e Bergamo sono presentati come emblematici di una serie di questioni che sono strettamente legate con l'organizzazione politica del territorio, ma anche e soprattutto con la vita quotidiana delle persone che ci vivono, sulla base dell'assunto che il governo del sistema alimentare sia destinato a diventare sempre più centrale nella gestione del potere.

La diversa interpretazione delle Città metropolitane da parte delle Regioni a statuto speciale è presentata da Sergio Zilli, il quale mostra come Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia abbiano adottato soluzioni autonome sul tema, privilegiando gli interessi locali rispetto alle istanze nazionali, che non

concordano con i disegni compresi nella Delrio.

L'intervento di Simonetta Armondi e Matteo Bolocan Goldstein sottolinea i limiti epistemologici del discorso legislativo sul riordino. L'identificazione di spazi fisici predeterminati di fatto nega una realtà che è molto più complessa e composita di quella che la legge sottende: ad esempio la Città metropolitana non esaurisce le dinamiche del fenomeno metropolitano, che non è soltanto un fatto agglomerativo ma un processo socio spaziale. Secondo gli autori, non è possibile, adoperando una territorialità istituzionale, dare per scontato spazialità e scale di rappresentazione, e in base a ciò vengono proposte delle ipotesi di lavoro per consentire, ragionando su fenomeni metropolitani complessi, un confronto fra geografia e azione pubblica che superi la semplice lettura degli stessi individuando, e quindi discutendo, il progetto implicito che sottende alle azioni politiche.

L'articolo di Floriana Galluccio prende spunto da una critica alla limitatezza di riflessione teorica da parte dei geografi nel discorso sul riordino territoriale. In particolare sottolinea le difficoltà con le quali si riconosce che le maglie del tessuto del potere istituzionale si reggono su una trama di lungo periodo, prodotto di percorsi sviluppatasi nel tempo a seguito di mutamenti sociali e di processi materiali e culturali. Sotto questo aspetto la costruzione della Città metropolitana – discussa attraverso la vicenda specifica di Napoli – costituisce un elemento della gestione capitalistica dei flussi economici globali che devono essere considerati nel ridisegno della rete del potere territoriale.

L'opportunità di considerare Milano come un laboratorio per analizzare i processi istituzionali, le forme del mutamento sociospaziale e l'azione dei poteri sociali è al centro del contributo di Matteo Bolocan Goldstein e Franco Sacchi. Secondo gli autori, il governo delle spazialità metropolitane è il risultato di un'interazione fra autori istituzionali e non istituzionali e pertanto la delimitazione imposta alle Città metropolitane dalla legge 56 è inadatta proprio perché le stesse, così come individuate dalla norma, non seguono i processi contemporanei e i relativi fenomeni sociospaziali. Nel caso milanese è stata proprio la parte non istituzionali ad essere molto più attenta – rispetto a quella politica – all'evoluzione dello scenario metropolitano e delle sue relazioni con l'esterno.

Il lavoro di Ornella Albolino, Giovanna Iacovone e Luigi Stanzone parte dal riconoscimento dell'eccessiva rigidità delle delimitazioni spaziali presenti nella legge Delrio. L'accettazione dei limiti regionali ed ex provinciali va contro alle reali connotazioni territoriali e alle esigenze specifiche delle singole aree, mentre sarebbe auspicabile una politica di riordino meno rigida, "a geometria variabile". Invece la legge del 2014 sul riordino adotta scelte analoghe ed indistinte per tutto il Paese, andando incontro a rischi nel migliore dei casi di rallentamento. Tali limiti emergono nella discussione dei casi della Città metropolitana di Bari, della compilazione del suo statuto e delle possibili relazioni con l'area a cavallo delle regioni Puglia e Basilicata.

### *Riferimenti bibliografici*

- Archibugi, F., (1999), *Eco-sistemi urbani in Italia. Una proposta di riorganizzazione urbana e di riequilibrio territoriale e ambientale a livello regionale-nazionale*, CNR-Progetto strategico "Quadroter", Gangemi, Roma.
- Bonini, F., Blanco, L., Mori, S., Galluccio, F., (2016), *Orizzonti di cittadinanza. Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia Unita*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- Compagna, F., (1964), "Dalla piccola regione uniforme alla grande regione coerente", *L'Europa delle regioni*, ESI, Napoli, pp. 13-108.
- Coppola, P., (1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino.
- Dematteis, G., Ferlino, F., (1991), "Le aree metropolitane tra specificità e complementarità. Il caso italiano alla luce della legge n. 142/1990", *Dibattiti*, 2, IRES-Piemonte, Torino.
- Dini, F., Zilli, S., (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Società Geografica Italiana, Roma.

- Dini, F., Zilli, S., (2017), *Introduzione alla Sessione 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. VI Giornata di studi in Geografia economico-politica della Società di Studi Geografici*, Memorie Geografiche, Firenze, nuova serie, 15, pp. 15-16.
- Ferlaino, F., Molinari, P., (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Fondazione Giovanni Agnelli, (1980), *La riforma dell'amministrazione locale*, Torino.
- Fondazione Giovanni Agnelli, (1999), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino.
- Galluccio, F., (1995), *Bibliografia generale*. In: Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino, Bologna, pp. 481-539.
- Gambi, L., (1964), "Compartimenti statistici e regioni costituzionali", *Questioni di geografia*, ESI, Napoli, pp. 153-187.
- Gambi, L., (1977), "Le «regioni» italiane come problema storico", *Quaderni storici*, 12, 34, 1, pp. 275-298.
- Gambi, L., Merloni, F., (1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Landini, P.G., Salvatori, F., (1989), "I sistemi locali delle regioni italiane (1970-1985)", *Memorie della Società Geografica Italiana*, XLIII.
- Muscarà, C., (1968), *Una regione per il programma*, Marsilio, Padova.
- Sestini, A., (1949), *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*. In: AA. VV., *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano, Bologna 8-12 aprile 1947*, Zanichelli, Bologna, pp. 128-143.
- Tinacci Mossello, M., (1980), *Le regioni come unità di pianificazione*. In: Corna Pellegrini G., Brusa C. (a cura di), *La ricerca geografica in Italia 1960-1980*, ASK, Varese, pp. 855-864.

### **Sitografia**

- Senato della Repubblica, Ufficio valutazione impatto, (2017), *Ex Province. Come funziona il riordino degli enti di area vasta a tre anni dalla riforma?*,  
[http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/596/Focus\\_ex\\_Province\\_01.08.pdf](http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento/files/000/028/596/Focus_ex_Province_01.08.pdf) (ultimo accesso 12/01/2018).

FRANCESCO DINI<sup>1</sup>

## EZIOLOGIA DELL'AREA VASTA

### 1. *Genesi dell'area vasta: le premesse*

Invenzione lessicale e normativa tutta italiana, il termine *area vasta* è privo di riscontri nel panorama amministrativo europeo e, non suscettibile di traduzione, risulta incomprensibile a studiosi e amministratori non madrelingua. Naturalmente il termine si può tradurre in ogni lingua nel senso di uno spazio dalle rilevanti dimensioni, ma in nessuna lingua e in nessun altro ordinamento esiste una categoria geografico-amministrativa denominata in modo così generico. Nel rispetto della loro specificità semantica (e della *nomenclature des unités territoriales statistiques*), esse vengono infatti chiamate *regioni*, *circondari*, *contee*, *comprensori*, *province*, *dipartimenti*, *distretti*, termini tutti che predicano il significato di spazio geografico soggetto a un potere territoriale. Il termine *area vasta*, invece, può essere applicato a ogni ambito suscettibile di valutazione dimensionale, non necessariamente fisica, senza riferimenti diretti alla radice amministrativa e neppure a quella geografica.

Già queste considerazioni suggeriscono una stranezza che si conferma se si pensa che il termine ricorre ormai da oltre venti anni nel nostro linguaggio amministrativo, ma praticamente appare nella normativa nazionale sulle autonomie locali solo con la legge 56 del 7 aprile 2014 (Tubertini, 2014). La pluridecennale sensazione di familiarità con questo termine deriva infatti dalle norme, dai regolamenti e dai documenti di programmazione di numerose Regioni, che hanno iniziato a utilizzarlo negli anni Novanta per farne poi largo uso nel decennio successivo, sempre allo scopo di definire areali di servizio o di programma differenti da quello della provincia.

La provenienza *politica* del termine è dunque chiara, e si colloca per intero nella peripezia (Dizionario Treccani: "vicenda piena di rischi, avventura pericolosa dalla quale si esce con difficoltà") degli enti locali italiani, alle prese con una normativa lacunosa e costantemente ritardataria, e con un ritaglio amministrativo, quello dell'ente intermedio, sempre più incongruo alle esigenze di efficienza degli enti territoriali. Saranno le Regioni, come vedremo, a estrarre e animare il termine *area vasta* dal corpo *in via di attuazione* della legge 142/1990, "Ordinamento delle autonomie locali".

Era, questa, la norma che originalmente istituiva le Città metropolitane, predisponendo la razionalizzazione e la drastica diminuzione del numero dei Comuni, e poneva in obiettivo, oltre alla riclassificazione del rapporto fra Stato, Regioni e altri enti locali, una territorializzazione amministrativa più coerente agli assetti insediativi, economico-produttivi e infrastrutturali che il territorio aveva maturato nei decenni della modernizzazione industriale. Porsi un problema del genere equivale a mettere finalmente sotto osservazione l'unità intermedia di coordinamento e pianificazione fra Regione e Comune, ossia la Provincia. La quale, per motivi che nulla avevano a che fare con obiettivi di efficienza amministrativa e molto invece con una visione pavida e distorta del controllo politico del territorio, aveva attraversato intatta l'intero arco unitario e più in particolare i rivoluzionari 44 anni che separano l'avvento della Repubblica dalla legge 142 – benché nel frattempo avesse avuto luogo la strutturale novità dell'attuazione delle Regioni.

L'insorgere dell'autonomia regionale avrebbe reso necessaria una nuova legge amministrativa che ridefinisse natura, ruolo e configurazione delle Province (e con esse dei Comuni), ma si preferì invece lasciare in vita la norma preesistente, il Regio Decreto 383 del 1934, limitandosi a ritoccarla con aggiu-

---

<sup>1</sup> Università di Firenze.

stamenti puntuali. Quando parliamo di *natura e ruolo* di Province e Comuni, ci riferiamo alle competenze e alle funzioni che, con l'attuazione del livello amministrativo regionale, avrebbero dovuto essere seriamente ridefinite. Quando parliamo di *configurazione*, ci riferiamo invece alla loro esplicita fisionomia territoriale, che la transizione dalla pre-modernità agricola dell'Anteguerra alla modernità industriale degli anni Settanta aveva radicalmente modificato. Ciò che in passato si trovava all'interno dei confini comunali e provinciali – il fenomeno urbano, gli insediamenti produttivi, le reti di circolazione più trafficate – aveva ormai cessato di esservi auto-contenuto e dava luogo a differenti evidenze territoriali, con relazioni interne ed esterne tanto mutate da poter essere ben governate solo con nuovi e diversi confini amministrativi. Sarebbe stato opportuno, in altre parole, rispondere alla violenta, enorme torsione socio-economica e culturale che travolge i territori del terzo quarto del Novecento con un'intelligente innovazione amministrativa – senza rivoluzionare ogni cosa, ma semplicemente aggiornando le situazioni nelle quali la forma *reale e relazionale* del territorio si era irrimediabilmente disancorata dalle fisionomie del passato.

Prevalse invece l'idea di operare per gradi, nella convinzione che non ci fossero le condizioni politiche per sottoporre la nostra architettura amministrativa a una così impegnativa riclassificazione (Dini, Zilli, 2015, pp. 26-32). A distanza di mezzo secolo, e pur con il dovuto rispetto delle condizioni di scenario, non è semplice comprendere fino in fondo una scelta tanto conservativa nei confronti dell'esplosivo cambiamento che il Paese aveva sperimentato nei decenni Cinquanta e Sessanta. Ma neppure il prudente gradualismo – che sovente, insieme al negoziato, si associa alla *virtù* – venne in realtà perseguito, e la nuova disciplina degli enti locali si trovò costantemente a retrocedere nell'agenda politica. Gli effetti collaterali dei vincoli di guerra fredda, in altre parole, impattarono rovinosamente sulla nostra storia amministrativa, producendo il cieco ritirarsi dei decisori di fronte alle esigenze di modernizzazione territoriale del Paese.

## 2. *Eziologia dell'area vasta originaria*

Nel 1990 questi vincoli vengono percepiti come rimossi e la legge 142 – tutt'altro che perfetta, ma priva almeno di paraocchi – può finalmente mettere in discussione l'ansia conservativa che aveva intrappolato, insieme ai processi materiali, le norme sugli enti locali. La legge, in verità, non contiene il termine *area vasta* che per un cenno breve e incidentale: al Capo VI (Aree metropolitane), art. 19, assegna alla Città metropolitana competenze fra cui quelle relative ai «servizi di *area vasta* nei settori della sanità, della scuola e delle formazione professionale e degli altri servizi urbani di livello metropolitano».

Se la legge 142 utilizza questo termine, ciò deriva probabilmente dal DPCM 27 dicembre 1988 *Norme tecniche per la redazione degli studi di impatto ambientale*, che è un decreto di attuazione della legge 8 luglio 1986 n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale) e della Direttiva comunitaria 337 del 1985 sulla valutazione di impatto ambientale. Il decreto prevede che le infrastrutture di trasporto, gli impianti industriali, le centrali energetiche, gli impianti di smaltimento rifiuti e le dighe vengano valutate con analisi sul *sito* d'insediamento e sulla *area vasta* interessata dagli impatti. Per le dighe il decreto prevede inoltre la redazione di specifici piani "regionali e di *area vasta* per la salvaguardia e il risanamento ambientale", ed è facendo riferimento a questa formula che la Regione Molise (legge regionale primo dicembre 1989, n. 24) e poi la Regione Basilicata (legge regionale 12 febbraio 1990, n. 3) si doteranno di *piani territoriali paesistico-ambientali di area vasta*, individuando rispettivamente otto e cinque *aree vaste* inter-comunali e sub-provinciali.

È questa, a cavallo fra gli anni Ottanta e Novanta, l'*area vasta originaria*. Il termine entra nel nostro lessico normativo a designare una dimensione geografica non risolvibile da quella della Provincia e la 142 lo mutua nel predetto art. 19, parlando inoltre nell'art. 14 di «funzioni amministrative di interesse provinciale, che riguardino vaste zone intercomunali», e prevedendo nell'art. 16 che i confini provinciali, ove opportuno, possano essere rivisti. Sono infatti queste *vaste zone intercomunali* a essere pre-

supposte dalla legge come future destinatarie di una serie di servizi la cui competenza dovrà essere trasferita dal centro alle Regioni. Ed è qui che emerge la questione chiave per la programmazione delle politiche e la gestione delle nuove competenze, quella dell'ente intermedio fra Regione e Comuni. È un ente intermedio, per un Paese di sessanta milioni di abitanti e venti Regioni, fattualmente necessario<sup>2</sup>, ma ha appunto bisogno di una dimensione efficiente, tale da renderne flessibili e aggiornabili i confini. La legge 142 promette questa flessibilità.

La promessa, però, non sarà mantenuta. Davvero la nostra storia amministrativa unitaria è una sorta di ininterrotta vicenda entro la quale il territorio e il tentativo di fargli fare degnamente il suo mestiere – quello di sostenere la vita materiale – restano costantemente secondari e subordinati a qualcos'altro (Dini, Zilli, 2017, pp. 15-16). La legge 142 dista un anno e mezzo dall'arresto del presidente del Pio Albergo Trivulzio, arresto che possiamo considerare l'atto di inizio della radicale sostituzione del ceto politico e delle rappresentanze parlamentari che interesserà la prima metà del decennio Novanta. La cosiddetta *Seconda Repubblica*, e all'interno di questa l'affermazione e l'ascesa al governo di partiti regionalisti che prevedono nel loro statuto la secessione dallo Stato unitario, renderanno ancora più complesso il quadro, sottraendo al dibattito politico le condizioni di minima per un'organica riforma delle autonomie locali.

Con un gioco di parole abbiamo definito la 142 una *legge in via di inattuazione*, ed è giusto nelle more di questa mancata attuazione che la categoria territoriale dell'*area vasta* troverà il suo incubatore. Fra spinte e sollecitazioni contrastanti da parte delle rappresentanze parlamentari, il processo di riforma aperto dalla legge entra in stallo per ben sette anni, un periodo nel quale si succederanno tre campagne elettorali nazionali e sette governi<sup>3</sup>. La pressione generata da un tappo del genere è notevole, specie se si considera che al ritardo di un quarto di secolo di una seria normativa sulle Regioni si sta adesso sommando il ritardo nell'attuazione della *Carta Europea dell'Autonomia locale* (Strasburgo, 1985)<sup>4</sup>.

La *Carta* sanciva la partecipazione delle Regioni all'organizzazione europea, ma soprattutto le indicava come destinatarie delle politiche redistributive e dei fondi strutturali comunitari. È dunque in condizioni di vera urgenza che nel 1997 la situazione finalmente si sblocca: non con la razionale attuazione della 142, per la quale continuano a non ricorrere le condizioni politiche (Vespertini, 2010), ma per la via obliqua di un forte decentramento amministrativo su cui invece si costruisce un'ampia convergenza parlamentare. Essa porta in 24 mesi alle quattro leggi Bassanini e, coerentemente al principio di sussidiarietà previsto dalla *Carta di Strasburgo*, al trasferimento alle Regioni di numerose competenze prima centralizzate<sup>5</sup>. È da questo momento che le Regioni, inceppate dall'inattuazione della 142, si ingegneranno a cercare soluzioni pratiche sub-regionali e sovra-comunali, concettualizzandone l'incipiente operatività nei termini *non provinciali* delle *funzioni di area vasta*. Ed è qui, nel *redde rationem* repubblicano di un ente intermedio efficiente mai costruito in mezzo secolo, che l'*area vasta* riemerge e diviene un *areale di progetto* con cui alcune Regioni vanno alla ricerca, caso per caso, di dimensioni gestionali territorialmente più sensate di quelle della Provincia. Il primo cenno del recupero del termine

<sup>2</sup> I sei più vasti Paesi dell'UE (Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Spagna e Polonia) hanno tre livelli amministrativi decentrati. Di contro un ente intermedio non è previsto, in Europa, solo da alcuni Paesi poco estesi e/o popolosi, quali Portogallo, Bulgaria, Danimarca, Slovenia, Lettonia, Cipro, Lussemburgo e Malta (Ciappetti, 2014, pp. 263-269).

<sup>3</sup> Dal 1990 al 1997 Andreotti VI (luglio 1989-aprile 1991) e VII, Amato, Ciampi, Berlusconi I, Dini, Prodi I (maggio 1996-ottobre 1998).

<sup>4</sup> Sarà recepita nel nostro ordinamento solo quattro anni più tardi (l. 439 del 30 dicembre 1989), pochi mesi prima della legge 142, della quale può essere considerata uno dei più significativi fattori di sollecito. Allo stesso modo la necessità di attuare la *Carta di Strasburgo* può essere considerato uno dei principali stimoli alle quattro leggi Bassanini.

<sup>5</sup> Le leggi cosiddette Bassanini sono promulgate nel biennio marzo 1997-marzo 1999 e costituiscono di fatto, benché parziale e incompiuta, la riforma in senso federale dell'amministrazione dello Stato. Risalgono (cfr. nota 3) al Governo Prodi e al successivo primo Governo D'Alema.

si rintraccia appena sei mesi dopo la prima Bassanini ed è contenuto nella legge regionale toscana 72 del 3 ottobre 1997, *Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati*.

### 3. *Eziologia dell'area vasta matura*

Da allora a quel 7 aprile 2014 nel quale farà il suo ingresso nella normativa nazionale sugli enti locali, l'*area vasta* verrà variamente utilizzata da numerosi soggetti, con ampia libertà dimensionale e con totale assenza di statuto che non sia l'essere differente dalle scale amministrative istituzionali. Il Ministero dell'ambiente assume organicamente la categoria dell'*area vasta* fra i propri strumenti analitici, ed essa non può che essere di volta in volta differente e trasversale ai confini amministrativi. Ma anche la mobilità e i trasporti, indipendentemente dal loro impatto ambientale, sono un ambito nel quale tipicamente i processi reali tendono a organizzarsi secondo scale differenti da quelle amministrative, e pertanto il termine vi gode di ripetute adozioni: un'indagine del Cerst su Malpensa la definisce come l'aggregato interregionale appropriato per l'analisi infrastrutturale di un sistema dei trasporti legato all'hub (*Analisi territoriale dell'area vasta Lombardia Piemonte Liguria*; Zucchelli, Gilodi, 2007), e allo stesso modo un'indagine commessa dal Ministero delle Infrastrutture individua cinque *aree vaste* sovraregionali sulle quali impennare l'assetto logistico del Paese (Forte, 2009, p. 57). Ma, *si parva licet*, il problema di una dimensione territoriale efficiente si manifesta anche a scale più modeste: a fine anni Novanta, per esempio, il Comune di Quartu Sant'Elena deve fare il suo Put (Piano urbano del traffico), ma essendo uno dei cinque comuni dell'area metropolitana di Cagliari, la sua viabilità dovrebbe organizzarsi in funzione di quella degli altri. Non esistendo strumenti normativi che lo rendano possibile, l'imperfetta soluzione è fare un piano comunale, dichiarando però espressamente che l'analisi si rifà all'*area vasta* metropolitana, che pure amministrativamente non esiste (Fadda, 2002, p. 199).

Saranno però le Regioni, come dicevamo, ad appropriarsi del termine e a portarlo a maturazione operativa. All'inizio – come accade nel caso dei *Piani paesistici* di Molise e di Basilicata, della legge toscana 72/1997 e del Piano del traffico di Quartu Sant'Elena – la dimensione è intesa sub-provinciale, ma presto diviene sovra-provinciale, nel senso che l'*area vasta* viene adoperata al fine di individuare dimensioni geografiche efficienti per servizi caratterizzati da logiche di scala più severe. Naturalmente la Provincia esiste, non è normativamente eludibile e le *aree vaste* pensate dalle Regioni non ne possono infrangere i confini. Possono però, queste infrangibili Province, essere aggregate l'una all'altra: è quanto farà il Sistema sanitario regionale toscano, che riconduce le centrali di acquisto delle proprie dodici Asl a tre Estav (*Ente per i servizi tecnico-amministrativi di area vasta*), ciascuno dei quali ottenuto aggregando Province<sup>6</sup>, e sui medesimi tre areali la Regione riorganizzerà sei anni più tardi la gestione dei rifiuti<sup>7</sup>. Ma anche l'Emilia Romagna, il Veneto e le Marche ricorreranno a questo termine nella riorganizzazione dei propri sistemi sanitari: l'Emilia Romagna, come la Toscana, aggregando le proprie Aziende sanitarie locali in tre *aree vaste*<sup>8</sup>; il Veneto centralizzando gli acquisti delle proprie dodici Aziende sanitarie locali e ospedaliere in cinque *aziende di area vasta*<sup>9</sup>; le Marche, infine, organizzando la propria *Azienda Sanitaria Unica Regionale* in cinque *aree vaste* corrispondenti alle cinque Province.

<sup>6</sup> Legge regionale toscana 40/2005; l'Estav Nord-Ovest si riferisce alle province di Massa Carrara, Lucca, Pisa e Livorno; l'Estav Centro alle province di Firenze, Prato, Pistoia; l'Estav Sud-Est alle province di Siena, Arezzo e Grosseto. I tre Estav diverranno poi un solo ente esteso a tutta la regione (legge regionale toscana 26/2014). È interessante notare che nel momento in cui la scala dell'ente cessa di essere sovra-provinciale e diventa regionale, dalla denominazione sparisce il riferimento all'*area vasta* (Estav, *Ente di supporto tecnico-amministrativo regionale*)

<sup>7</sup> Legge regionale toscana 69/2011.

<sup>8</sup> Emilia Nord, Emilia Centro, Romagna (Delibera della Giunta Regionale 927/2011).

<sup>9</sup> Ottenute su base provinciale e aggregando province: Belluno-Treviso, Venezia-Rovigo, Padova, Verona, Vicenza (Delibera della Giunta Regionale 2849 del 12 settembre 2006).

Come si vede l'*area vasta* che consente di superare la provincia ha una tale plasticità che può persino coincidere con essa. Ma quella delle Marche è l'eccezione che conferma la regola: l'*area vasta* come areale intermedio alternativo è così attrattiva per le Regioni che queste la utilizzano anche come unità generale di programmazione: il *Programma Regionale di Sviluppo 2003-2005* della Toscana aderisce a questa logica sovra-provinciale, che verrà poi seguita nei Programmi regionali posteriori, e lo stesso farà la Puglia nel suo *Documento strategico regionale 2007-2013*. Ma diversamente dalla Toscana, le cui *aree vaste* aggregano province, quelle pugliesi tendono a spaccettarle: a fronte delle sei province, le *aree vaste* sono dieci<sup>10</sup>. E quand'anche l'ente Regione non cada nella suggestione di utilizzare spazi diversi dalle province nella programmazione dello sviluppo regionale, l'utilità di una dimensione sovracomunale diversa dalla provincia emerge con frequenza, e il termine è lì pronto a definirla: la delibera della Giunta regionale lombarda 6/6148 del 12 dicembre 2007 fissa i criteri per l'individuazione dei Plis (Parchi locali di interesse sovracomunale), e li definisce *parchi territoriali di area vasta*<sup>11</sup>.

È in ragione di un così ampio e variegato utilizzo, che si può dunque parlare di *area vasta portata a maturazione*. E come l'*area vasta originaria* si era sviluppata per l'inattuazione della legge 142/1990, l'*area vasta matura* si svilupperà nel decennio successivo per l'inattuazione della legge 267/2000. Quest'ultima, il cosiddetto *Testo unico degli enti locali*, è la legge che abroga e sostituisce la 142 riproponendone l'impianto. Anche la 267, in luogo di essere attuata, entrerà nel *loop* di un penoso ciclo politico che vedrà cinque governi e tre campagne elettorali nazionali in dieci anni, e più ancora due riforme costituzionali antagoniste del Titolo V, la prima prodotta a fine legislatura da una parte politica che poi perderà le elezioni, e la seconda successivamente rigettata per referendum nel giugno 2006. Se si considera che alle faticose vicende dei cicli elettorali si sommeranno le crescenti difficoltà economiche con la crisi del mercato immobiliare americano del 2006 e con la polverizzazione dei mercati finanziari del 2008 – e conseguente depressione – diviene comprensibile capire come lo stallo decennale che aveva colpito la 142 sia seguito da un altro analogo a carico della 267. È questo il mare, in stallo ma procelloso, nel quale l'*area vasta* nuota, dal quale trae alimento e che viene navigato dalle Regioni e dalle loro *aree vaste* in ordine rigorosamente sparso.

#### 4. *Eziologia dell'area vasta normalizzata*

L'eziologia è lo studio delle cause dei fenomeni, e il suo uso nel titolo del contributo e dei precedenti paragrafi pare, almeno a chi scrive, legittimato. Si fa infatti riferimento a un oggetto, l'*area vasta*, che non nasce univocamente per la chiara volontà creativa di un attore politico o per una specifica proposta scientifico-analitica, ma per un processo in buona misura preterintenzionale da parte di un soggetto collettivo eterogeneo e composito. In verità il concetto e la categoria dell'*area vasta* colonizzeranno in modo piuttosto estemporaneo una nicchia ecologica non occupata da norme utilmente applicabili, e ciò avverrà attraverso scambi, rimbalzi e involontarie contaminazioni reciproche fra amministratori locali, giuristi, funzionari regionali e studiosi del territorio, che ne accelereranno cumulativamente la diffusione. *Area vasta originaria* e *area vasta matura* si meritano dunque la loro eziologia (se ne meriterebbero anzi una migliore di questa, frettolosa, incompleta e senz'altro da correggere e precisare).

Ma l'*area vasta normalizzata*, ossia quella istituzionalizzata dalla legge 56 e dalla sfortunata e connessa riforma costituzionale come nuova categoria amministrativo-territoriale, ha una genesi chiarissima da parte di un attore univoco – un Governo della Repubblica –, e pertanto la sua eziologia è banale. Discuterne (lo hanno fatto fra gli altri Ciappetti, 2014; Tubertini, 2014; Merloni, 2014; Antonini

<sup>10</sup> Le *aree vaste* sono quelle di Bari, Barletta, Brindisi, Casarano, Foggia, Gravina, Lecce, Monopoli, Monti Dauni meridionali, Taranto (Delibera della Giunta Regionale 1072 del 4 luglio 2007). Nel caso del Programma Regionale di Sviluppo toscano le *aree vaste* sono la Toscana Nord, Toscana Centro e Toscana Sud, corrispondenti ai tre Estav.

<sup>11</sup> La delibera, con un involontario contributo all'entropia linguistica associata al termine, auspica che vengano realizzati "a scala metropolitana" (allegato 1, punto 4).

2015; Dini, Zilli; 2015; Di Giulio, Profeti 2016; Pola, 2016; Vetrutto, 2016; Eupolis, 2017) porterebbe vicini da un lato alla valutazione politica, dall'altro al processo alle intenzioni, ed è meglio dunque limitarsi ai fatti.

Lo stallo decennale dell'inattuazione della 267 si chiude bruscamente con l'attacco ai debiti sovrani della zona euro dell'autunno 2011, la sostituzione di un governo politico con un governo tecnico e i provvedimenti emergenziali del Governo Monti, fra cui la legge 7 agosto 2012 n. 135 e il decreto legislativo 188 del 5 novembre 2012 (Disposizioni urgenti in materia di province e città metropolitane), che attua le Città metropolitane previste dalla 142 e dalla 267 e dimezza le Province introducendo valori di soglia.

Non la volontà di attuare quelle leggi, ma l'esortazione coatta e ufficiale della BCE («[...] C'è l'esigenza di un forte impegno ad abolire o a fondere alcuni strati amministrativi intermedi, come le Province»)<sup>12</sup> è alla base di questa decisione. Val la pena semmai di notare che in nessuno dei dispositivi del Governo Monti ricorre mai il termine *area vasta*, che viene non normalizzata, semplicemente ignorata. A ribadire il genuino carattere di autentica peripezia della normativa italiana sulle autonomie locali, il decreto 188 non verrà convertito in legge per la caduta del Governo (e bocciato *post mortem* alla Corte costituzionale), e dunque neppure l'estemporanea attuazione da parte del Governo tecnico avrà luogo. L'abolizione della copertura costituzionale delle Province entrerà fra gli obiettivi dei successivi Governi Letta e Renzi, e la legge 56 del 7 aprile 2014 (approvata appena sei settimane dopo l'entrata in carica del Governo Renzi) si incaricherà infine di normalizzare l'*area vasta*, rendendola territorialmente coincidente con quell'ente intermedio che essa voleva superare.

### 5. Alcune considerazioni incidentali

La vicenda dell'*area vasta*, qui sommariamente ricostruita, si manifesta figlia di una bizzarria che ordinamenti più razionali del nostro non avrebbero potuto generare, e produce la singolare contingenza per cui leggi della Repubblica e leggi di enti territoriali normano adesso con il medesimo termine cose del tutto differenti.

Il problema, ovviamente, non sta nel nominalismo, ma nelle diseconomie che provengono dall'aver affrontato in termini esclusivamente nominali la questione centrale dell'*ente intermedio*, ossia la categoria amministrativo-territoriale sottoposta a maggior pressione dai processi decennali (nel nostro caso secolari) di mutamento, e al tempo stesso quella più critica nel determinare condizioni di efficienza o inefficienza amministrativa. L'erogazione dei servizi che nei decenni a cavallo del secolo hanno via via ridefinito il profilo dell'offerta pubblica fa infatti riferimento essenziale a questa dimensione *meso*, fra il micro dei Comuni e il macro della Regione, ed era perciò alla scala di un efficace ente intermedio che questi servizi avrebbero dovuto essere progettati.

Porsi con serietà il problema dell'ente intermedio nel quadro di una seria razionalizzazione complessiva del sistema delle Autonomie locali avrebbe peraltro messo in luce altre inefficienze – per esempio la taglia irrimediabilmente modesta di alcune Regioni – e suggerito ulteriori e opportuni interventi. È infatti evidente che è l'intero sistema delle autonomie locali che dovrebbe essere ripensato, a partire dall'eliminazione delle incrostazioni e dell'irrazionalità che contraddistinguono tutti e tre i livelli amministrativi decentrati: in Italia molto discutibile e fonte di palesi e documentate diseconomie è l'assetto regionale, a partire dalla distinzione fra Regioni speciali e ordinarie che da tempo introduce nel nostro sistema tossine sempre più difficilmente smaltibili; prive di efficacia sono state le sollecitazioni all'intercomunalità, che datano ormai più di un quarto di secolo – appunto dalla legge 142 –, ma che mai hanno goduto di un'adequata iniziativa politica e di un intelligente sistema di in-

<sup>12</sup> La lettera del 5 agosto 2011 contiene una serie di prescrizioni e nel terzo punto chiede espressamente al Governo una revisione amministrativa e un intervento sulle Province. Il rispetto solo parziale delle indicazioni porterà il 12 novembre alla caduta del Governo Berlusconi IV e il 16 all'avvento del Governo Monti. Per il testo della lettera v. <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2011-09-29/testo-lettera-governo-italiano-091227.shtml?uuid=Aad8ZT8D> (ultimo accesso 18/01/2018).

centivi che generasse risultati a scala di Paese; e infine l'area vasta avrebbe dovuto essere apprezzata per quel che abbiamo mostrato essere in questo contributo, ossia il segnale di una grave inadempienza normativa verso un territorio costretto ad amministrarsi con leggi inadeguate e con il più antico ente intermedio del Continente – e non il suo nuovo, francamente sconcertante biglietto da visita.

### *Riferimenti bibliografici*

- Antonini, L., (2015), "Le macro regioni: una proposta ragionevole ma che diventa insensata senza un riequilibrio complessivo dell'assetto istituzionale", *Federalismi*, 3, pp. 2-10.
- Ciappetti, L., (2014), "Il territorio fra efficienza e sviluppo: la riforma delle province e le politiche di area vasta", in *L'Area Vasta: mito o realtà*, numero monografico di *Istituzioni del Federalismo*, 36, 2, pp. 251-283.
- Di Giulio, M., Profeti S., (2016), "Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi", *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 311-340.
- Dini, F., Zilli, S., (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Società Geografia Italiana, Roma.
- Dini, F., Zilli, S., (2017), *Introduzione alla Sessione 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. VI Giornata di studi in Geografia economico-politica della Società di Studi Geografici*, Memorie Geografiche, Firenze, nuova serie, 15, pp. 15-16.
- Fadda, P., (2002), *Concezione dei progetti di trasporto in ambiente sistemico*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Forte, E., (2009), *La trasformazione logistica del territorio urbanizzato*, FrancoAngeli, Milano.
- Malcevschi, S., (1999), *La rete ecologica della Provincia di Milano a supporto della pianificazione di area vasta*. In: Di Maggio C., Ghiringhelli R. (a cura di), *Le reti ecologiche in aree urbanizzate*, Quaderno del Piano per l'Area metropolitana milanese n. 13, FrancoAngeli, Milano, pp. 22-80.
- Merloni, F., (2014), "Sul destino delle funzioni di area vasta nella prospettiva di una riforma costituzionale del Titolo V", *L'Area Vasta: mito o realtà. Istituzioni del Federalismo*, 36, 2, pp. 215-249.
- Pola, G., (2016), *Recenti sviluppi attinenti il livello intermedio di governo, in Europa e altrove*. In: Piemonte I. et al. (a cura di), *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, FrancoAngeli, Milano, pp. 259-283.
- Tubertini, C., (2014), "Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme", *L'Area Vasta: mito o realtà. Istituzioni del Federalismo*, 36, 2, pp. 197-214.
- Zucchetti, S., Gilodi, L., (2007) *Analisi territoriale dell'area vasta Lombardia Piemonte e Liguria*, Castellanza, Cerst Centro di ricerca per lo sviluppo del territorio, Università Carlo Cattaneo.
- Vespertini, G., (2010), "La legge sulle autonomie locali venti anni dopo", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 4, pp. 953-980.
- Vetritto, G., (2016), "Dopo la legge Delrio. Ridisegnare la geografia amministrativa italiana", *Nuova Etica Pubblica*, 6, pp. 36-42.

### *Sitografia*

- Eupolis, (2017), *Riorganizzazione territoriale degli Enti di Area Vasta, Città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia*, Policy Paper, [http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/25/392/IST16003\\_PP\\_AreaVasta2016\\_dasitoCR.pdf](http://www.eupolis.regione.lombardia.it/shared/ccurl/25/392/IST16003_PP_AreaVasta2016_dasitoCR.pdf) (ultimo accesso 20/10/2017).



PAOLO MOLINARI<sup>1</sup>

## IL RIORDINO TERRITORIALE IN LOMBARDIA TRA CAMBIAMENTI DI FUNZIONI E RISEMANTIZZAZIONE DEGLI ENTI LOCALI

### 1. La questione aperta del riordino territoriale

L'accentuarsi delle logiche di globalizzazione e degli squilibri sociali e territoriali da essa prodotti, specialmente durante i momenti di crisi economico-finanziaria, ha riportato al centro della riflessione scientifica il ruolo degli enti locali e delle politiche pubbliche nello sviluppo territoriale (Fratesi, Pellegrini, 2013). Nel caso italiano, le scelte del legislatore in materia di riordino territoriale appaiono spesso contraddittorie, ma se si sposa l'interpretazione del politologo Neil Brenner (2004), tali scelte testimoniano non tanto di una crisi del potere statale, quanto di una nuova fase storica in cui lo Stato, al contempo, riconfigura le proprie competenze e ridisegna il proprio territorio. Inoltre, gli studi sulle geografie del potere hanno dimostrato come sia necessario un approccio dinamico e processuale alla spazialità dello stato per poterne cogliere le successive fasi storiche di ristrutturazione (Brenner, 2004), approccio che ha confermato la sua validità anche in relazione al caso italiano (Dini, Zilli, 2014; Ferlaino, Molinari, 2009). A ciò va aggiunto che, una volta di più, i principi del *new public management* – tipici delle attuali strategie di globalizzazione – che accompagnano le riforme territoriali non possono essere meccanicamente applicati agli enti locali senza la previsione di dispositivi che permettano di mediare tra le ragioni dell'identità e della partecipazione e quelle dell'efficienza.

In generale, l'ottica finora prevalente nelle iniziative di riordino amministrativo è stata quella amministrativo-burocratico-giuridica della ricerca della specializzazione dei diversi livelli di governo (Cassese, 2016; Iommi, 2013), ma come noto questa logica porta a dimenticare proprio quella che è l'essenza delle dinamiche spaziali, definita generalmente come *interritorialità*, cioè l'interazione e le interconnessioni tra territori (Vanier, 2008), notevolmente aumentata dalla globalizzazione e bisognosa di un "governo", perché con sé porta conflitti, resistenze, pressioni.

Alla luce di queste considerazioni, obiettivo del presente contributo è quello di analizzare le strategie di riordino territoriale messe in atto in Lombardia in applicazione della legge "Delrio" n. 56/2014. In particolare, si intende verificare se l'attuale fase di riconfigurazione territoriale potrà trasformarsi in un'occasione per mediare le esigenze e le visioni auspiccate di sviluppo locale e regionale, anche in ottica culturale e sostenibile, con le tendenze all'integrazione in dinamiche internazionali e globali. La legge "Delrio" n. 56/2014 e la bocciatura del referendum costituzionale del dicembre 2016 hanno, infatti, prodotto in Italia un nuovo contesto istituzionale che ha richiesto non pochi sforzi interpretativi agli enti interessati, generando limitazioni e nuove opportunità.

Per cercare di approfondire questo aspetto relativamente al contesto istituzionale lombardo, si propone un'analisi basata, da una parte, sullo studio di alcuni elementi specifici che influenzano le dinamiche amministrative alla scala regionale, vale a dire le unioni di comuni, le comunità montane, le fusioni di comuni, la gestione del livello intermedio di area vasta e il governo delle aree metropolitane; dall'altra, si esamineranno i rapporti tra i diversi enti in un'ottica geografica, con un focus specifico sul livello intermedio tra Regione e Comuni e sulle dinamiche tra Regione e Città metropolitana.

---

<sup>1</sup> Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.

Questo duplice livello di analisi consente sia di esprimere una valutazione sulle politiche finora perseguite di riordino territoriale del sistema delle autonomie, sia di comprendere la riconfigurazione delle relazioni di potere presenti sul territorio. A essere oggetto di attenzione non saranno solo gli eventuali cambiamenti di funzioni intervenuti ai vari livelli di scala, ma anche i processi di *risemantizzazione* dei vari enti locali, cioè la trasformazione del loro significato nel contesto regionale e l'eventuale traduzione in nuove pratiche per gli abitanti interessati.

## 2. Le dinamiche amministrative alla scala regionale

Il primo livello al quale prestare attenzione è quello locale. In Lombardia il 69% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti e assomma una popolazione complessiva di circa 2.109.000 abitanti (corrispondente al 21% della popolazione regionale). La maggior parte di tali Comuni non si trova nelle condizioni di disporre delle risorse per un'adeguata gestione del territorio, tanto più che le dinamiche socioeconomiche attuali travalicano i loro confini.

Le unioni di Comuni sono nate per dare risposta a queste difficoltà dei Comuni. Tali enti erano 60 nel 2006, con una popolazione media di 5.747 abitanti, mentre oggi essi ammontano a 78, con una popolazione media di 8.607 abitanti<sup>2</sup>, un valore decisamente inferiore a quello riscontrabile in Piemonte e, ancor più, in Emilia-Romagna. Possiamo osservare che le unioni sono più diffuse nelle Province di Brescia, Cremona e Pavia. A questo proposito va certamente segnalato che tutti i Comuni con meno di 5.000 abitanti (3.000 in montagna) sono spinti ad aderire alla gestione associata obbligatoria di alcuni servizi comunali e a unioni di Comuni. In generale possiamo affermare che è in atto un processo di *upscaling* che porta i Comuni ad aggregarsi in unioni stimulate ad assumere dimensioni crescenti<sup>3</sup>.

Una specifica forma di unione di Comuni sono le comunità montane, che erano 30 nel 2006, con una popolazione media di 40.386 abitanti, e oggi si sono ridotte a 23, con una popolazione media di 54.779 abitanti<sup>4</sup>. Il perimetro di tali comunità ricade quasi sempre entro i confini provinciali e solo le comunità montane Lario Orientale Valle San Martino (Lc) e Valli del Verbano (Va) comprendono Comuni delle Province limitrofe, rispettivamente 3 e 1.

Le fusioni di Comuni costituiscono un'ulteriore modalità che produce effetti di semplificazione della maglia amministrativa, ma la loro applicazione è tradizionalmente molto limitata nell'Italia repubblicana: in Lombardia vi sono state due fusioni nel 2015 e nel 2016, 9 nel 2014; complessivamente si contano 20 Comuni lombardi in meno rispetto al 2010 (-1,3%).

Queste prime considerazioni ci portano a riflettere sul legame tra dimensione comunale e consumo del suolo, notoriamente uno dei problemi principali del nostro paese. Se si confrontano le figure 1 e 2 non si può non cogliere la situazione paradossale per cui la cooperazione intercomunale, che permetterebbe di gestire in modo più coordinato la costruzione di nuovi insediamenti residenziali, produttivi e commerciali sul territorio, sia diffusa principalmente laddove il consumo di suolo è inferiore. I Comuni maggiori possiedono certamente strutture e competenze più articolate per gestire tale fenomeno, tuttavia è evidente che la dispersione insediativa e il consumo del suolo sono effettivamente fuori controllo, specialmente negli ultimi decenni e nelle zone di pianura (Bonora, 2015). Da questo punto di vista, la Città metropolitana sembra essere la forma di gestione associata in grado di meglio perseguire, tra i suoi obiettivi, quello di intervenire più efficacemente su tali processi e di garantire il go-

<sup>2</sup> Dati Anci per il 2006 e [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it) per il 2017, consultati il 16 maggio 2017.

<sup>3</sup> In termini comparativi, in Italia l'obbligo di gestione associata ha prodotto cambiamenti decisamente inferiori rispetto a quanto registrato, per esempio, in Francia, dove praticamente tutti i Comuni hanno aderito a enti di cooperazione intercomunale (Epci, *établissement public de coopération intercommunale*).

<sup>4</sup> Dati Uncem per il 2006 e [www.comuniverso.it](http://www.comuniverso.it) per il 2017, consultati il 16 maggio 2017.

verno del territorio; inoltre, una migliore organizzazione dei servizi dovrebbe essere favorita dalla struttura insediativa compatta che caratterizza generalmente le aree metropolitane.

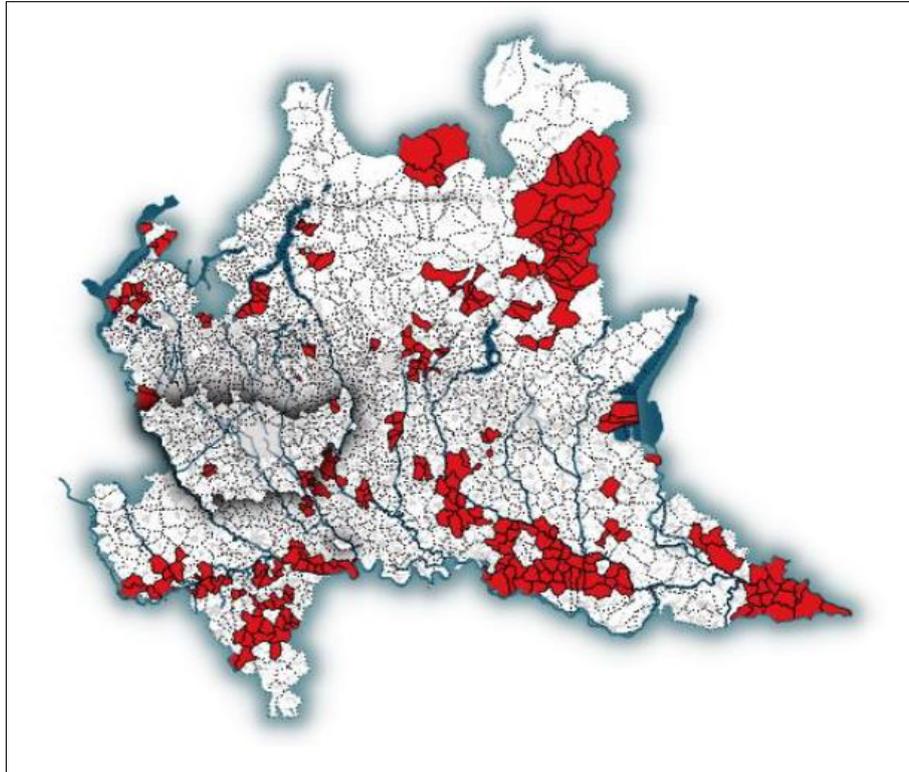


Figura 1. Le unioni di Comuni in Lombardia nel 2016. Fonte: Éupolis Lombardia, 2017.

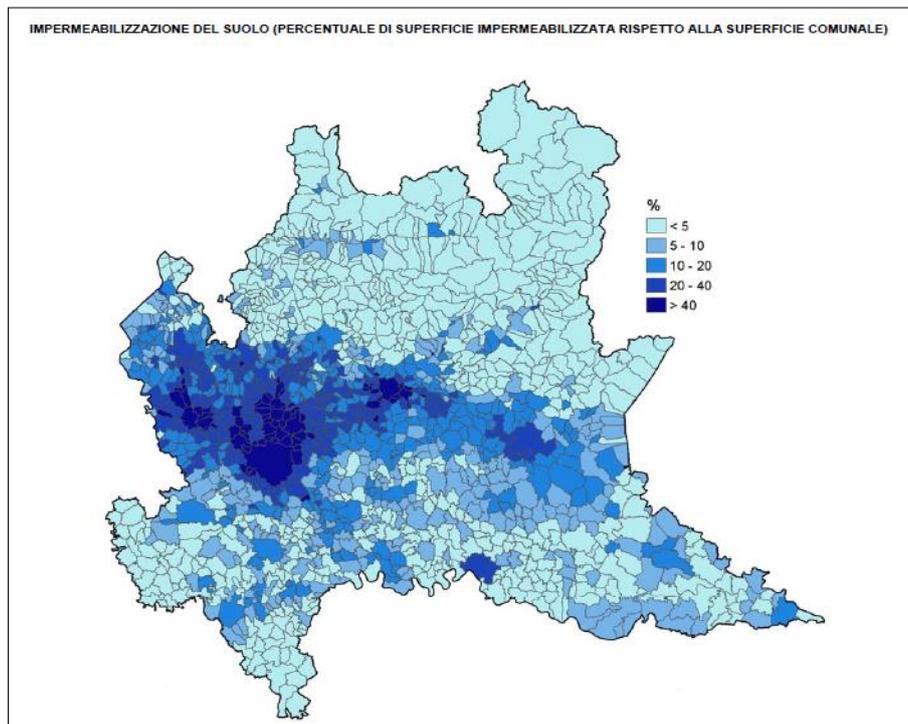


Figura 2. Carta della superficie impermeabilizzata in Lombardia, nella quale risaltano gli elevati valori della parte centrale della Regione. Fonte: Arpa Lombardia, 2009.

Proseguendo l'analisi al livello intermedio, vi è da analizzare, appunto, la Città metropolitana di Milano. Alla legge regionale n. 19/2015 di riforma del sistema delle autonomie lombarde è seguita quella relativa alla Città metropolitana (n. 32/2015), che adotta un approccio giuridico-formale e non funzionale come sarebbe stato invece auspicabile, attribuendo la nuova denominazione alla Provincia preesistente. I compiti principali attribuiti a tale ente sono, principalmente, l'elaborazione di un piano strategico metropolitano e la definizione di zone omogenee al proprio interno.

La Città metropolitana potrebbe diventare il primo ambito in cui sperimentare concretamente una pianificazione strategica strutturale a livello sovracomunale (evitando un semplice mosaico di singoli piani) per tentare di contrastare efficacemente il consumo di suolo, se solo si riuscisse a contenere la conflittualità tra questa e la Regione. Anche a livello di scala metropolitana sono molte le riflessioni possibili. In primo luogo non si può non sottolineare come l'istituzione di tale ente per semplice sovrapposizione sull'area provinciale omonima e preesistente abbia svuotato, di fatto, il concetto di "metropolitano"; Milano è certamente una delle realtà dove questa incongruenza è palese. A questo difetto genetico imposto già in fase costitutiva, va aggiunto che i dispositivi legislativi non ne consentono significative variazioni territoriali, neppure su base volontaristica. In termini generali, questo ente introduce inoltre una differenziazione nelle prerogative a disposizione dei centri urbani maggiori, ulteriormente deformata dalle iniziative intraprese dalle regioni autonome: Brescia (così come altre città italiane di taglia simile o superiore site in regioni a statuto ordinario, come Verona, Padova, Taranto, Parma, Modena, Reggio nell'Emilia, etc.) non ha accesso a questo statuto pur essendo più grande e disponendo di dinamiche metropolitane più strutturate di Reggio Calabria e Cagliari. Dalle indagini finora condotte, la sensazione complessiva è che la qualità dei servizi delle Città metropolitane tenderà a peggiorare in alcune sue funzioni per puntare sulle priorità che gli enti si sono dati entro un contesto di risorse calanti (Urban@it, 2016). Tutto questo enfatizza la percezione generale che l'obiettivo della riforma nazionale sia innanzitutto la razionalizzazione e il taglio dei costi, non il miglioramento delle condizioni di governo.

Un ulteriore livello intermedio preso in esame è quello "provinciale". In Lombardia alla Provincia era stato attribuito un essenziale ruolo organizzativo delle funzioni svolte a livello locale, testimoniato dalle oltre cento deleghe conferite. Anche successivamente alla legge "Delrio", Regione Lombardia ha deciso di operare nel segno della continuità, impegnandosi a garantire risorse invariate a questo ente; ciò ha significato voler preservare le scelte strategiche compiute in precedenza sul ruolo delle Province, salvaguardando le competenze sviluppate da questi enti in seguito a tali scelte. Il governo regionale ha così individuato la Provincia come ambito territoriale ottimale previsto dalla legge 56/2014; al contempo, si sono proposti anche perimetri più vasti per conseguire migliori risultati in senso tecnico-funzionale: le nuove Agenzie di tutela della salute (organizzate in Cantoni) sono state ritagliate aggregando alcune Province, così come i bacini territoriali omogenei previsti dalla riorganizzazione del trasporto pubblico locale. In seguito all'esito referendario, l'ente provinciale conserva la sua copertura costituzionale, ma gli interventi di finanza pubblica statale minano fortemente la capacità operativa tecnica e finanziaria specialmente delle Province non metropolitane, amplificando ulteriormente in tal modo anche l'inadeguatezza dei loro confini. In questo nuovo scenario, la Regione interpreta la nozione di "area vasta" come Provincia con vocazione di coordinamento territoriale, articolata al suo interno in zone omogenee; tuttavia, si prevedono "geometrie variabili" per meglio rispondere, da un lato, alle esigenze tecnico-funzionali, dall'altro, a quelle legate allo sviluppo socioeconomico. A ciò va aggiunto che, anche a questo livello intermedio, interviene un elemento di differenziazione territoriale, poiché alla Provincia di Sondrio vengono riconosciute forme particolari di autonomia in quanto interamente montana<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Come si legge nella legge regionale n. 19/2015.

### 3. I rapporti tra i diversi enti: uno sguardo geografico

Il secondo passaggio di quest'analisi prevede di prendere in esame i rapporti tra i diversi enti in un'ottica geografica, con un focus specifico sul livello intermedio tra Regione e Comuni e sulle dinamiche in atto tra Regione e Città metropolitana, cioè laddove sono stati introdotti i maggiori cambiamenti.

Ogni iniziativa di riordino amministrativo ha alla base una mole rilevante di studi giuridico-amministrativi di valutazione dell'impatto che una riorganizzazione può avere sull'organizzazione degli enti decentrati dello Stato (Bassanini *et al.*, 2016); attualmente è poi particolarmente perseguita la ricerca della specializzazione dei diversi livelli di governo (Cassese, 2016; Iommi, 2013). La stessa attenzione non è, invece, sempre riservata all'*interritorialità* (Vanier, 2008), cioè all'interazione e alle interconnessioni orizzontali o verticali tra territori che spesso avvengono al di fuori di strategie nazionali specifiche. Oltre a valorizzare il policentrismo, tipico del nostro paese e, in generale, di gran parte dell'Europa, tali dinamiche spaziali sono oggi decisamente cresciute per via della globalizzazione, addirittura incentivate da attori privati (in particolare dalle multinazionali), intergovernativi e non governativi, tanto da necessitare di un "governo" per la rilevanza che hanno assunto nei processi territoriali. A ciò si deve aggiungere la relazionalità, approccio che prevede l'uguaglianza di relazioni che porta i territori a stringere accordi di cooperazione reticolare. L'*interritorialità* e la relazionalità, proprio per le loro intrinseche caratteristiche (reticolarità, mancanza di perennità, costante rimodulazione, necessità di *lobbying*, etc.) recano con sé conflitti, resistenze, pressioni; tali passaggi costituiscono in realtà delle fasi di adattamento e apprendimento, spesso di non semplice regolazione. In questo lavoro ci si concentrerà, come annunciato, sulla disamina esclusiva dell'interterritorialità che si sviluppa tra enti locali.

I rapporti tra Regione e Comuni lombardi godono di dinamiche ormai più consolidate, ma ciò non toglie che sottotraccia ci siano alcune questioni ancora aperte. Per i Comuni con meno di 5.000 abitanti sono previste strategie specifiche di gestione associata obbligatoria e di adesione a un'unione di Comuni, ma servono ulteriori iniziative per giungere a risultati più consistenti, in particolare nella zona centrale della Regione. Inoltre, restano latenti le tensioni presenti nei Comuni confinanti con realtà che godono di vantaggi fiscali ben più consistenti (Canton Ticino, Canton Grigioni, Province di Trento e Bolzano/Bozen), e in minor misura in quelli inclusi, o esclusi per via del complesso iter di adesione, dalla Città metropolitana. Un nodo di grande complessità risiede nella volontà regionale di raggruppare i Comuni in zone omogenee, che dovrebbero svolgere la duplice funzione di decentramento regionale e di *governance* strategica locale.

L'istituzione della Città metropolitana è considerata strategica a livello regionale e, per la gestione dei rapporti con questo nuovo ente, sono stati istituiti un tavolo interistituzionale e una conferenza permanente. Inoltre, non mancano le iniziative che vedono un reale coordinamento interistituzionale tra Stato, Regione e Città metropolitana, con il Comune capoluogo in primo piano (per esempio per Expo 2015, Human Technopole e Progetto Campus Area Expo) perché si riconosce in Milano e nell'area metropolitana, al contempo, una porta d'ingresso e un trampolino di portata internazionale. Come detto, per l'individuazione della Città metropolitana non è tuttavia stato adottato un approccio funzionale, seguendo il quale si sarebbe delimitato un ente territoriale di dimensioni molto vaste che avrebbe assunto un ruolo geopolitico tale da alterare completamente le geografie del potere regionale in Lombardia. A questa anomalia si aggiunge quella relativa alla definizione dello statuto metropolitano: come nella maggior parte delle Città metropolitane italiane, quest'ultimo precede l'approvazione della legge regionale (Urban@it, 2016). Inoltre, altri elementi contribuiscono a rendere complessi i rapporti tra Regione e Città metropolitana: la legge regionale prevede un iter procedurale assai gravoso per l'adesione di altri Comuni a tale ente, richiesta già giunta anche da centri rilevanti come Busto Arsizio, Saronno e Vigevano; alcune funzioni prima provinciali sono state assunte dalla

Regione (per esempio, agricoltura, ambiente, energia, etc.); la Provincia di Monza e Brianza è rimasta separata dalla Città metropolitana anche se funzionalmente strettamente legata a quest'ultima, come testimonia peraltro la fusione celebrata dalla rispettive Camere di commercio. Un ulteriore terreno di confronto deriva dalle scelte adottate dalla legge "Delrio", che configura il piano strategico metropolitano come strumento obbligatorio con valore di indirizzo per tutti i Comuni metropolitani; in taluni casi ciò è stato letto come una limitazione all'autonomia dei singoli Comuni da parte del capoluogo.

Per quanto concerne l'area vasta, già ente provinciale, essa si ritrova privata di parte delle funzioni svolte in precedenza e, pur tuttavia, è stata individuata quale ente intermedio preposto al coordinamento delle politiche comunali e alla declinazione locale delle politiche regionali. Semplificando si potrebbe affermare che vengono conservati i vecchi confini provinciali svuotandoli di parte delle precedenti prerogative e destinandoli all'implementazione delle strategie regionali, aggregando infine talune di esse con logiche di *upscaling* per l'erogazione di alcune funzioni regionali primarie (trasporto pubblico locale e sanità).

A completamento del quadro delineato, non si può dimenticare il referendum regionale indetto per richiedere l'attribuzione da parte dello Stato di maggiori funzioni attraverso un mandato popolare<sup>6</sup>; ciò avrebbe degli ovvi effetti a cascata sugli enti subregionali.

#### 4. Contesto regionale e risemantizzazione degli enti locali

Ritornando sulla questione iniziale, una fase di riordino territoriale dovrebbe trasformarsi in un'occasione per mediare le esigenze e le visioni progettuali di sviluppo locale di un territorio, anche in ottica culturale e sostenibile, con le tendenze all'integrazione in dinamiche internazionali e globali. In generale, in Italia il processo di decentramento è uscito abbondantemente ridimensionato in quest'ultimo decennio. Ciò nonostante, senza dubbio le recenti iniziative legislative che hanno coinvolto gli enti locali hanno riportato al centro dell'attenzione la dimensione territoriale nelle politiche di sviluppo. In tal senso, logiche *path-dependency* e di innovazione si alternano e, più spesso, si intrecciano: per esempio si osservano, nel primo caso, iniziative di ricentralizzazione, statale o regionale, e di forte permanenza di uno schema gerarchico di organizzazione del territorio; nel secondo caso, si registrano nuove forme di autonomia, quali la Città metropolitana e la Provincia di Sondrio.

A ciò va aggiunto che, istituendo le Città metropolitane, la legge "Delrio" sembra offrire riconoscimento al ruolo e alle responsabilità dei territori "multisituati" (Brenner, 2004) come le metropoli, partner strategici dello Stato nel perseguimento di strategie di competitività, attrattività e innovazione. Ciò segnala, pertanto, un'alleanza dello Stato con le grandi città; tuttavia, se a livello di immagine nazionale e internazionale le metropoli godono di un ruolo economico e simbolico piuttosto chiaramente definito, più complesso è accettare la preminenza del Comune principale da parte degli altri Comuni appartenenti a tale ente.

Aumenta così la varietà di forme politiche e istituzionali, elemento tipico delle strategie di glocalizzazione, per via del fatto che queste ultime privilegiano le scale subnazionali di regolazione statale e favoriscono le economie regionali e locali come motori dello sviluppo (Brenner, 2004; Sassen, 1997). Nel caso specifico italiano, le diverse tipologie di relazioni di potere che si dispiegano sul territorio evidenziano costanti cambiamenti di equilibrio tra dispositivi regolativi e iniziative autoorganizzative, oggi a vantaggio dei primi. In questo "regime territoriale misto" (Agnew, 2002), il governo del territorio pone in evidenza dei rapporti di dominazione a tutto vantaggio del potere centra-

<sup>6</sup> Il referendum è indetto per domenica 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con formulazione differente dei quesiti. L'attribuzione da parte dello Stato di ulteriori funzioni alle Regioni che ne facciano richiesta è già prevista dall'articolo 116 della Costituzione.

le grazie a una “legislazione della crisi” (Salone, 2013), una delle manifestazioni dei cosiddetti *crisisca-pes*, che pone in primo piano le esigenze di controllo del bilancio<sup>7</sup>. Si ritiene, infatti, che la ricentralizzazione in atto sia avvenuta con un processo decisionale poco partecipato che ha riportato in capo al governo centrale le decisioni di spesa e scaricato agli enti locali l’onere della riduzione della spesa pubblica; tra le conseguenze vi è stata anche la necessità di una riflessione sull’attuale assetto amministrativo, sulle sue esigenze e sulle sue criticità. L’esito negativo del recente referendum costituzionale ha tuttavia bloccato la riforma intrapresa, creando nuovi spazi di incertezza.

Il ridisegno delle competenze, il cambiamento di funzioni e le variazioni territoriali che si stanno verificando vanno prese in considerazione anche per gli effetti che producono sui cittadini e sulla cittadinanza. A ciò va aggiunto che, una volta di più, i principi del *new public management* che animano le iniziative di efficientamento e di riduzione dei costi degli enti locali non possono essere meccanicamente applicati senza la previsione di dispositivi che prendano in considerazione le questioni identitarie e di partecipazione, non disgiunte da principi di giustizia socio-spaziale.

Le conseguenze del processo di riordino territoriale hanno così un impatto anche in termini di trasferimento del loro significato nel vissuto dei cittadini, per esempio attraverso la loro traduzione in pratiche degli abitanti, e nel contesto regionale. Si tratta, dunque, di un processo di *risemantizzazione* che porta ad attribuire un nuovo ruolo e un significato rinnovato ai vari livelli di governo del territorio. Per esempio, la Città metropolitana non può essere semplicemente definita come ente funzionale; è indubbio che il passaggio da Provincia a tale nuovo statuto sancisce una trasformazione del suo significato nello spazio regionale in quanto il contesto metropolitano possiede le risorse e la dimensione simbolica necessarie per creare occasioni e interconnessioni a tutte le scale geografiche. Momenti istituzionali come l’elaborazione dello statuto e del piano strategico sono stati importanti per diffondere e radicare la cognizione stessa della dimensione metropolitana e con essa un nuovo senso di appartenenza. Quest’ultimo elemento si è pertanto decisamente rafforzato nella Città metropolitana, anche se con modalità spesso conflittuali, mentre è invece al momento molto più sfumato nelle cosiddette aree vaste.

Complessivamente, è da rilevare l’importante sforzo che la Regione Lombardia ha compiuto e compie tuttora nell’adattare la normativa nazionale alle caratteristiche del proprio territorio, trovando anche soluzioni specifiche originali. Nel quadro nazionale, e senza eccezione per quello lombardo, un elemento cardine dell’equità territoriale del paese sembra però sottovalutato dalle iniziative di riordino amministrativo, ovvero il ruolo che le città medie svolgono nel raccordare le principali realtà urbane ai territori rurali, in un contesto generale peraltro geomorfologicamente assai diversificato, per garantire a livello locale scambi, servizi, impieghi e sostenibilità.

### *Riferimenti bibliografici*

- Agnew, J., (2002), *Making Political Geography*, Arnold, London.
- Arpa Lombardia, (2009), *Rapporto sullo Stato dell’Ambiente in Lombardia 2008-2009*, Arpa Lombardia.
- Bassanini, F., Cerniglia, F., Quadrio Curzio, A., Vandelli, L., (2016), *Territori e autonomie. Un’analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna.
- Bonora, P., (2015), *Fermiamo il consumo di suolo*, il Mulino, Bologna.
- Brenner, N., (2004), *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford.
- Cassese, S., (2016), *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, il Mulino, Bologna.

---

<sup>7</sup> Alla ricentralizzazione delle risorse finanziarie ha certo contribuito anche la cattiva gestione dei propri bilanci dimostrata da numerose regioni (Bassanini *et al.*, 2016).

- Dini, F., Zilli, S., (2014), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto 2014*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Éupolis Lombardia, (2017), *Riorganizzazione territoriale degli Enti di Area vasta, Città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia*, Regione Lombardia, Milano.
- Ferlaino, F., Molinari, P., (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Fratesi, U., Pellegrini, G., (2013), *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, FrancoAngeli, Milano.
- Iommi, S., (2013), *Dimensione degli enti locali ed offerta di servizi pubblici: i costi di un assetto obsoleto*. In: Fratesi U., Pellegrini G. (a cura di), *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, FrancoAngeli, Milano, pp. 357-378.
- Salone, C., (2013), "Città e regioni in Italia negli anni della crisi", *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125-2. URL: <http://mefrim.revues.org/1372>; DOI: 10.4000/mefrim.1372 (ultimo accesso 15/05/2017).
- Sassen, S., (1997), *Le città nell'economia globale*, il Mulino, Bologna.
- Urban@it (Centro Nazionale di Studi per le Politiche Urbane), (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, il Mulino, Bologna.
- Vanier, M., (2008), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica, Paris.

ALBERTO CERIANI, ELENA DI CARPEGNA BRIVIO, FEDERICA SIGNORETTI<sup>1</sup>

## PROSPETTIVE DI RIORDINO DELLE PROVINCE VERSO UNA CONCEZIONE DI AREA VASTA. SPAZI PER UN RUOLO DELLE REGIONI E DETTAGLI SUL CASO LOMBARDO

### **1. L'utilità della nozione di area vasta per lo scenario post-referendum dell'ente intermedio**

Il presente lavoro, realizzato a partire dalle attività di ricerca in corso in Éupolis Lombardia a supporto dell'attività legislativa e programmatica di Regione Lombardia, intende affrontare il riordino delle Province attraverso la chiave di lettura della nozione di area vasta. Si tratta di un'opzione presente da tempo nel dibattito pubblico e utile oggi per dare migliore assetto territoriale e istituzionale all'ente intermedio a fronte dell'esito del referendum costituzionale e del difficile stato operativo in cui si trovano le amministrazioni provinciali. In tale prospettiva non è possibile fare riferimento esclusivamente a principi che intendono perseguire una riduzione di risorse e occorre invece un'interpretazione della sussidiarietà, della differenziazione e dell'adeguatezza basata sull'attenzione alle istanze che provengono dai territori.

Il rilancio di un ruolo delle Province è particolarmente significativo per alcuni contesti, come quello della Lombardia, in cui vi sono molti Comuni di piccole dimensioni e una Regione dotata soprattutto di un ruolo di programmazione: la ridefinizione dell'ente di livello intermedio secondo una concezione di area vasta può rappresentare un'essenziale opportunità per costruire una struttura amministrativa funzionale ed adeguata alle realtà più complesse in cui operano in concorso molti soggetti istituzionali (Dima, Tanda, 2016).

Nel paper si cercherà di verificare l'applicabilità della nozione di area vasta all'attuale condizione delle Province per individuare quali siano le prospettive che oggi meglio possono garantire un rilancio dell'ente intermedio. Si vedrà come siano state soprattutto riflessioni e soluzioni avanzate a livello regionale a venire a rilievo: il caso della Lombardia, in particolare, consentirà di delineare alcune indicazioni di prospettiva per rilanciare il dibattito sul futuro dell'amministrazione provinciale.

### **2. Le politiche regionali di attuazione della Legge Delrio. Dettagli sulla proposta di Regione Lombardia**

Nella fase di transizione che è intercorsa tra l'approvazione della legge Delrio e il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 le Regioni ordinarie hanno perseguito diverse logiche di riordino delle Province (Tubertini, 2016; Urban@it, 2017). Alcune Regioni (Abruzzo, Calabria, Toscana, Marche) hanno ridistribuito le funzioni delegate tra Regione e Comuni, altre hanno lasciato invariata la dotazione funzionale provinciale (Molise, Piemonte, Veneto), mentre altre ancora hanno riattribuito alcune funzioni lasciandone una parte in capo alle Province (Campania, Liguria, Lombardia, Puglia, Umbria).

Il tema della trasformazione delle Province in enti di area vasta è stato prevalentemente affrontato

---

<sup>1</sup> Borsisti Éupolis Lombardia.

dalle grandi Regioni del Nord, mentre è risultato meno sviluppato nelle piccole Regioni e al Sud, in cui è prevalsa una redistribuzione delle funzioni che non ha inciso significativamente sulla fisionomia tradizionale della Provincia (Bolgherini, Lippi, Maset, 2016).

Regione Lombardia, accanto alla legge regionale che ha dato diretta attuazione alla Legge Delrio (l.r. 19/2015), ha avviato, nel 2016, un percorso di confronto istituzionale con l'obiettivo di elaborare una proposta di governance adeguata alle specifiche esigenze del territorio e in grado di suggerire a livello nazionale nuove modalità di approccio al tema dell'area vasta. La proposta regionale, che è stata sottoposta alla discussione pubblica nei mesi successivi, è descritta nel documento *La riforma delle Autonomie in Lombardia*, approvato dalla Giunta regionale nel marzo 2016. L'ipotesi principale prevedeva un ruolo della Regione nella definizione dei confini dei futuri Enti di Area vasta e nella riformulazione delle loro possibili funzioni. Per quanto riguarda i confini il documento declinava uno scenario di rescaling con proposta di riduzione dalle attuali 12 Province lombarde a 8 territori corrispondenti ai confini delle Agenzie lombarde di Tutela della Salute.

Da questo primo elemento è possibile ricavare un'indicazione di carattere generale: riflettere sulla prospettiva di area vasta porta con qualche automatismo allo scenario di Province con confini più ampi e minori di numero. Nel caso lombardo i confini avrebbero dovuto convergere verso la matrice aziendale della sanità, principale vocazione regionale, utilizzando due criteri di aggregazione:

- l'accorpamento semplice di unità amministrative provinciali esistenti;
- il ritaglio e la riaggregazione di vari territori in nuove entità di area vasta.

Sei Province sarebbero state coinvolte dal primo metodo, quattro dal secondo, mentre due, Pavia e Bergamo, avrebbero mantenuto le caratteristiche geografiche originarie.

Il profilo funzionale dei futuri Enti di Area vasta, invece, avrebbe dovuto essere desunto dalla L.56/2014 cui andavano aggiunte:

- funzioni attribuite da Regione Lombardia in materia di ambiente, protezione civile, turismo, cultura;
- funzioni delegate dai Comuni.

Questo scenario implicava ovviamente il permanere di condizioni di operatività e sostenibilità finanziaria che lo Stato avrebbe dovuto garantire alle Province come Enti di Area vasta.

Il documento regionale aveva poi l'obiettivo dichiarato di cogliere l'occasione della riforma delle Province per ripensare l'intero assetto delle autonomie locali della Lombardia garantendo le più appropriate condizioni politiche e istituzionali.

Complessivamente l'evocato processo di riforma avrebbe dovuto coinvolgere ben nove profili istituzionali o territoriali:

1. convergenza provinciale degli azionamenti previsti dalla programmazione regionale di settore;
2. riforma degli enti subprovinciali di titolarità regionale (parchi, consorzi e altri);
3. possibilità di istituire le zone omogenee anche nelle Province non metropolitane;
4. variazione dei confini o sperimentazione di nuovi modelli di governance per tenere conto degli effetti attrattivi della Città metropolitana;
5. rapporto con le Unioni di Comuni e le fusioni;
6. ruolo delle Comunità Montane;
7. specificità del territorio montano e delle aree territoriali disagiate;
8. confronto con gli assetti derivanti dalla riorganizzazione degli Uffici Territoriali del Governo e delle Autonomie funzionali (CCIAA);
9. confronto con le scelte di aggregazione condotte in autonomia dalle associazioni economiche (Confindustria).

### 3. Evidenze territoriali e caratterizzazione della nozione di area vasta

Richiamare le evidenze territoriali che per la Lombardia sostengono la progettazione della transizione verso l'area vasta è necessario: poche altre Regioni presentano un assetto insediativo, sociale, economico e infrastrutturale così complesso da dare luogo a domande istituzionali originali.

I primi ad avere influenza sono i caratteri fisici, con un territorio che si divide quasi equamente tra pianura (47% della superficie), zone montuose (41%) e restante sezione collinare (12%).

Segue la struttura monocentrica e insieme multipolare della Lombardia. L'organizzazione territoriale regionale risulta imperniata su nove poli storici: uno, Milano, nella fascia di transizione tra l'alta pianura asciutta e la bassa pianura ricca di acque di superficie; quattro nella bassa pianura (Pavia, Lodi, Cremona, Mantova) e quattro nella zona pedecollinare al margine meridionale delle Prealpi (Varese, Como, Bergamo e Brescia). Questi ultimi con ruolo anche di tramite tra le città di pianura e l'oltralpe. Ad essi si sono aggiunti Sondrio, con propria funzione di ambito specializzato di montagna, Lecco e Monza. La formazione storica delle 12 Province lombarde ha sancito l'agire di dinamiche economiche e sociali che hanno fornito ai territori le energie per definire un proprio ruolo istituzionale: ognuna delle aggregazioni provinciali presenta un carattere unitario in termini di identità territoriali, forza della rappresentanza, cooperazione intercomunale e sussidiarietà istituzionale, autocontenimento economico e sociale, assetto di servizio. Nell'interspazio tra i grandi capoluoghi si è affermato un insieme di centri minori che trova pochi uguali in Italia ed in Europa: in Lombardia è presente una gerarchia di centri con Milano capofila, 15 comuni superiori ai 50mila abitanti, 49 comuni superiori ai 25mila, 192 superiori ai 10 mila e 277 tra i 5mila ed i 10mila. I centri più piccoli, inferiori ai 5mila abitanti, sono più di 1.000 e danno alla regione il primato italiano per presenza di comuni di piccola taglia. Tale sistema urbano policentrico con città grandi e piccole, costituisce un vero e proprio modello insediativo, alternativo a quello delle città capitali come Parigi o Londra, e più assimilabile ai policentrismi renano e olandese. In questo aggregato che ha densificato e ispessito i dintorni delle vie di comunicazione risiedono 10.008.349 di abitanti con densità di 419 ab/km<sup>2</sup>, il doppio della media italiana (202 ab/km<sup>2</sup>).

Fuori dai grandi centri va inoltre evidenziato che il maggior dinamismo insediativo ha interessato i comuni di media dimensione (da 10 a 50mila abitanti): è intorno a questi che si sono espresse forme di cooperazione istituzionale volontarie, associative o consortili e che si pone istituzionalmente la possibilità di rafforzare funzioni cooperative e associative tra il comune più grande e quelli più piccoli con nuove concezioni organizzative quali le Zone omogenee.

Non è da meno la montagna, che ha mantenuto caratteri peculiari, spesso con modelli di vita tradizionali che hanno tuttavia assunto somiglianze con la pianura urbanizzata, specialmente nei fondovalle, e che presenta oggi un assetto di 531 comuni montani e 1.276.243 abitanti che continuano a organizzarsi in 23 comunità montane (fig. 1).

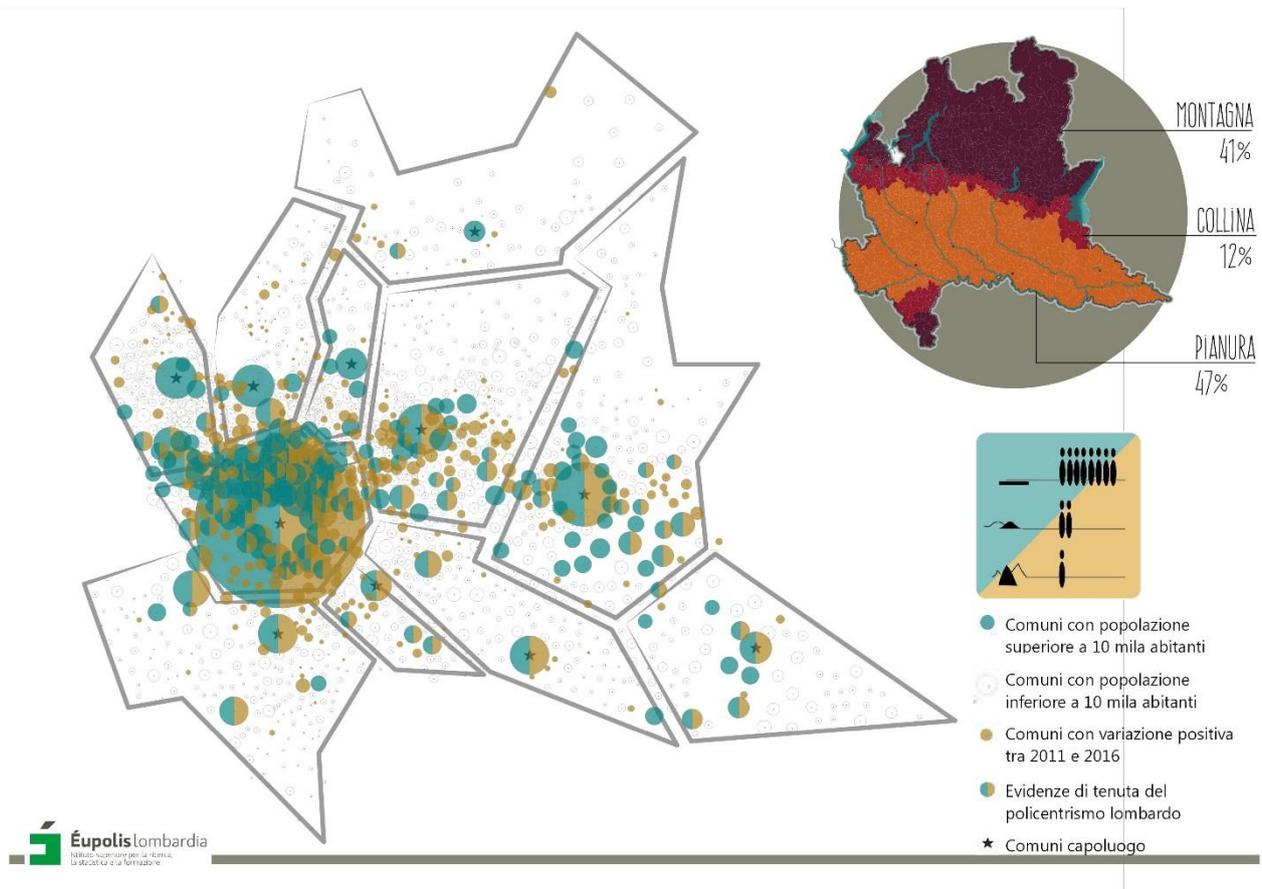


Figura 1. Evidenze territoriali della Lombardia. Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia.

Molto quindi suggerisce di sperimentare una governance capace di gestire il «processo di bricolage di risorse, attori, soggetti, opportunità, quadri di senso» (Storper, 2013) e di riversare tali evidenze territoriali nel dibattito istituzionale sul profilo dell’ente di area vasta.

Dall’impianto della proposta regionale per la formazione degli enti di area vasta emergono alcuni caratteri utili. La figura 2 ne dà conto con una vista di insieme.



Figura 2. Nozione di area vasta. Possibili caratterizzazioni. Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia.

Questo quadro richiede un doppio apporto, regionale e statale.

Da parte della Regione un ordinamento di area vasta postula:

- profili funzionali precisi e legati a chiari ambiti di esercizio;
- raccordo con quanto previsto nella programmazione regionale di settore;
- razionalizzazione di enti e aziende sub-provinciali (es. Enti parco, consorzi mono o plurifunzione, consorzi di bonifica);

- configurazione di zone omogenee interne all'area vasta;
- caratterizzazione propria dei territori montani con riconoscimento di specialità e nuove opzioni di ruolo per le Comunità montane.

Per soddisfare queste esigenze occorre una revisione dell'attuale modello di governance con nuove e più convincenti soluzioni per il rapporto della Regione con gli enti intermedi e il reticolo amministrativo comunale.

Allo Stato si richiede, invece, di garantire la coerenza di assetto tra livello di area vasta, autonomie funzionali, apparati periferici dello Stato e forme associative dei Comuni, anche superando la normativa sulla gestione associata obbligatoria.

Tra le due dimensioni la forte pratica di un ruolo regionale appare sicuramente prioritaria: la definizione regionale degli enti di area vasta costituisce infatti l'occasione per superare la "camicia di forza" dell'uniformità statale e sostituirla con un modello pronto ad accogliere le complessità della realtà regionale (Perulli, 2017).

#### ***4. Impatto critico del post referendum. Come testare le funzioni di area vasta nella nuova fase di transizione: confini, enti sub-provinciali, zone omogenee***

Occorre ora verificare, dopo l'esito referendario, quante riflessioni condotte sulla prospettiva dell'area vasta possano trovare spazi di costruzione.

In via generale il contesto rimane critico per via delle disposizioni di finanza pubblica statale che hanno dimezzato risorse e organici provinciali penalizzando particolarmente quelle Regioni che hanno deciso di continuare a considerare le Province uno snodo della propria struttura territoriale e istituzionale. Attualmente le Province lombarde svolgono sia le funzioni fondamentali a loro assegnate dalla legge dello Stato sia le funzioni delegate dalla Regione. Queste ultime sono riconducibili a sei categorie principali: ambiente, cultura e sport, protezione civile, turismo, vigilanza ittico-venatoria e servizi sociali. Si tratta di un'articolazione che è seriamente minata dalla condizione finanziaria in cui versano le Province. Già l'attuazione della l.r. 19/2015, con cui era stata declinata la Legge Delrio nel territorio lombardo, aveva richiesto un ruolo primario della Regione nel finanziamento delle funzioni provinciali e del personale ad esse collegate. Le delibere della Giunta regionale n. X/4117, X/4107 e X/4118 del 2 ottobre 2015 hanno provveduto a coprire con risorse regionali (circa 45 milioni di Euro) il complesso delle funzioni provinciali. Tuttavia anche questo ruolo di supplenza non è stato sufficiente ad arginare una condizione di progressivo deterioramento. Ne è una dimostrazione il fatto che con la l.r. 35/2016 (Legge di stabilità 2017-2019) si sia deciso di riportare in capo alla Regione le attività e i servizi relativi al trasporto e all'assistenza degli studenti disabili, così come la sottoscrizione, il 10 marzo 2017, di un protocollo d'intesa tra Regione Lombardia e ANAS per l'individuazione di una nuova forma di gestione condivisa di 1.600 Km di strade di competenza provinciale.

Per consentire una ripartenza del governo territoriale è possibile, con realismo, riprendere i fondamenti del processo di transizione delle Province verso enti di area vasta e confermarne la percorribilità.

Senz'altro la questione dei confini e del numero delle Province ha cambiato di prospettiva dopo il referendum del 4 dicembre e forse può essere posta oggi più efficacemente pensando di incidere indirettamente sui confini amministrativi con istituti associativi che ricercano l'aggregazione sul piano funzionale, piuttosto che strutturale. In ogni caso alle Regioni più interessate si impone l'onere di un forte coordinamento delle attuali Province per far emergere le potenzialità di un assetto territoriale ricomposto con qualche criterio. L'ipotesi di far convergere sulle Province, per qualificarne le funzioni e rafforzarne l'assetto, compiti e ruolo di enti sub-provinciali ha più di un elemento a favore ed è meritevole di verifica di fattibilità. In via transitoria sono possibili soluzioni improntate alla valorizzazione

della dimensione funzionale delle Province attraverso la proposta di tavoli di raccordo orizzontali o verticali.

Anche il tema delle zone omogenee è maturo, in una prospettiva di area vasta, per le Province che ne hanno previsto la istituzionalizzazione nei propri statuti facendone, in alcuni casi, una declaratoria funzionale convincente e in sintonia con l'idea di enti territoriali più complessi e articolati in ambiti infraprovinciali. Le Province potrebbero vedere confermato, attraverso le zone omogenee, il loro profilo intercomunale e sovracomunale, storicamente robusto in Lombardia e meritevole di raccordo con molte funzioni regionali di settore.

Occorre però un'ultima precisazione. In fase di transizione è necessario comprendere quanto siano idonei gli attuali apparati provinciali per la gestione di funzioni tradizionali e funzioni che più propriamente delineano un ente di area vasta. Sono infatti soprattutto le funzioni collegate ai servizi a rete e al coordinamento degli enti territoriali di base a richiedere la trasformazione della Provincia in un «ente di pianificazione, localizzazione di politiche e di interventi pubblici e di svolgimento di compiti operativi» (De Martin, Meloni 2008; Merloni 2006; Mangiameli, 2012). Ad esse occorrerebbe aggiungere funzioni che la Provincia potrebbe esercitare nel settore economico, produttivo, commerciale, turistico, sociale, culturale e sportivo in collaborazione con i Comuni (Merloni, 2006). Se si cerca di declinare queste nozioni nel contesto di Regione Lombardia, poi, è possibile considerare il ruolo delle Province anche attraverso la loro rilevanza in molti settori della programmazione socio-economica: non mancano infatti le relazioni tra Province e Agenzie di tutela della salute, Enti parco, Aziende del trasporto pubblico locale, distretti del commercio, piani di zona, ATO del Piano regionale

Emerge quindi una serie di funzioni che rendono la dimensione provinciale uno snodo istituzionale rilevante e che sono solo parzialmente coincidenti con le funzioni che le leggi statali e regionali oggi attribuiscono direttamente alle Province.

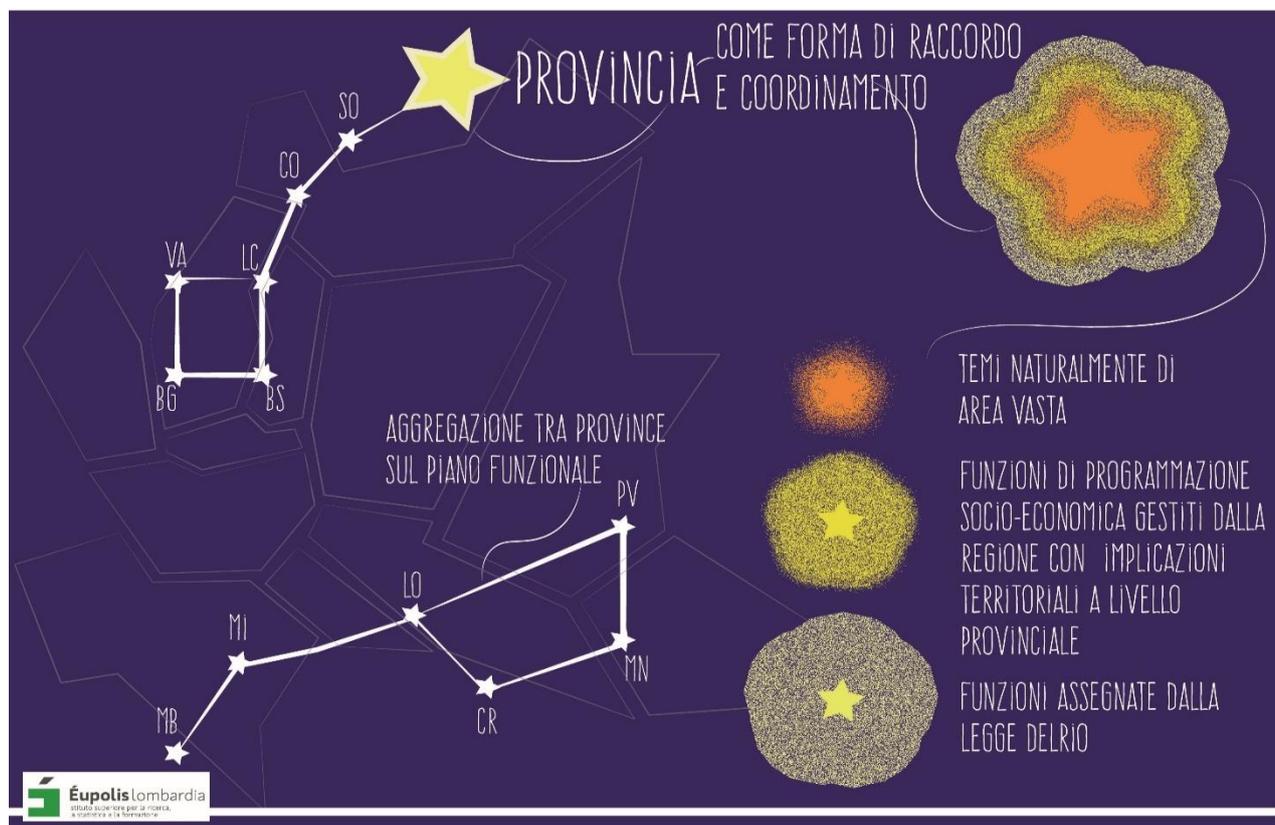


Figura 3. Rappresentazione delle funzioni di rilievo provinciale. Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia.

La verifica sulle funzioni deve con realismo accertare l'attuale dotazione quantitativa e qualitativa e, dove sono presenti esigenze non adeguatamente supportate dallo stato di fatto, occorrono forme di collaborazione flessibili interprovinciali che trovano probabilmente nella convenzione tra Province il miglior modo di esercizio.

In quest'ottica le Regioni mantengono il ruolo di regia principale: disponendo della propria competenza legislativa, esse possono meglio declinare la condizione delle Province sul territorio e sono anche il livello istituzionale più interessato a veder attribuite e gestite dalle Province tutte quelle funzioni che non possono essere esercitate in modo unitario a livello comunale e che, se fossero attribuite alle Regioni, ne provocherebbero l'"amministrativizzazione" (Merloni, 2008; Gardini, 2011). Le Regioni devono però essere in questo sostenute dal livello nazionale che non può più limitarsi a imporre dall'alto tagli lineari ma deve rispettare la molteplicità delle esigenze e dei bisogni che mostrano le evidenze territoriali aggiornando assetti multilivello anche molto complessi per garantire esiti di sostenibilità, capacità di pianificazione e di gestione su funzioni irriducibilmente necessarie.

### **Conclusioni**

Nelle vicende che interessano le Province, la prospettiva dell'area vasta continua ad essere la più promettente ipotesi di ripensamento per un ente territoriale che può riconvertirsi nella principale forma di raccordo e di coordinamento tra le funzioni ed i servizi che vengono resi sul territorio dai Comuni, da un lato, e la capacità di programmazione delle istituzioni regionali, dall'altro. Tutto ciò con le necessarie coerenze con gli assetti degli altri livelli (Stato, autonomie funzionali, forme associative) che hanno trovato nella matrice provinciale senso e forma.

Le elaborazioni politiche e amministrative espresse dalla Lombardia su questi temi, rappresentative peraltro di altre realtà regionali complesse, appaiono elementi di ausilio per orientare il dibattito sull'area vasta nella realtà italiana, dal momento che le sue dimensioni e la sua struttura territoriale rivelano già oggi la necessità di trovare nuovi strumenti connettivi e nuove forme di amministrazione.

### **Riferimenti bibliografici**

Bolgherini, S., Lippi, A., Maset, S., (2016), "In mezzo al guado. La governance subregionale tra «vecchie» Province e «nuove» aree vaste", *Rivista italiana di politiche pubbliche*, 3, pp. 341-372.

Dima, D., Tanda, A.M., (2016), *Le Province lombarde*. In: Bassanini F., Cerniglia F., Quadrio Curzio A., Vandelli L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, il Mulino, Bologna, pp. 255-280.

Gardini, G., (2011), "Le autonomie ai tempi della crisi", *Le istituzioni del federalismo*, 3, pp. 457-466.

Merloni, F., (2006), "Le funzioni sovracomunali tra Provincia e Regione", *Le istituzioni del federalismo*, supplemento 5, pp. 45-60.

Perulli, G. (2017), *Governare il territorio*, Giappichelli, Torino.

Storper, M., (2013), "Governing the large metropolis", *Working papers du Programme Cities are back in town*, 7.

Tubertini, C., (2016), "L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative", *Le Regioni*, 1, pp. 100-121.

Urban@it, (2017), *Secondo rapporto sulle città. Le agende urbane delle città italiane*, il Mulino, Bologna.

### *Sitografia*

- De Martin, G.C., Meloni, G., (2008), *L'amministrazione di area vasta (Provincia e Città metropolitana)*. In: Bassanini F. (a cura di), *La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Toscana*, pp. 41-53, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- Mangiameli, S., (2012), "La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio", [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).
- Merloni, F., (2008), *La Regione nella semplificazione delle istituzioni territoriali*. In: Bassanini F. (a cura di), *La ripartizione delle competenze fra le istituzioni territoriali e le possibili ipotesi di razionalizzazione: il caso della Regione Toscana*, pp. 66-80, [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

ANDREA GIANANTI<sup>1</sup>

## RIORGANIZZAZIONE DELLA GOVERNANCE LOCALE: LE PROVINCE NEL LIMBO

La proposta Renzi-Boschi di modifica della Carta costituzionale, respinta dal referendum, avrebbe inciso in maniera rilevante sull'assetto del territorio, eliminando dalla Costituzione le Province ed ogni riferimento ad esse. Resta in vigore, però, la legge n. 56 del 2014, meglio nota come Legge Delrio, che ha avviato un processo di profonda modifica dell'assetto e delle funzioni provinciali, rispetto al quale appare impossibile una marcia indietro.

La prima, seppur embrionale, forma di articolazione del territorio italiano assimilabile alle attuali partizioni amministrative si può riscontrare nel libero comune medievale, entità ben diversa dal Comune come lo intendiamo oggi. Si trattava infatti di una organizzazione territoriale più complessa, in cui non vigeva il diritto tipico del feudo ma libertà specificamente concesse dall'imperatore. Le istituzioni comunali non governavano solo la città principale, ma anche i villaggi da essa dipendenti, nonché le campagne circostanti, su cui erano esercitati dei diritti di uso che successivamente favorirono la nascita delle cosiddette Università agrarie. Il libero comune medievale risultava quindi un'istituzione autonoma governante su un insieme di città, villaggi contigui e campagna, dotato di autonomia normativa e fiscale e di istituzioni proprie (Mangiameli, 2012), e si caratterizza come una "comunità politica" (Agustoni, 2007), richiamando idealmente l'organizzazione della moderna provincia – assai più di altre partizioni territoriali – che unisce il capoluogo e i piccoli centri, tra loro collegati sotto il profilo sociale, economico e amministrativo.

La stessa costruzione dell'unità d'Italia si basa sull'articolazione provinciale come elemento costitutivo dello Stato che ne ha consentito l'organizzazione, affiancando all'amministrazione centrale quelle periferiche, calibrate sulla Provincia quale sede di autorità e uffici del governo. Ne è emblema il prefetto, che in origine era il presidente della deputazione provinciale, eletta dal consiglio della Provincia. Il modello si è esteso alla società civile, che si è organizzata su base provinciale: si pensi ai partiti, ai sindacati e a tutti i corpi intermedi.

Nell'Italia unita, quindi, la Provincia rappresentava lo snodo tra la campagna e la città, l'istituzione che estendeva nei luoghi più remoti quei servizi pubblici necessari per la crescita economica e la sicurezza sociale, impossibili da esercitare da parte dei singoli Comuni.

Il primo conflitto in merito all'articolazione e alle competenze dei diversi livelli amministrativi si ebbe in occasione dell'Assemblea Costituente, quando si sviluppò un contrasto tra i promotori della centralità amministrativa della Provincia e quelli che propendevano per la Regione. L'assetto territoriale della Repubblica ha pagato questo conflitto, poiché la Regione non ha trovato una chiara collocazione nel sistema delle autonomie locali, per come si era evoluto nell'epoca risorgimentale e post unitaria. La Regione, nella redazione della Costituzione, è rimasta quindi in bilico tra il vasto consenso, da un lato, dei costituenti per il ruolo amministrativo della Provincia, che ha portato a inquadrare la Regione come ente dotato di funzioni legislative, mentre sull'altro versante c'è stato il rifiuto del modello federale – che l'avrebbe vista come istituzione concorrente rispetto allo Stato centrale – riaffermato dall'unità e indivisibilità della Repubblica e che ne ha limitato le modalità e le materie oggetto di

---

<sup>1</sup> Università degli Studi Niccolò Cusano.

potestà legislativa (Mangiameli, 2008).

Se, di fatto, solo nel 1970 l'organizzazione regionale italiana ha avuto sostanziale compiutezza, la ripartizione delle competenze tra i differenti livelli di governo del territorio è stata oggetto di particolare attenzione negli ultimi vent'anni. Gli interventi orientati al riordino della governance locale spesso sono entrati in conflitto con il riequilibrio delle funzioni e dei poteri tra Stato centrale e territori, che ha oscillato, di volta in volta, tra un accentramento delle competenze e una loro devoluzione in senso federalista/regionalista. Tali ragionamenti non hanno riguardato solo l'Italia, in altre nazioni d'Europa si è avviata una riforma del sistema di governo per una maggiore efficienza: il nostro Paese si distingue però per l'evidenza data alla soppressione dell'ente Provincia, soggetto intermedio che appare penalizzato più dalla sua debolezza in ottica politica e di consenso, piuttosto che dalle reali potenzialità di migliore funzionamento del sistema in caso di sua abolizione (Silva, 2016). La grande maggioranza dei Paesi europei – tra cui quelli più simili all'Italia – conserva infatti un secondo livello di governo territoriale oltre a quello comunale. Il principio di adeguatezza e differenziazione ha rappresentato il punto di riferimento per le legislazioni locali europee nel superamento dell'uniformità amministrativa e della frammentazione del sistema comunale che le affliggeva, derivante dalla Rivoluzione Francese. I principi della rivolta antifeudale portarono infatti a proclamare Comune ogni villaggio, garantendo a tutti gli stessi diritti, a prescindere dalla loro dimensione. A differenza dell'esperienza italiana, legata al libero comune medievale, in Francia il sistema di governo territoriale era dominato dal feudalesimo, tanto che le stesse province transalpine risultavano di grande dimensione e corrispondevano ai possedimenti feudali preunitari. Per questo motivo, insieme all'abolizione del feudo, la Rivoluzione determinò l'abrogazione delle province: di qui l'esigenza di un riordino territoriale per collegare tra loro i numerosi Comuni esistenti. Alla fine del Settecento la soluzione fu individuata nell'istituzione dei dipartimenti, individuati in base a criteri di distanza e viabilità, e non in virtù di legami pregressi o di elementi comuni (Mangiameli, 2012).

Nel nostro Paese, la questione del riordino dello Stato e delle autonomie locali divenne d'attualità tra il primo e il secondo dopoguerra, ma la geografia italiana non fu in grado di fornire risposte innovative perché continuava a prevalere il principio positivista che individuava negli elementi fisici del territorio gli unici criteri validi per l'individuazione della dimensione regionale (Spagnoli, 2016). Proprio in occasione del X Congresso Geografico, tenutosi nel 1927, ci fu la presentazione di uno studio dedicato alle province italiane, denominato «La circoscrizione politico-amministrativa del Regno d'Italia», in cui si affermava che l'elemento territoriale risultava persino più determinato e caratteristico nella Provincia, piuttosto che nel Comune e nello Stato, non considerando peraltro alcuna possibile articolazione regionale.

Un successivo Congresso Geografico, quello del 1947 – immediatamente precedente alla promulgazione della Costituzione repubblicana – propose la definizione di Regione, ad opera di Aldo Sestini, quale base geografica della struttura dello Stato (Sestini, 1949). Sestini pose l'accento sull'insensatezza della ripartizione regionale derivante dai compartimenti delineati dallo statistico Pietro Maestri nel 1864, che nelle intenzioni dell'autore avevano il solo scopo di fungere da base per l'aggregazione e la presentazione delle prime statistiche del Regno d'Italia. La regione del geografo toscano è determinata invece dall'integrazione tra elementi ambientali e antropici, partizionata sulla base della localizzazione territoriale degli interessi collettivi – culturali, economici, sociali e politici –, unico elemento in grado di legittimare l'istituzione di una struttura regionalistica dello Stato. Solo negli anni Sessanta, però, i geografi iniziarono a cimentarsi nella prospettiva operativa incentrata sul legame tra regione e pianificazione, che implica un ripensamento della regionalità superando la fissità delle determinazioni spaziali, e sposta l'analisi sul piano delle trasformazioni sociali ed economiche (Spagnoli, 2016).

Da quel momento si verifica una riformulazione del concetto di regione, legata anche all'attenzione che gli studi geografici riservano in misura crescente alla dimensione periferica e alle culture locali, come emerso chiaramente nel Congresso Geografico di Catania del 1983. Nel corso di tutti gli anni Ot-

tanta e Novanta questo nuovo spirito della geografia si accompagna al vigore del localismo in ambito politico, che diede origine a numerosi fenomeni territoriali in tal senso, con risposte che in prima battuta vennero individuate nel progressivo e costante incremento delle funzioni provinciali, per dare impulso allo sviluppo di porzioni di territorio o quale esito del riconoscimento di specificità di territori infraregionali (Tubertini, 2014). Nel contempo, molti Comuni evidenziavano la loro inadeguatezza dimensionale, e l'assenza di forme associative strutturate che consentissero di superare stabilmente la frammentazione esistente.

Tra il 1997 e il 2001 c'è stata un'ampia produzione normativa per il rafforzamento delle autonomie locali, a cominciare dalla legge 127/97, la cosiddetta Legge Bassanini, e il relativo decreto attuativo n. 112/1998, che trasferiva funzioni e compiti alle amministrazioni locali. Tale riforma ispirò la Legge costituzionale n. 1/1999, che disponeva l'autonomia statutaria delle Regioni, e la Legge costituzionale n. 3/2001 di modifica del Titolo V della Carta, approvata senza il consenso dell'opposizione ma confermata dal referendum (Giannocco, 2016). La tripartizione delle competenze prevista dal nuovo articolo 117 della Costituzione, con alcune materie riservate allo Stato, altre affidate alla potestà concorrente tra Stato e Regioni, ed altre ancora – tutte quelle non esplicitate dall'art. 117 – esclusivamente in capo alle Regioni, è stata causa di continue contese tra Stato e Regioni di fronte alla Consulta, proprio sul conflitto di competenze.

Sino al 1997, la Province avevano visto incrementate le proprie funzioni amministrative, nonostante la riottosità delle Regioni a delegare competenze: emergeva infatti il bisogno di considerare il ruolo delle Province sul territorio, sia come soggetti rappresentativi delle comunità di riferimento, sia sotto il profilo della programmazione e pianificazione territoriale. Perché finisse l'epoca dello Stato pianificatore era necessario un livello intermedio tra i Comuni e gli Enti con potestà legislativa, necessario per sostenere le funzioni di area vasta e per la gestione ottimale delle reti di servizi. Tale ruolo viene svolto da tempo da parte dell'Ente intermedio in Francia, Gran Bretagna, Germania e Spagna, dove Dipartimenti, Contee, Kreise e Provincias contribuiscono alla formazione di un federalismo territorialmente responsabile, basato sulla collaborazione dei diversi livelli di governo, per garantire la democrazia diffusa e limitare il proliferare di soggetti intermedi tra il Comune e la Provincia, fonti di sprechi e inefficienze (Mangiameli, 2008).

In Italia, invece, l'enfasi sull'abolizione delle Province ha causato una situazione di sofferenza per questi Enti, a cui la legge 56/2014 affida comunque il compito di fornire servizi di primaria importanza quali la viabilità, la pianificazione territoriale, l'edilizia scolastica. La pianificazione territoriale, in particolare, è stata pressoché ferma per diversi anni, in quanto legata agli effetti sulle Province del decreto Salva Italia del dicembre 2011 (Pompilio, 2017). Le modifiche introdotte dalla Delrio hanno cambiato in maniera profonda scopo e organizzazione dell'Ente intermedio, causando inoltre un cortocircuito decisionale derivante dalla coincidenza sulla stessa persona di cariche istituzionali distinte, per ruoli e competenze, quali quelle di amministratore comunale e provinciale, fattore che mina l'autonomia e il distacco dagli interessi locali, necessari per affrontare i problemi di area vasta. Gli strumenti a disposizione dei vari livelli di governo vanno integrati e non fusi in maniera indistinta: distinguere è diverso da separare, il territorio richiede una visione unitaria e organica, derivante dalla stretta collaborazione tra le istituzioni che vi insistono (Pompilio, 2017b).

La legge Delrio ha provocato conseguenze dirompenti anche sotto il profilo delle risorse economiche e umane a disposizione delle Province, che si trovano ad operare con difficoltà di natura finanziaria e identitaria, dovendosi rapportare con le riforme inerenti l'associazionismo comunale, dalle Unioni alle Fusioni passando per le gestioni associate (Buongiovanni, 2017).

Negli ultimi anni è passato il messaggio che la semplificazione e il risparmio di spesa siano automatica conseguenza della riduzione dei livelli di governo, ma ciò non tiene conto del fatto che con l'eliminazione del livello intermedio, snodo e collegamento tra i Comuni e le Regioni, si rischia maggiore complessità e confusione di competenze. La semplificazione deriva invece da processi decisio-

nali più lineari, determinabili nei tempi, chiari e affidabili nello svolgimento e negli esiti, nonché dalla riorganizzazione del raccordo tra i livelli esistenti, con l'accorpamento degli enti troppo piccoli e inadeguati allo svolgimento delle funzioni loro affidate (Pompilio, 2017).

Per raggiungere maggiori livelli di efficienza, la razionalizzazione e semplificazione della governance territoriale avrebbe dovuto riguardare l'insieme dei soggetti pubblici che esercitano funzioni sovracomunali, tanto più che la stessa Legge Delrio, nell'indicare le funzioni degli Enti di Area Vasta, non ne ha però definito le caratteristiche. Definizione necessaria stante l'esistenza di diversi livelli di interesse pubblico da soddisfare, che richiedono una diversità di modelli organizzativi: la dimensione sovracomunale o di area vasta si pone come intermedia rispetto a quelle statali e regionali da un lato, e a quelle intercomunali, comunali e infracomunali, che riguardano le grandi municipalità dall'altro. Per queste ultime è stata costituzionalizzata già nel 2001 la Città metropolitana, strumento di governo locale nelle aree di forte conurbazione, laddove le funzioni comunali e di area vasta, sovrapponendosi, richiedono una gestione unitaria. Le Province sono invece caratterizzate da territori ben identificati e articolati in diverse entità amministrative, ma contigui e che richiedono lo sviluppo di politiche di coesione sociale ed economica.

La decisione politica di procedere allo svuotamento delle funzioni provinciali e alla trasformazione delle Province in enti di secondo grado è stata assunta senza un'adeguata riflessione e senza una compiuta strategia del governo territoriale: questo passaggio evidenzia la questione irrisolta del governo dell'area vasta, in rapporto al dimensionamento delle politiche pubbliche e all'esercizio delle funzioni nel territorio (Mangiameli, 2017). In tale contesto è possibile ragionare sull'utilità dell'ente Provincia, che ha svolto un ruolo identitario e amministrativo sin dall'inizio dell'esperienza unitaria, e che può rappresentare lo strumento per il miglioramento dell'efficacia delle politiche pubbliche sul territorio proprio tramite una chiara definizione di area vasta (Mangiameli, 2012). Le Città metropolitane, pur se mai messe in discussione sotto il profilo costituzionale, da un lato condividono con le Province la problematica dell'elettività degli organi di governo, ma dall'altro conservano un assetto di natura provinciale senza essersi trasformate in un ente di governo autenticamente metropolitano, anche perché per la loro immediata operatività sono state ricalcate – sempre dalla legge 56/2014 – sull'area delle precedenti Province, il che ha causato l'esclusione di parti consistenti delle aree metropolitane (Mangiameli, 2017).

La specificità dell'ente locale, quale ente territoriale di governo, è quella di rappresentare una sede propria di policentrismo autonomistico che governa la comunità e sovrintende, nell'ambito della programmazione regionale, allo sviluppo economico e sociale. Nell'ente locale, infatti, il territorio rappresenta un elemento costitutivo dell'identità della comunità di riferimento, a differenza di quanto accade nell'ente pubblico non territoriale, in cui il territorio assume solamente valenza amministrativa e funzionale (Greco, 2017). Per questi motivi materie come il governo del territorio richiedono un approccio interdisciplinare e una visione trasversale (Pompilio, 2017b).

Un altro limite della Legge Delrio sta nell'imposizione alle Regioni di modificare il proprio ordinamento in relazione alle funzioni allocate alle Province e a quelle che riguardavano materie divenute di esclusiva competenza regionale, al fine di una diretta assunzione delle medesime. Le Regioni hanno adottato tempistiche e modalità differenti, che hanno comportato l'emergere di criticità istituzionali e di difformità nelle scelte operate da ciascuna Regione (Mangiameli, 2017).

In particolare, la Regione Lazio non ha di fatto varato una vera e propria legge di riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province, come espressamente previsto dalla 56/2014, limitandosi a un articolo nella Legge di stabilità regionale 2016, che avrebbe dovuto precludere al conferimento di ulteriori funzioni e compiti amministrativi: tra il 2015 e il 2016 sono state varate ben tre proposte di legge che però non hanno superato il vaglio dell'assemblea consiliare. Anche il riconoscimento delle risorse economiche alle Province, occorrenti per lo svolgimento delle funzioni delegate, prevede esclusivamente la copertura delle spese per il personale assorbito dalla Regione: la Provincia di Lati-

na, per favorire l'attuazione della Legge Delrio, è arrivata finanche ad ospitare i dipendenti trasferiti in attesa dell'assegnazione di una postazione di lavoro presso la Regione Lazio. Sotto il profilo delle risorse umane, la Provincia di Latina ha visto ridursi di ben 87 unità il personale preposto alle funzioni fondamentali, che quindi risultano difficilmente espletabili in maniera efficace. Dal punto di vista economico, i dati di bilancio evidenziano le criticità della Provincia pontina, con uno squilibrio di oltre 11 milioni di euro previsto per il 2017: le risorse finanziarie si sono ridotte a 1,8 milioni di euro per le scuole, contro i 7 milioni pre riforma, a 2 milioni per le strade – un quinto rispetto ai 10 milioni precedenti – e 0,8 milioni per l'assistenza agli alunni disabili, meno della metà dei 2 milioni a disposizione prima dell'entrata in vigore della 56/2014 (Provincia di Latina, 2017). Peraltro, mentre riprendono corpo le proposte di accorpamento tra le Province esistenti, che ne snaturerebbero l'elemento identitario, uno studio del CERTeT Bocconi dimostra che la spesa media per abitante è inversamente legata alla numerosità della popolazione delle Province, viceversa la loro autonomia finanziaria cresce con la dimensione demografica: in entrambi i casi la curva che approssima il fenomeno prima cresce rapidamente per poi tendere a divenire lineare (Senn, 2011). Il punto nel quale le curve modificano ritmo di cambiamento è lo stesso e si colloca intorno ai 350.000 abitanti, dimensione che può quindi essere assunta come riferimento per la delimitazione dei confini, tenendo presente che ben 62 tra le attuali Province italiane – tra cui quella di Latina – superano tale soglia.

Oggi è richiesto quindi un ripensamento del processo di riordino, affinché le Province possano svolgere un ruolo attivo, di natura sovracomunale, capace di riqualificare i servizi condivisi a partire da scuole, viabilità e ambiente, offrendo strumenti e competenze per una governance territoriale integrata. La Provincia va intesa come il soggetto promotore di una politica territoriale delle città, favorendo uno sviluppo urbano sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, secondo un modello bottom-up, nell'ambito di uno schema strategico che coinvolga tutti i livelli istituzionali e che sappia integrare le singole progettualità in una logica di reti di cooperazione e di sinergia. Mettere in rete le città perché si scambino le buone pratiche vuol dire sfruttare il naturale processo di diffusione delle innovazioni attraverso l'armatura urbana, nonché le possibili economie di scala nella produzione e nell'utilizzo dei nuovi prodotti e servizi messi a punto per i singoli sistemi urbani (Ciciotti, 2014).

Nell'assetto complessivo dello Stato, le Province rappresentano il punto più critico dei diversi livelli territoriali: pur se depotenziate nell'identità politica, nella dotazione finanziaria e nei compiti loro affidati, esse però continuano ad esprimere nei fatti il riferimento istituzionale e geografico delle comunità territoriali su cui insistono (Gorlani, 2017).

Il concetto chiave, per consentire alle Province di uscire dal limbo, è quello legato alle funzioni da esercitare concretamente, piuttosto che l'assetto normativo da adottare, al fine di offrire servizi e garantire ai cittadini i propri diritti.

### **Riferimenti bibliografici**

- Agustoni, A., (2007), *Teoria sociologica e immagini della città*. In Agustoni A., Giuntarelli P., Veraldi R. (a cura di), *Sociologia dello spazio, dell'ambiente e del territorio*, FrancoAngeli, Milano, pp. 93-115.
- Ciciotti, E., (2014), *Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali*. In: Cappellin R., Marello E., Rullani E., Sterlacchini A. (a cura di), "Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali", *Rivista di Scienze Regionali*, Milano, pp. 147-156.
- Gorlani, M., (2017), "Quale futuro per le Province dopo l'esito del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016", *Federalismi.it*, 5, pp. 2-28.
- Mangiameli, S., (2008), *Il livello provinciale nell'ordinamento italiano e la comparazione con le forme di governo intermedio di Francia, Germania, Spagna, Regno Unito e Polonia*. In: AA. VV. (a cura di), *Atti*

dell'Assemblea Nazionale delle Province 2008, Upi, Torino.

- Pompilio, M., (2017), *Governo del territorio nell'ente di area vasta successivamente alla Legge 56/2014*. In: Pompilio M. (a cura di), *Le funzioni del Governo del Territorio nella Riforma delle Autonomie*, Fondazione Giandomenico Romagnosi, Pavia, pp. 7-14.
- Provincia di Latina, (2017), *Piano di riassetto organizzativo, economico, finanziario e patrimoniale*.
- Senn, L., (2011), *Una proposta per il riassetto delle Province*, CERTeT Bocconi, Milano.
- Sestini, A., (1949), *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*. In AA. VV., *Atti del XIV Congresso Geografico Italiano (Bologna, 8-12 aprile 1947)*, Zanichelli, Bologna, pp. 128-143.
- Silva, V., (2016), "Dopo la Provincia: esiste un futuro per l'Area Vasta?", *Eyesreg*, 6, 3.
- Spagnoli, L., (2016), "«Regionalizzazione» o «Regionalismo»: i termini di un dibattito ancora in corso", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XIII, IX, 1-2, pp. 93-105.
- Tubertini, C., (2014), "Area vasta e non solo: il sistema locale alla prova delle riforme", *Istituzioni del Federalismo*, 2, pp. 197-214.

### Sitografia

- Buongiovanni, C., (2017), *Dal Referendum costituzionale alle Unioni dei Comuni: chi ha incastrato la riforma Delrio?*, [www.forumpa.it](http://www.forumpa.it) (ultimo accesso 19/01/2017).
- Giannocco, M., (2016), *Rischieremo un nuovo conflitto Stato-Regioni*, [www.geopolitica.info](http://www.geopolitica.info) (ultimo accesso 16/11/2016).
- Greco, M., (2017), *Provincia, alzati e cammina*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info) (ultimo accesso 01/2017).
- Mangiameli, S., (2012), *La Provincia, l'area vasta e il governo delle funzioni nel territorio. Dal processo storico di formazione alla ristrutturazione istituzionale*, [www.irsfa.cnr.it](http://www.irsfa.cnr.it) (ultimo accesso 10/2017).
- Mangiameli, S., (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione*, [www.irsfa.cnr.it](http://www.irsfa.cnr.it) (ultimo accesso 03/2017).
- Pompilio, M., (2017b), *Pianificazione di area vasta: come orientarsi dopo il referendum?*, [www.millenniourbano.it](http://www.millenniourbano.it) (ultimo accesso 22/03/2017).

MATTEO DEL FABBRO<sup>1</sup>

## GEOGRAFIA DELLA METROPOLIZZAZIONE DI MILANO: GLI ATTORI SOCIO-ECONOMICI

### 1. Introduzione

In una fase caratterizzata da una ricentralizzazione delle risorse in atto negli Stati europei, le conseguenze attese a scala locale sono un aumento delle dinamiche di competizione territoriale e quindi un rafforzamento dei luoghi più economicamente attrattivi e una perdita di protezione per quelli relativamente più deboli (Crouch, Le Galès, 2012). Ciò a sua volta si suppone possa contribuire alla crescita della polarizzazione sociale e di un radicalismo politico (Bagnasco, 2015). Tenuto conto di queste macro-tendenze, è ragionevole aspettarsi che in una regione urbana policentrica, i territori metropolitani siano disarticolati da due diverse dinamiche: un impoverimento del tessuto socio-economico e da una perdita di capacità decisionale (Bolgherini, 2015; Armondi, 2017).

Nel presente contributo, analizzerò l'atteggiamento nei confronti di tali macro-tendenze da parte di alcuni attori locali di territori metropolitani compresi nella regione metropolitana milanese: il territorio di Monza e Brianza, e i sistemi locali di Busto Arsizio, Pavia e Vigevano. Il materiale empirico usato in questo contributo è stato ottenuto durante il lavoro di campo svolto nei mesi di aprile e maggio 2016.

La mia ipotesi è che gli attori socio-economici legati a territori esterni al nucleo metropolitano funzionale possano avviare pratiche intenzionali tese a controbilanciare le dinamiche territoriali di metropolizzazione e le dinamiche politiche di centralizzazione che coinvolgono i rispettivi 'luoghi'.

### 2. Attori sindacali di Monza e Brianza e di Legnano

I territori di Monza e Brianza e di Legnano possiedono una peculiarità, quella di una presenza storica di organizzazioni sindacali territoriali (in assenza di un'amministrazione provinciale corrispondente). La Camera del lavoro di Monza è una delle più antiche d'Italia. La Camera del Lavoro di Legnano ha sempre goduto di autonomia dall'organizzazione sindacale equivalente di Milano, Assolombarda. Tale peculiarità rispecchia la traiettoria indipendente di sviluppo industriale che caratterizza il territorio delle città di Monza (ca. 120.000 abitanti) e di Legnano (ca. 60.000 abitanti), località che distano soltanto, rispettivamente, 18 km e 29 km dal Duomo di Milano, il centro simbolico del capoluogo regionale. Oggigiorno, la Camera del Lavoro territoriale – CGIL di Monza e Brianza ha 71.000 iscritti, in un'area geografica che comprende oltre 850.000 abitanti e copre 405 km<sup>2</sup>. L'organizzazione territoriale della CGIL ha preceduto quindi la creazione di un'amministrazione territoriale, la Provincia, che come noto fu stabilita solo nel 2009.

La ricerca empirica ha mostrato che le dinamiche territoriali di metropolizzazione sono ben riconosciute dalla dirigenza di questa organizzazione. Inoltre, risulta che ci sia una solida consapevolezza delle dinamiche in corso di riarticolazione politico-amministrativa, legate in parte alle misure di au-

---

<sup>1</sup> Gran Sasso Science Institute (GSSI), GSSI Social Sciences, L'Aquila.



sterità e in parte a scelte politiche di livello sovra-locale. In questo caso, non c'è solo una concettualizzazione delle macro-tendenze molto precisa e accurata: il materiale empirico mostra che questa organizzazione territoriale ha elaborato delle azioni conseguenti tese a salvaguardare le specificità micro-locali di diverse porzioni del territorio: «veniamo da una Conferenza di organizzazione che ha strutturato il territorio della Camera del Lavoro di Monza, corrispondente alla Provincia di Monza, in cinque zone: Monza – Vimercate – Desio – Carate – Cesano [...]. [Nella Conferenza di organizzazione del 2015] noi abbiamo fatto 22 progetti di diversa natura. Il progetto 'Reinsediamento' è importante, abbiamo investito quasi un milione di euro nell'ultimo anno. I primi due o tre [progetti] riguardano esattamente questo tema della distribuzione in zone delle responsabilità, degli investimenti di carattere strutturale. Forse è da rilevare che, mentre la tendenza è quella all'accorpamento, alla fusione di zone diverse – la tendenza istituzionale è quella lì: per esempio diminuire il numero delle Province allargandone il profilo, diminuire il numero delle Asl e allargarne il profilo geografico – noi facciamo esattamente il contrario (cosa vuoi che ti dica...). [...] Cioè: anziché provare a metterci con Lecco, facciamo un'operazione di suddivisione del territorio al nostro interno provando a gestire le zone, non dico in maniera autonoma – perché non hanno budget, quindi già questo dice della loro autonomia – però costituendo insediamenti specifici e quindi preparandoci a un'ipotesi di riassetto istituzionale del territorio che potrebbe anche vedere la Provincia di Monza e Brianza scorporata in pezzi diversi» (Maurizio Laini, segretario generale, CGIL Monza e Brianza, 21 aprile 2016).

La Camera del Lavoro di Legnano attraversò una fase di riarticolazione territoriale negli anni '80, quando Regione Lombardia sperimentò una forma di *governance* territoriale che avrebbe dovuto sostituire le Province, i Comprensori. L'organizzazione territoriale della CGIL di Legnano accompagnò quella sperimentazione riarticolando la propria configurazione territoriale. La Camera del Lavoro di Legnano fu accorpata a quelle delle città di Busto Arsizio (ca. 80.000 abitanti) e di Gallarate (ca. 50.000 abitanti). Tuttavia, la sperimentazione dei Comprensori fu in seguito abbandonata, e le Province rimasero la 'istituzione territoriale intermedia'. La configurazione territoriale della CGIL di Legnano si ri-adattò alla geografia amministrativa provinciale e prese la configurazione attuale, in cui la Camera del Lavoro di Legnano è accorpata a quelle delle città di Magenta (ca. 20.000 abitanti) e di Abbiategrasso (ca. 30.000 abitanti). Oggigiorno, la CGIL Ticino-Olona (questa la denominazione ufficiale, dal nome dei corsi d'acqua locali) ha 35.000 iscritti in un'area geografica che comprende oltre 450.000 abitanti e copre 575 km<sup>2</sup>. Questa organizzazione sindacale si occupa di gestire relazioni capitale-lavoro in un territorio estremamente eterogeneo, anche in conseguenza delle dinamiche di metropolizzazione (ad esempio, la progressiva attrazione di Magenta nell'area di pendolarismo di Milano).

A partire dall'abbandono della sperimentazione dei Comprensori, il territorio di Legnano è rimasto nella Provincia di Milano; perciò quando la legge 'Delrio' trasformò l'istituzione territoriale intermedia di Milano da *Provincia* a *Città metropolitana*, questo territorio storicamente autonomo si ritrovò incluso nel perimetro amministrativo della Città metropolitana. La ricerca empirica ha permesso di mettere in evidenza il modo in cui la dirigenza dell'organizzazione sindacale della CGIL di questo territorio sottolinea le conseguenze del nuovo assetto istituzionale sulle forme pre-esistenti di *governance* sovra-comunale. Tuttavia, sembra che questo complesso incastro di configurazioni territoriali stia conducendo a uno stallo nell'elaborazione di contro-misure locali alle attuali macro-tendenze: «la Città metropolitana, per noi, dovrebbe essere un sistema organizzato, ma anche il livello vero della competizione di un territorio. Non vedo da questo punto di vista però strumentazioni, condizioni che possano far svolgere questo ruolo; forse, quel tavolo che le dicevo... il 'Patto dei sindaci'... qualche ragionamento per alcuni pezzi di territorio potrebbero essere un primo sistema che entra in quella dimensione, in quella condizione, però oggi non c'è. [...] I mutamenti istituzionali, e anche di alcuni poteri, modificheranno anche noi. [...] Ci toccherà, senza dubbio, poi quanto saremo in grado di fare le scelte, le cose, io questo non lo so, non riesco ancora... Noi siamo in ritardo, come sindacato: per un verso la politica non ci ha dato gli strumenti del confronto, della proposta, ma in altri casi anche noi

abbiamo preferito dover non sempre esprimere le nostre... delle volte è meglio stare lì fermi, e poi vediamo» (Maurizio Stampini, segretario generale, CGIL Ticino-Olona, 10 maggio 2016).

Il confronto tra le organizzazioni sindacali della CGIL di due diversi territori metropolitani mette in evidenza che le rispettive dirigenze sono ben consapevoli delle dinamiche politiche di ricentralizzazione; tuttavia, in un caso – Monza e Brianza – l'organizzazione ha elaborato una risposta strategica e la sta mettendo in atto, mentre nell'altro caso (Legnano) sembra esserci un blocco nell'elaborazione di un approccio strategico.

### ***3. Attori imprenditoriali della Provincia di Pavia e di Legnano***

La Provincia di Pavia, a sud-ovest di Milano, è caratterizzata da una storica suddivisione in tre aree territoriali distinte. Ciò si rifletteva fino a poco tempo fa nella configurazione delle associazioni locali degli imprenditori industriali. La Confindustria della Provincia di Pavia è stata creata solo nel 2001 dalla fusione delle associazioni pre-esistenti di Pavia, Voghera e Vigevano. L'associazione comprende oggi 420 imprese socie, in un'area geografica che comprende quasi 550.000 abitanti e copre quasi 3.000 km<sup>2</sup>. Le città di Pavia (ca. 70.000 abitanti) e Vigevano (ca. 60.000 abitanti) distano entrambe 38 km dal Duomo di Milano, mentre Voghera (40.000 abitanti), a 67 km da esso, e al di là del fiume Po, non è direttamente compresa nella regione metropolitana milanese.

La storicamente debole coesione del territorio provinciale, in combinazione con la legge 'Delrio', ha causato la ri-attivazione di faglie territoriali interne, visto che Vigevano ha approvato una richiesta formale di staccarsi dalla Provincia di Pavia per essere inclusa nella Città metropolitana di Milano. D'altro canto, la dismissione delle Province operata dalla legge 'Delrio' ha aperto una fase di incertezza nell'intero territorio provinciale.

La ricerca empirica ha rivelato che l'attrazione territoriale esercitata dal nucleo metropolitano funzionale sulla Provincia è ben riconosciuta dalla dirigenza dell'associazione imprenditoriale. A partire da tale consapevolezza delle tendenze in corso in fatto di trasformazioni territoriali, la Confindustria della Provincia di Pavia ha elaborato una risposta articolata: «noi abbiamo realizzato recentemente un lavoro con l'Università di Pavia, che abbiamo chiamato 'Pavia 2020', che è un progetto di politica industriale territoriale allo scopo di fotografare le caratteristiche del sistema produttivo locale e le sue potenzialità di sviluppo con l'approccio per filiere produttive. Quello che noi volevamo mettere a fuoco era, intanto quali sono state le conseguenze della grande crisi su questo territorio, cosa poco nota, e capire che potenzialità di sviluppo ci sono e quali progettualità il territorio è in grado di esprimere per rilanciare la competitività, lo sviluppo economico. [...] Abbiamo individuato nove filiere e di queste nove filiere abbiamo identificato le aziende e anche le competenze all'interno dell'Università che svolgono attività di ricerca che possono essere d'interesse della filiera, abbiamo individuato i trend tecnologici e di mercato e abbiamo messo a punto alcune idee progettuali, e abbiamo raccolto un'ottantina di idee progettuali. Su queste adesso stiamo cercando di lavorare per vedere di concretizzarle. Ad esempio, stiamo facendo un lavoro sul packaging perché abbiamo riscontrato una presenza molto significativa di aziende del packaging, prevalentemente alimentare ma anche farmaceutico, cosmetica e altri settori» (Francesco Caracciolo, direttore, Confindustria Pavia, 9 maggio 2016).

Nel territorio di Legnano, la Confindustria Alto Milanese è un'associazione storica, che fu rifondata dopo la caduta del regime fascista da un gruppo di imprenditori locali. Riunisce 500 imprese socie in un'area geografica che comprende circa 250.000 abitanti e copre 215 km<sup>2</sup>. Questo territorio rappresenta una parte rilevante della storia industriale della Lombardia (Tosi, Vitale, 2011). L'area storica di industrializzazione (e de-industrializzazione) include Busto Arsizio e Gallarate in provincia di Varese, e Legnano in provincia di Milano. Da una parte, l'associazione confindustriale di Legnano – così come la Camera del Lavoro dello stesso territorio – non ha adattato il proprio assetto territoriale alla geogra-

fia economica locale (l'assetto territoriale dell'associazione ricalca i confini amministrativi provinciali). Dall'altra parte, la Confindustria Alto Milanese – così come la CGIL Ticino-Olona – non si è conformata ai recenti cambiamenti di geografia politica (in quanto ha mantenuto un'autonomia organizzativa dalla ben più grande associazione confindustriale di Milano, Assolombarda).

La trasformazione della Provincia di Milano in Città metropolitana ha condotto anche all'introduzione di una circoscrizione amministrativa intra-metropolitana (la 'Zona omogenea') per il territorio dell'Alto Milanese. La ricerca empirica ha messo in evidenza come la dirigenza dell'associazione imprenditoriale guarda a tale novità istituzionale come alla continuazione delle forme già esistenti di *governance* territoriale; i dirigenti di Confindustria Alto Milanese nutrono però qualche dubbio sulla reale efficacia del processo in corso di riarticolazione istituzionale, in ragione degli stretti vincoli finanziari imposti agli enti locali: «nella Città metropolitana, alla fine son state dichiarate le Zone omogenee, e noi facciamo parte di una di queste Zone omogenee. Sembra quasi ritagliato su misura per il nostro tipo di associazione. [...] Non è escluso che magari nella Città metropolitana confluiscono territori, Comuni che oggi appartengono ad altre Province, basti vedere Vigevano [v. *supra*]. [Su comuni della zona, come Busto Arsizio], c'era stato un dibattito poi credo che per il momento si sia fermato. Anche perché noi, diciamo la verità, tutta questa area metropolitana, ne abbiamo sentito tanto parlare, ma di fatto [...] sconta problemi di carenza di fondi, di risorse, più magari qualche problemino di gestioni precedenti, di chiusura delle Province, che a livello di bilancio sono rimasti; quindi come una cosa molto sulla carta» (Giuseppe Scarpa, presidente, e Andrea Pontani, direttore, Confindustria Alto Milanese, 22 aprile 2016).

Le differenze di approccio alle sfide della metropolizzazione da parte delle associazioni confindustriali di due diversi territori metropolitani sono evidenti. Da una parte, un territorio eterogeneo e relativamente debole in termini economici, la Provincia di Pavia, ha sviluppato una precisa consapevolezza delle tendenze che coinvolgono il proprio territorio e sta portando avanti un originale approccio strategico. Dall'altra parte, un territorio più dinamico e con un glorioso passato industriale, l'Alto Milanese, che è già dotato di alcune forme di progettualità territoriale, mostra una mancanza di elaborazione strategica rispetto alle più recenti macro-tendenze.

#### **4. Amministrazioni statali nei territori di Monza-Brianza e della Provincia di Pavia**

Le iniziative messe in atto da due attori metropolitani della società civile in due diversi territori – la CGIL di Monza e Brianza e la Confindustria di Pavia – forniscono una prima conferma dell'ipotesi formulata in apertura: che dei territori metropolitani esterni al nucleo centrale – e quindi, in senso geografico, 'periferici' – possano sviluppare progettualità socio-politiche ancorate a una specifica forma spaziale. Fornirò in questa sezione ulteriori elementi empirici al fine di verificare se tali iniziative appaiano irrazionali o velleitarie ad altri attori locali operanti in quegli stessi territori.

Le Camere di Commercio sono amministrazioni decentrate dello Stato, che dipendono dal Ministero dello Sviluppo Economico. Tra i loro compiti, c'è la promozione delle economie locali. In seguito ai processi di razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni motivati con le politiche economiche di austerità (in Italia soprattutto a partire dal 2011), il sistema camerale è stato sottoposto a una riduzione degli enti sul territorio nazionale e a un taglio dei finanziamenti (Decreto legislativo 90/2014 e Legge 124/2015).

La Camera di commercio di Monza e Brianza, con 90.000 imprese associate, in base ai criteri imposti dalla riforma delle Camere di commercio, avrebbe la dimensione minima richiesta per evitare l'accorpamento con un altro ente. Tuttavia, l'ipotesi che era all'esame degli organi dirigenti di questa Camera durante la ricerca sul campo – e che è stata successivamente attuata – era un "ritorno" alla Camera di Commercio di Milano, a 10 anni dalla creazione stessa della Camera di Monza e Brianza.

Tale decisione non costituisce dunque un'applicazione meccanica di una misura governativa, ma al contrario una re-interpretazione strategica del contesto legislativo e istituzionale in cui la Camera di commercio, e il territorio stesso, di Monza e Brianza si trova nella fase attuale. La fusione con la ben più grande Camera di Commercio di Milano diviene un modo per *continuare in un contesto mutato* la traiettoria istituzionale di Monza e Brianza, la quale era stata prima perseguita tramite la creazione di una Provincia a sé stante. La logica di sostenere una progettualità socio-politica ancorata al territorio di Monza e Brianza perdura così in una forma diversa, non più come rivendicazione di autonomia da Milano, ma come rapporto dialettico con il principale centro urbano all'interno di un assetto di *governance* comune. Da questo punto di vista, l'approccio messo in atto dalla CGIL di Monza e Brianza, sembra tutt'altro che irrazionale, in quanto anch'esso sta mettendo in atto un tentativo cosciente di salvaguardare alcune peculiarità territoriali, in un quadro di riarticolazioni istituzionali e amministrative.

Nella Provincia di Pavia, la Camera di Commercio, con 59.000 imprese associate, è obbligata ad accorparsi con un altro ente camerale. È plausibile che tale obbligo accentui ulteriormente la marginalità geo-politica di quest'area nel contesto regionale lombardo. Essere accorpata in una eterogenea entità potrebbe costituire infatti un'ulteriore difficoltà per una Camera di Commercio che – malgrado le tendenze di agglomerazione metropolitana – sta sperimentando nuovi approcci per mettere a frutto le risorse locali, come emerso dalla ricerca empirica svolta. Da questo punto di vista, il progetto di politica industriale territoriale lanciato dall'associazione confindustriale locale sembra non essere un tentativo isolato e velleitario, ma piuttosto un episodio di una più ampia mobilitazione delle *élites* provinciali a favore dello sviluppo economico locale.

La possibilità di portare avanti un approccio strategico ispirato anche a uno specifico riferimento spaziale è dunque riconosciuta anche da rappresentanti dello Stato in questi territori metropolitani. Nel caso di Monza e Brianza, il ritorno della Camera di commercio verso Milano viene considerato come un'occasione di articolare in maniera policentrica un assetto di *governance* dell'area metropolitana. Nel caso della Provincia di Pavia, la Camera di commercio sta incoraggiando e sostenendo approcci strategici allo sviluppo economico locale in grado di prevenire l'impoverimento socio-economico del territorio a causa dell'agglomerazione metropolitana.

##### 5. *Spiegare l'eccezione degli attori socio-economici dell'Alto Milanese*

Il materiale empirico presentato fin qui permette di delineare un quadro relativamente preciso, che conferma l'ipotesi iniziale: *élites* metropolitane della società civile stanno contro-bilanciando strategicamente tendenze macro-strutturali o sovra-locali, di disintermediazione politica e/o disarticolazione territoriale. La ricerca sul campo ha tuttavia anche fornito un'evidente eccezione al fenomeno che sembra emergere. Fra gli attori socio-economici del territorio metropolitano di Legnano, ossia dell'Alto Milanese, non si registra la presenza di simili contromisure strategiche a tendenze macro-strutturali e sovra-locali.

La mia ipotesi è che questa eccezione può essere spiegata dagli effetti della legge 'Delrio' su territori metropolitani con caratteristiche diverse. In altre parole, assumo che un atto legislativo indifferenziato abbia generato dei "contesti strutturali di opportunità" (Vitale, 2015) imprevisti. Per dimostrare quest'ipotesi, farò ricorso a due variabili: il livello di integrazione territoriale con il nucleo metropolitano funzionale e gli assetti amministrativi introdotti dalla legge 'Delrio'.

La prima variabile si riferisce all'identificazione empirica della regione metropolitana milanese. Quest'ultima può essere rappresentata sinteticamente tramite l'uso di tre scale funzionali caratterizzate da un livello decrescente di integrazione territoriale di una località *x* con la località *centrale*: città *de facto*, area metropolitana, città-regione (Calafati, Veneri, 2013). La seconda variabile si riferisce alle

forme istituzionali introdotte dalla legge 'Delrio' per sostituire o riformare le Province: Città metropolitane in 10+4 agglomerazioni urbane, tra cui Milano; e Aree vaste nel resto del territorio nazionale. Queste due variabili strutturano il contesto di opportunità per gli attori locali nei territori metropolitani, e si esplicano nei casi di Monza-Brianza, Alto Milanese, e Provincia di Pavia come illustrato nella tabella 1.

	Scala territoriale funzionale			Istituzione territoriale intermedia	
	Città <i>de facto</i>	Area metropolitana	Regione urbana	Città metropolitana	Area vasta
Alto Milanese			x	x	
Monza-Brianza		x			x
Provincia di Pavia			x		x

Tabella 1. Il contesto strutturale di opportunità per i territori metropolitani della regione metropolitana milanese emergente dal nuovo assetto legislativo sulle autonomie locali.

I tre territori metropolitani possiedono un livello comparabile di integrazione territoriale con la località metropolitana centrale. Monza e la Brianza sono maggiormente integrate nell'area metropolitana (cioè nell'area di pendolarismo), mentre la Provincia di Pavia e l'Alto Milanese godono di una maggiore autonomia funzionale (non sono inclusi nel mercato locale del lavoro di Milano). Tuttavia, tutti e tre i territori condividono una sfida comparabile: trovare un equilibrio tra l'influenza del nucleo metropolitano centrale e le peculiarità delle dinamiche locali. Ciononostante, essi sono stati dotati dallo Stato di diverse *istituzioni territoriali*: l'Alto Milanese è incluso in una Città metropolitana, mentre gli altri due territori dispongono di un'Area vasta.

La Città metropolitana disponeva di alcuni strumenti inediti di *governance* territoriale, come il Piano strategico e le Zone omogenee. I territori al di fuori della Città metropolitana – Monza-Brianza e la Provincia di Pavia – sono rimasti invece sotto la 'supervisione' diretta del Governo regionale. La mancanza di nuovi strumenti di *governance* territoriali, e la perdita delle forme pre-esistenti di coordinamento delle politiche e di rappresentanza democratica, ha privato i membri delle *élites* locali di molte delle leve necessarie per orientare lo sviluppo dei loro 'luoghi'. Come reazione a ciò, essi hanno dovuto elaborare e sviluppare delle progettualità socio-politiche con una forma spaziale, che definisco 'strategie territoriali'. Al contrario, il territorio dell'Alto Milanese non era coinvolto direttamente dalla dismissione delle Province, poiché la Provincia cui apparteneva è stata 'promossa' a Città metropolitana. Questo territorio aveva la possibilità di continuare a usare gli strumenti di *governance* territoriale che usava già in precedenza, prima della riforma. Di conseguenza, le *élites* locali non avevano in apparenza motivi urgenti per mobilitarsi e ideare delle strategie territoriali, poiché gli strumenti per dare forma a un progetto territoriale e istituzionale erano stati (involontariamente) salvaguardati dalla legge 'Delrio'.

## Conclusioni

In questo contributo, ho analizzato come alcuni territori urbani della regione metropolitana milanese stanno reagendo a dinamiche territoriali di metropolizzazione e a dinamiche politiche di centralizzazione. In particolare, ho dimostrato che l'impegno di attori della società civile nell'elaborazione di una 'strategia territoriale' può essere spiegato dalla perdita di strumenti adeguati di *governance* territoriale, indotta dalla legge 'Delrio' in alcuni territori della regione metropolitana milanese (Monza e Brianza, Provincia di Pavia) al di là del perimetro amministrativo della Città metropolitana di Milano.

Il contributo mette così in evidenza che organizzazioni sindacali e associazioni imprenditoriali locali stanno mobilitando capacità strategiche e stanno attuando pratiche intenzionali tese a orientare lo sviluppo dei loro 'luoghi'. Questo risultato è significativo in quanto pone la questione di comprendere meglio in che misura robuste capacità di azione collettiva a livello locale non riguardino più soltanto le società e i contesti urbani tradizionali (Le Galès, 2006), ma anche alcuni di quei territori *in-between* (Balducci, Fedeli, Curci, 2017) che si ritenevano privi di tali capacità.

## Riferimenti bibliografici

- Armondi, S., (2017), "State rescaling and new metropolitan space in the age of austerity. Evidence from Italy", *Geoforum*, 81, pp. 174-179.
- Bagnasco, A., (2015), *Regulation Crisis, Polarization, and Inequalities*. In: Bianchetti C., Cogato Lanza E., Kërçuku A., Sampieri A., Voghera A. (eds.), *Territories in crisis. Architecture and Urbanism Facing Changes in Europe*, Jovis Verlag, Berlin, pp. 40-48.
- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F., (2017), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini, Milano.
- Bolgherini, S., (2015), "Crisis-driven reforms and local discretion: an assessment of Italy and Spain", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 46, pp. 71-91.
- Calafati, A., Veneri, P., (2013), "Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities", *Regional Studies*, 47, pp. 789-802.
- Crouch, C., Le Galès, P., (2012), "Cities as national champions?", *Journal of European Public Policy*, 19, 3, pp. 405-419.
- Le Galès, P., (2006), *Le città europee: società urbane, globalizzazione, governo locale*, il Mulino, Bologna.
- Tosi, S., Vitale, T. (a cura di), (2011), *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, Pearson Italia-Mondadori, Milano-Torino.
- Vitale, T., (2015), "Comment on Loris Caruso/4. Territorial Conflicts and New Forms of Left-Wing Political Organization: from Political Opportunity Structure to Structural Contexts of Opportunities", *Sociologica*, 3, 2015.



ANDREA CALORI<sup>1</sup>, EGIDIO DANSERO<sup>2</sup>, FRANCESCA FEDERICI<sup>3</sup>, FRANCESCA FORNO<sup>4</sup>, ANDREA MAGARINI<sup>5</sup>,  
MARTA MAGGI<sup>6</sup>, SIMON MAURANO<sup>7</sup>, GIACOMO PETTENATI<sup>8</sup>, ALESSIA TOLDO<sup>9</sup>

## GEOGRAFIE METROPOLITANE NELLE POLITICHE ALIMENTARI URBANE: CONFRONTO TRA GLI APPROCCI ADOTTATI A MILANO, TORINO E BERGAMO

### 1. Introduzione

Dal 2007 la popolazione urbana del mondo ha superato quella che vive in contesti rurali: si tratta di una soglia che ha un valore simbolico, perché richiama l'attenzione su processi di urbanizzazione sempre più rapidi. Queste dinamiche rappresentano solo l'ultima fase di un processo di lunga durata che caratterizza trasversalmente tutta la modernità del Nord e del Sud del mondo, basata su una cultura che tende a trasformare le società e i metodi di produzione "non urbani", in modo da renderli funzionali alle città. Le grandi metropoli del futuro hanno fin da ora di fronte le sfide cruciali dello sviluppo sostenibile nel quale la sicurezza alimentare locale può essere un elemento in grado di rileggere diverse proiezioni istituzionali. In queste città le amministrazioni urbane possono, e molte lo stanno già facendo, aggregare e guidare gli altri attori in gioco, per costruire nuove politiche pubbliche in grado di rendere più equi e sostenibili i sistemi alimentari delle proprie città (Pothukuchi, Kaufman, 1999).

### 2. Sistemi alimentari come nuove infrastrutture urbane

I sistemi alimentari delle città rappresentano l'ossatura dell'intricata rete di fasi del ciclo alimentare composto da produzione, trasformazione, logistica, distribuzione, consumo e rifiuti. Tutti questi elementi che agiscono sul cibo fanno sì che il sistema alimentare possa essere qualificato nel suo insieme come un'infrastruttura urbana (Calori, Magarini, 2015), al pari di altri ambiti quali i servizi sociali, i trasporti, la sanità, i rifiuti; tutti temi sui quali esistono politiche consolidate a scala locale.

Il cibo non rientra generalmente tra questi ambiti d'azione, anche se i sistemi alimentari consentono di intercettare diverse competenze delle autorità locali da governare in modo sistemico ed integrato.

Il sistema alimentare presenta diverse problematiche, in particolare all'interno di contesti urbani dove i fabbisogni alimentari crescono in ecosistemi che dipendono da altri territori, sia per acquisire ciò di cui hanno bisogno (energia, acqua, suolo, cibo, etc.), sia per smaltire ciò che non hanno completamente metabolizzato (rifiuti, scarti, emissioni, etc.). Tali sistemi pervadono dunque la vita della città

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Milano.

<sup>2</sup> Università degli Studi di Torino.

<sup>3</sup> Università degli Studi di Milano.

<sup>4</sup> Università degli Studi di Trento.

<sup>5</sup> Università degli Studi di Milano.

<sup>6</sup> Università degli Studi di Milano.

<sup>7</sup> Università degli Studi di Bergamo.

<sup>8</sup> Università degli Studi di Torino.

<sup>9</sup> Università degli Studi di Torino.

stessa, poiché impattano su moltissime dimensioni del vivere (Morgan, 2009). Questi aspetti si intrecciano con la vita quotidiana dei cittadini, con le iniziative messe in atto dal settore privato, con le azioni del terzo settore e con le competenze e gli ambiti di intervento del governo locale della città. Azioni diverse che agiscono a scale diverse e coinvolgono attori diversi, hanno prodotto relazioni multilaterali ma settoriali che è opportuno rilegare insieme all'interno di visioni di lungo periodo: si tratta delle Urban Food Policy (UFP), politiche alimentari per rendere le città ed i loro sistemi alimentari sempre più sostenibili.

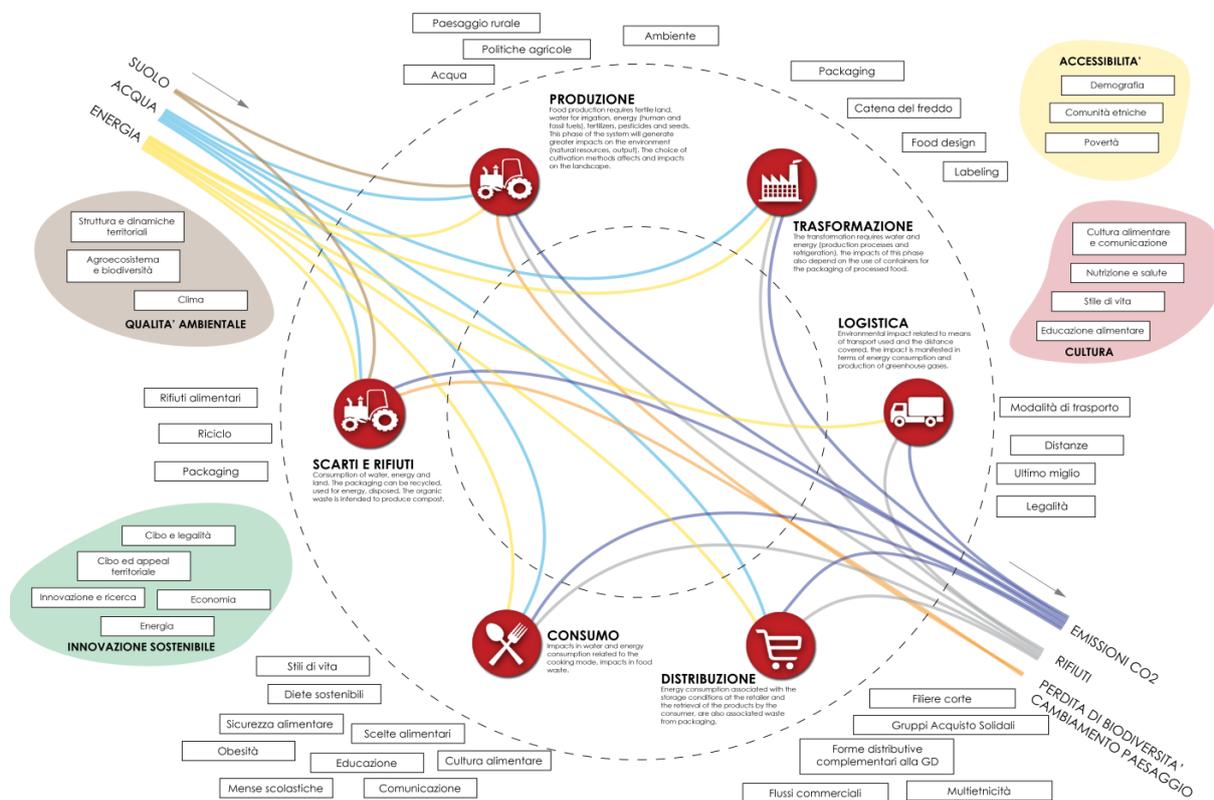


Figura 1. Rappresentazione schematica degli elementi costitutivi del sistema alimentare locale. Fonte: EStà, 2015.

Il tema delle politiche urbane del cibo, avviatosi a partire da riflessioni ed esperienze di città nordamericane con il caso pioniero di Toronto (Blay-Palmer, 2009), sta interessando un crescente numero di città a scala globale (Morgan, 2015) e in quei contesti il tema che ha spinto all'azione è stato l'impatto dell'obesità in città. Su queste basi metropoli come New York, Vancouver, San Francisco, Londra e Bristol hanno avviato le prime esperienze di politiche alimentari integrate, poi gemmate in tutto il mondo ed unificate nel 2015 in Italia con l'adesione al *Milan Urban Food Policy Pact* (MUFPP), un patto internazionale sottoscritto dai sindaci di 135 città provenienti da tutti i continenti. Il MUFPP<sup>10</sup> si compone di un'introduzione che definisce la volontà dei sindaci di rendere i «sistemi alimentari sostenibili, inclusivi, resilienti, sicuri e diversificati, per garantire cibo sano ed accessibile a tutti in un quadro d'azione basato sui diritti, allo scopo di ridurre gli scarti alimentari e preservare la biodiversità e, al contempo, mitigare e adattarsi agli effetti dei cambiamenti climatici» (art.1 MUFPP); operativamente il patto propone un elenco di 37 azioni consigliate per costruire le proprie politiche alimentari locali.

La questione dell'approvvigionamento alimentare delle città, dei mercati e delle reti logistiche, del ruolo dell'agricoltura peri-urbana nel rapporto tra città e campagna, è da anni al centro di analisi ed

<sup>10</sup> [www.milanurbanfoodpolicypact.org](http://www.milanurbanfoodpolicypact.org).

azioni. Tuttavia l'orizzonte delle politiche urbane del cibo offre una cornice di coerenza per diverse azioni locali nel loro raccordo sia con iniziative e politiche alla scala nazionale e internazionale, sia verso una maggiore sicurezza e sovranità alimentare, sia verso un'azione reticolare tra territori e città. Con questa consapevolezza anche in Italia diversi attori (istituzionali, accademici e sociali) stanno contribuendo ad un dibattito acceso con approcci, strumenti ed avanzamenti differenti. Le tre città di Milano, Torino e Bergamo sono il contesto di azione degli autori di questo contributo e ciascuno, con le proprie esperienze pregresse, ha contribuito a definire innovazioni nell'analisi e progettazione dei sistemi alimentari milanesi, torinesi e bergamaschi. Questa vitalità italiana è stata anche celebrata da Wayne Roberts, il fondatore del Toronto Food Policy Council, pioniere internazionale di queste nuove politiche che, commentando una sua visita italiana, riferendosi proprio agli esempi di Milano e Torino ha dichiarato quanto le esperienze che stanno emergendo in Italia siano frutto di un approccio strategico che pochi altri possiedono<sup>11</sup>.

### ***3. Milano: un'esperienza compiuta verso il consolidamento della governance a scala metropolitana***

La città di Milano, nel solco dell'interesse dovuto ad Expo, nel 2014 su iniziativa del Sindaco ha lanciato l'idea di dotarsi di una propria Politica Alimentare urbana e a tal fine, insieme ad un centro di ricerca indipendente e ad una fondazione filantropica<sup>12</sup>, ha promosso un ampio percorso di analisi ed interpretazione del proprio sistema alimentare metropolitano (Food System Assessment). La piattaforma di analisi si è basata sul coinvolgimento di 50 docenti e ricercatori universitari e di 50 membri di associazioni e fondazioni locali che avevano già analizzato parti del sistema alimentare o generato conoscenze strutturate su di esso. Questo ampio lavoro di ricerca e connessione è stato semplificato in un documento comunicabile articolato in 10 questioni in grado di restituire la complessità delle relazioni interne al sistema alimentare, che è stato posto alla base della consultazione pubblica.

La fotografia del sistema alimentare milanese rappresenta una radiografia necessaria per capire meglio come la città si alimenta e quali flussi e attori agiscono su di essa. Sul piano delle reti attori che si collocano sui diversi segmenti del ciclo del cibo, si segnala il Distretto Agricolo Milanese (DAM): un consorzio formato da 33 aziende agricole (delle 117 presenti nel solo Comune di Milano) che coltivano 1.115 ettari all'interno del perimetro comunale, incrociando i temi della produzione agricola con quelli della manutenzione del territorio e della qualificazione ambientale. Il DAM ha siglato un Accordo Quadro di Sviluppo Territoriale con altri tre Distretti Agricoli (DAVO, Riso e Rane, DiNAMo) oltre che con la Regione, la Città Metropolitana e il Comune.

Nel territorio della Città Metropolitana si concentrano 3.636 aziende agricole con 157.890 ettari coltivati, sono presenti 19 produzioni certificate, 73 produttori di biologico, complessivamente viene generata una produzione lorda vendibile di 344 milioni di euro annui, con un 33% di lattiero-caseario e 25% di cerealicolo. Nella città di Milano si coltivano 758 orti di zona su una superficie complessiva di 51 ettari e 120 orti didattici. La multifunzionalità nella Città Metropolitana è garantita da 108 agriturismi, 558 aziende con vendita diretta, 16 fattorie didattiche. Sempre nel territorio metropolitano si concentrano 1.588 industrie alimentari, il 73% del totale è costituito da aziende che producono pane e prodotti da pasticceria fresca, l'83% delle aziende ha meno di 10 dipendenti e le prime 50 imprese alimentari costituiscono il 90% del totale dei ricavi.

Nel mercato generale di Milano (gestito dalla società comunale SoGeMi) transita il 10% di tutta l'ortofrutta italiana, gestendo un totale di 1 milione di tonnellate all'anno di prodotti commercializzati. Il 30% del fatturato della logistica italiana viene prodotto nella regione logistica milanese.

---

<sup>11</sup> <http://us12.campaign-archive2.com/?u=ab7cd2414816e2a28f3b35792&id=56cc9d1187>

<sup>12</sup> EStà – Economia e Sostenibilità ([www.foodcities.org](http://www.foodcities.org)) e Fondazione Cariplo.

Annualmente la ristorazione istituzionale cuoce ogni anno oltre 15 milioni di pasti. L'obesità adulta coinvolge il 6% dei milanesi mentre quella infantile (8-9 anni) il 7,2% dei bambini (media EU 5%). Lo spreco alimentare incide sulla spesa media familiare per 450€ ogni anno, sprecando il 35% dei prodotti freschi, il 19% del pane ed il 16% di frutta e verdura.

In città esistono più di 80 Gruppi di Acquisto Solidale (GAS) censiti ufficialmente ma, se si paragona questo dato con le tendenze nazionali tra censiti e non rilevati, se ne ricava un numero pari al doppio. In città vengono organizzati 10 mercati contadini regolarmente attivi.

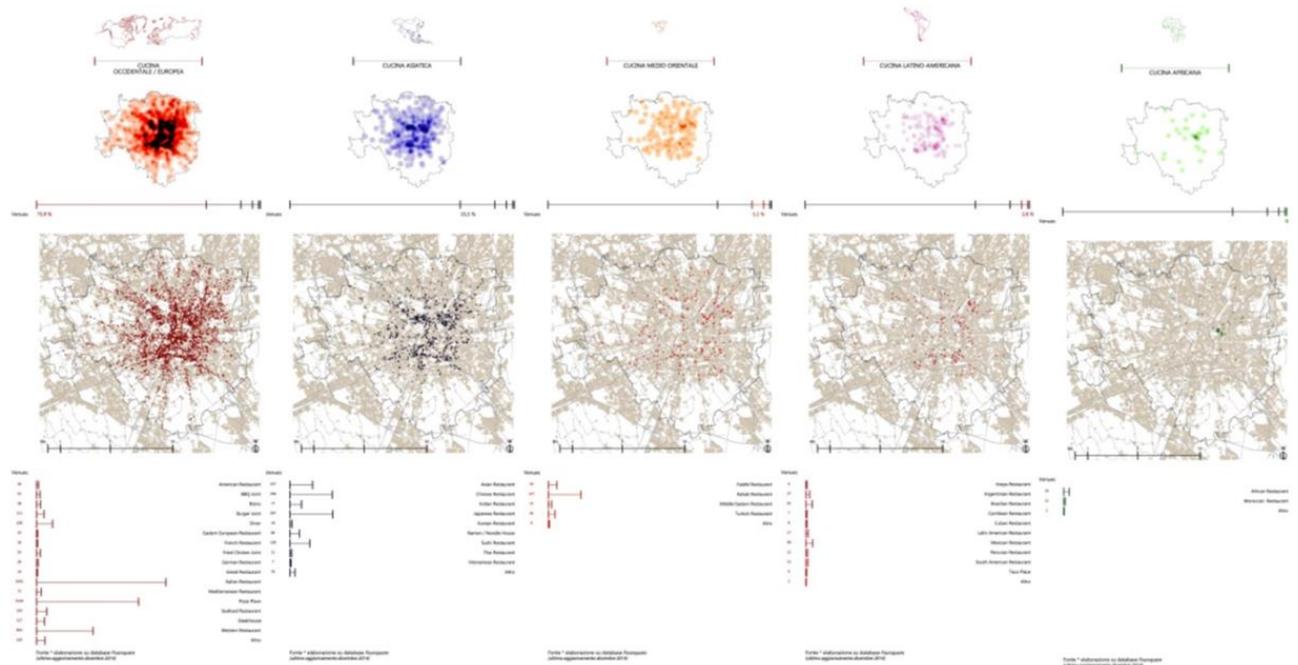


Figura 2. Geografia della ristorazione etnica. Fonte: EStà, 2015.

Pur nella loro estrema sintesi e parzialità, i dati che sono stati qui riportati testimoniano la complessità di un sistema che, nonostante sia estremamente vitale e importante nella vita metropolitana, non ha generato finora delle narrazioni e delle analisi sistematiche. La sintesi della ricerca è stata posta alla base di un ampio processo di consultazione pubblica che ha visto coinvolta la città nelle sue varie forme: zone di decentramento, mondo della ricerca, attori innovativi e mondo delle start-up alimentari, settore privato, aziende partecipate, cittadini. Parallelamente è stato fatto un lavoro di connessione tra progetti, politiche, azioni ed attori che si muovono all'interno del framework del sistema alimentare e le competenze della giunta comunale. Sono stati intervistati assessori e dirigenti comunali per capire come ciascun settore dell'amministrazione collochi il proprio ruolo in rapporto alle diverse componenti del sistema alimentare e per individuare gli ambiti di policy propri della municipalità all'interno del più ampio quadro degli attori del sistema del cibo.



A valle di questo processo il Consiglio Comunale ha approvato nell'ottobre 2015 le *"Linee di indirizzo per la Food Policy di Milano 2015-2020"*<sup>13</sup>, che hanno definito le cinque priorità sulle quali la città ha intenzione di agire con progetti e responsabilità condivisi. Le cinque priorità sono: garantire cibo sano per tutti; promuovere la sostenibilità del sistema alimentare; educare al cibo; lottare contro gli sprechi; sostenere e promuovere la ricerca scientifica agroalimentare. A fianco delle priorità tematiche, ciascuna delle quali si articola in principi, indirizzi ed azioni concrete, sono stati individuati due strumenti che hanno il fine di supportare l'adozione e l'implementazione delle Linee di indirizzo nel contesto milanese: il *"Consiglio Metropolitan del Cibo"* e il *"Sistema di monitoraggio"*.

La creazione del Consiglio Metropolitan del Cibo è attualmente in corso e dovrebbe facilitare il dialogo e le connessioni funzionali tra la grande varietà di attori che sono già attivi sui temi del cibo. La dimensione metropolitana risiede soprattutto nel fatto che la promozione e la regolazione dei rapporti tra diverse fasi del ciclo alimentare per sua natura si dispiega a scala vasta. In tal senso la governance dei processi che interessano il ciclo alimentare di Milano ha considerato queste diverse geografie per rispondere al livello a cui ciascun processo si manifesta e si sviluppa. La ricchezza dell'articolazione delle iniziative esistenti costituisce uno stimolo per innovare le forme e i contenuti dell'azione pubblica, di cui il Consiglio Metropolitan del Cibo costituisce un'importante articolazione.

Nel momento in cui questo paper è stato scritto il Comune di Milano sta anche costituendo una nuova struttura tecnica interna all'amministrazione con l'obiettivo di coordinare la Politica Alimentare, coinvolgere gli attori ed attuare le azioni previste dalle linee guida.

### **3.1. Torino: diverse progettualità verso una politica alimentare metropolitana**

Per dimensioni e caratteristiche, il sistema del cibo di Torino è quello di una grande città. Ogni giorno nell'area metropolitana di Torino, che conta oltre 1.5 milioni di abitanti considerando solo il capoluogo e i comuni di prima e seconda cintura, si consumano circa 1600 tonnellate di cibo, provenienti da tutto il mondo. Nel Torinese, però, si produce anche una grande quantità di prodotti alimentari: il territorio della Città metropolitana di Torino è per esempio tra i primi in Italia per produzione di frutta (soprattutto mele e kiwi) e sono più di 200.000 gli ettari di superficie agricola utilizzata, suddivisa tra le grandi estensioni cerealicole e i frutteti di pianura, i vigneti e le coltivazioni specializzate della collina e le distese di pascoli e prati permanenti delle vallate alpine<sup>14</sup>.

Le risorse economiche, culturali e sociali legate al cibo rivestono inoltre a Torino una particolare rilevanza nel processo di costruzione di una nuova identità, una nuova immagine e un nuovo sistema socio-economico in seguito alla deindustrializzazione che ha radicalmente trasformato la città da punto di vista tanto materiale quanto simbolico (Vanolo, 2015). L'immagine di Torino "città del cibo" – che si affianca in questo percorso di sostituzione della passata identità unica di "città dell'auto" ad altre, legate per esempio alla cultura o all'arte – si fonda su numerose importanti specificità locali. Tra queste la presenza nell'arena pubblica locale di importanti attori internazionali del settore alimentare, sia nell'ambito della produzione (es. Lavazza), sia nel dibattito politico e culturale legato al cibo, come Slow Food, che a Torino organizza il proprio principale evento Terra Madre/Salone del Gusto.

La città è inoltre teatro di numerose pratiche (raccolte in Bottiglieri *et al.*, 2017) che individuano nel sistema alimentare il proprio ambito d'azione per promuovere modelli diversi di sostenibilità ambientale, inclusione sociale, cultura dei consumi. Un fattore fondamentale di molte di queste pratiche (che spesso rientrano nell'ampia famiglia degli Alternative Food Network) è rappresentato dallo stretto

<sup>13</sup> <https://foodthecities.files.wordpress.com/2017/06/food-policy-milano-2015-20.pdf>.

<sup>14</sup> Un'analisi dettagliata e in continuo aggiornamento delle caratteristiche del sistema del cibo del Torinese è reperibile sul sito [atlantedelcibo.it](http://atlantedelcibo.it), gestito da: Università di Torino, Politecnico di Torino e Università di Scienze Gastronomiche.

rapporto ancora esistente tra il nucleo urbano di Torino e i territori produttivi circostanti. Questi sono rappresentati sia da distretti di eccellenza internazionale - come l'area vitivinicola delle Langhe - sia da territori connotati da un'agricoltura ordinaria, ma di grande importanza per ricostruire un rapporto di prossimità tra produzione e consumo di cibo, come testimoniato dagli oltre 300 produttori che ogni giorno vendono i propri prodotti nei mercati torinesi.

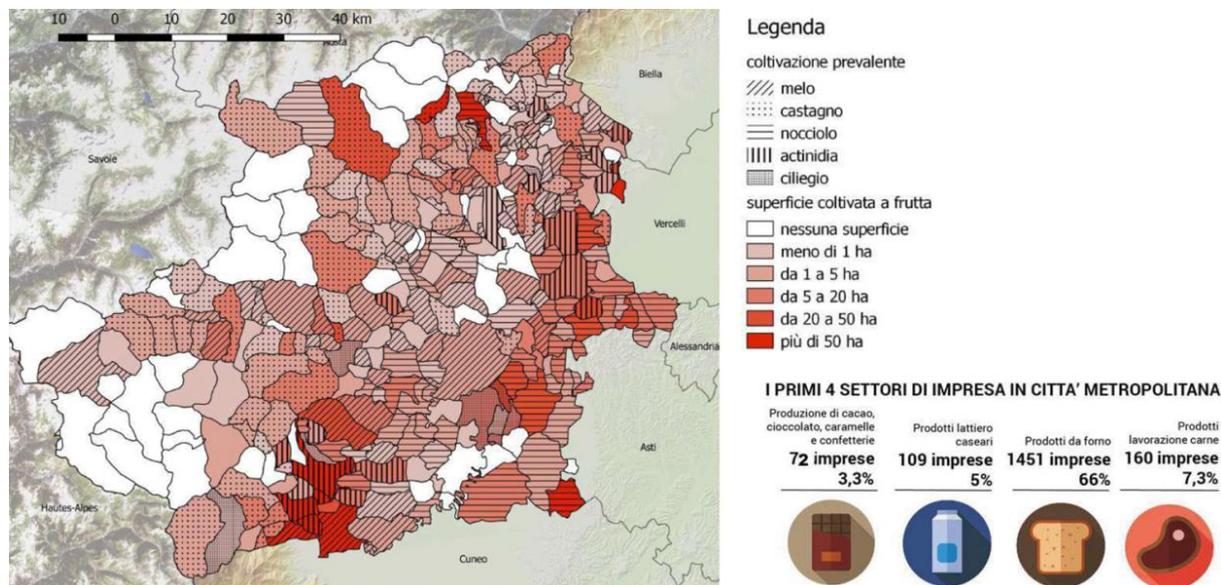


Figura 5. Produzione di frutta e primi quattro settori di impresa alimentare nel territorio metropolitano torinese. Fonte: Atlante del Cibo di Torino Metropolitana, 2017.

Nel processo di definizione di una politica alimentare per Torino, la dimensione di area vasta costituisce pertanto un elemento fondamentale. Non a caso, il processo che rappresenta il punto forse più avanzato del percorso di costruzione di una governance alimentare (sia in termini di sistematicità di approccio, sia di ampiezza della partecipazione) si chiama proprio Nutrire Torino Metropolitana. Dietro alla scelta semantica ci sono evidentemente ragioni di tipo politico, motivazioni che attengono alla struttura produttiva e alle dinamiche di funzionamento del sistema alimentare di questo territorio, ma anche approcci di tipo più teorico.

Da un punto di vista politico, la Città metropolitana è il soggetto che più di altri ha saputo aggregare, nel tempo, attori pubblici, privati e società civile organizzata attorno al tema del cibo e del suo rapporto con il territorio, non solamente urbano. Progetti come "ACTT"<sup>15</sup> (Alimentazione, Consumatori, Territori Transfrontalieri), "Il menù l'ho fatto io"<sup>16</sup> sono alcune delle iniziative che l'ente ha condotto, attraverso processi inclusivi e partecipati che hanno sedimentato l'interesse, ma anche la propensione al coinvolgimento degli attori del sistema del cibo metropolitano.

Su questo know-how sono stati costruiti tre processi di governance alimentare (il Tavolo Torino Capitale del Cibo nell'ambito del terzo Piano strategico "Torino Metropoli 2025"<sup>17</sup>, Nutrire Torino Metropolitana<sup>18</sup> e Food Smart Cities for Development)<sup>19</sup> diversi per soggetti proponenti, ritaglio territo-

<sup>15</sup> Progetto Alcotra 2007-2013, che ha prodotto una prima "Carta della Governance Alimentare" esito di un processo di partecipazione fra diversi attori della filiera agroalimentare con l'obiettivo di sperimentare sistemi innovativi in tema di distribuzione, commercializzazione e promozione dei prodotti locali.

<sup>16</sup> Progetto di costruzione partecipata del menù delle scuole dell'obbligo e pre-obbligo di alcune scuole torinesi.

<sup>17</sup> <http://www.torinostrategica.it/torino-cibo-2/>.

<sup>18</sup> Per informazioni sul processo e maggiori dettagli sui temi si veda lo speciale sul sito della Città Metro-

riale (dalla scala comunale a quella metropolitana) e temi affrontati, ma tutti tesi alla costruzione di una politica del cibo per questo territorio.

Questo continuo rimando tra il livello comunale e le scale sovralocali è certamente dovuto alla consapevolezza degli attori locali in merito dallo stretto rapporto fra la città di Torino e il suo territorio, intesi come bacini di consumo e di produzione strettamente connessi, che devono essere progettati e gestiti in maniera sistemica e sinergica. L'approccio teorico sotteso a queste scelte è quello che predilige, nell'analisi (con il progetto di Atlante del Cibo di Torino Metropolitana, cfr. nota 4), nella progettazione e nella gestione dei sistemi del cibo, la scala della *city-region* (Dansero *et al.*, 2017, in uscita).

Tuttavia, nonostante questi avanzamenti e l'impegno di molti attori, fra cui l'Università di Torino, attualmente non esiste una vera e propria politica locale del cibo, né alla scala comunale, né a quella metropolitana.

Il documento operativo più avanzato che questi processi hanno prodotto è l'elenco degli 8 temi prioritari emersi dagli incontri di Nutrire Torino Metropolitana<sup>20</sup>. Dall'analisi di questi 8 ambiti di lavoro – (i) educazione e formazione; (ii) informazione e conoscenza; (iii) distribuzione e piattaforme logistiche; (iv) public procurement; (v) semplificazione; (vi) premi e incentivi alla qualità; (vii) pianificazione territoriale; (viii) nuove forme di governance – emerge molto bene la territorialità sottesa alle esigenze e alle intenzionalità espresse dagli stakeholder coinvolti che, soprattutto sui temi della pianificazione territoriale, della distribuzione e piattaforme logistiche e delle nuove forme di governance, vedono come orizzonte di riflessione e azione l'area vasta attorno alla metropoli torinese. Allo stato attuale si registra il permanere dell'interesse del Comune di Torino, pur con il cambio di amministrazione politica, nel portare avanti il progetto della *Food Commission*, esito del Tavolo di visione "Torino Capitale del cibo" finalizzato al III piano strategico, che aveva una dimensione allargata ad un insieme di comuni della prima e seconda cintura. Vi sono altresì interessi da parte di altri comuni quali Chieri, Ivrea, Pinerolo, di riferimento negli ambiti omogenei in cui è stato suddiviso il territorio della Città Metropolitana. Questo è un elemento di interesse nel pensare a un approccio policentrico nella costruzione di un'ipotesi di politica del cibo alla scala dell'area vasta della Città metropolitana.

Un altro nodo critico riguarda la dialettica tra una prospettiva orientata alla promozione della città e al marketing territoriale, legandolo al cibo e ai grandi eventi ad esso legati (sintetizzato nello slogan "Torino capitale del cibo") e una prospettiva che guarda alle politiche locali del cibo come strumento per migliorare la sostenibilità, la resilienza e la giustizia sociale del sistema del cibo alla scala metropolitana.

### 3.2. Bergamo: agricoltura e reti comunitarie attive nel sistema alimentare

Bergamo rappresenta ancora una provincia dal tenore di vita alto e con livelli di disoccupazione relativamente bassi, come altre province della Lombardia, ciononostante anche qui sono evidenti i segni della progressiva deindustrializzazione. Negli ultimi decenni, e in particolare con la crisi economica del 2007-8, l'area ha subito un notevole aumento del tasso di disoccupazione, raggiungendo quote del 18,3% nel 2014 rispetto al 6,4% del 2004 per la fascia d'età 15-29 anni (dati ISTAT).

Sebbene rispetto a Milano e Torino si tratti di una città di medie dimensioni, anche in questo territorio il crescente interesse per il settore agricolo e le relative dinamiche in atto devono essere lette

---

politana ([http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2015/nutrire\\_torino/](http://www.cittametropolitana.torino.it/speciali/2015/nutrire_torino/)) e anche Dansero *et al.*, 2016, scaricabile a questo link <https://agrireregionieuropa.univpm.it/it/content/article/31/44/nutrire-torino-metropolitana-verso-una-politica-alimentare-locale>.

<sup>19</sup> Per maggiori informazioni si veda <https://wfto-europe.org/food-smart-cities-for-development-eyd-2015/> e anche Bottiglieri *et al.* (2016).

<sup>20</sup> [http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/agrimont/dwd/polit\\_alimentari/mailrapportonu\\_triretorino.pdf](http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/risorse/agrimont/dwd/polit_alimentari/mailrapportonu_triretorino.pdf).

all'interno dei cambiamenti più ampi che stanno interessando il tessuto economico delle aree ex-industriali. Nonostante ricopra una percentuale molto bassa sull'economia provinciale generale, l'agricoltura bergamasca presenta diverse tipicità locali, anche grazie alla morfologia del territorio che si caratterizza per una grande varietà dei paesaggi. Rispetto al settore agricolo industriale, diffuso a sud nella pianura, l'agricoltura collinare e di montagna ricorre maggiormente alla multifunzionalità, anche per ovviare alle difficoltà tipiche delle "aree fragili": questa modalità di azione ha aperto interessanti prospettive occupazionali anche in ambito rurale e turistico.

È evidente come anche qui, dunque, la "crisi" stia rappresentando allo stesso tempo un elemento di criticità ma contemporaneamente uno stimolo per ripensare il territorio in un'ottica più sostenibile, spingendo su direzioni nuove che sempre più sembrano interessare i cittadini. D'altronde, come in altri contesti, anche a Bergamo la (ri)costruzione delle reti comunitarie di produzione e consumo inizia a rappresentare un ambito di grande interesse. Sono infatti diverse le risorse presenti nel territorio. Uno studio della Provincia di Bergamo (2004) contava 363 aziende agricole che «producono e offrono prodotti agricoli tipici e tradizionali, servizi di alloggio, ristorazione, svago, divertimento e attività didattiche». Da altri dati forniti dalla Provincia di Bergamo e riferiti al 2013 sappiamo che sono attive 73 fattorie didattiche, 144 agriturismi, 243 aziende che trasformano direttamente il latte in azienda e 34 aziende con un distributore automatico di latte fresco. Si contano circa 370 aziende agricole appartenenti alla filiera corta, concentrate in particolare nell'area più densamente abitata e urbanizzata della città di Bergamo e dei comuni limitrofi (fig. 6).

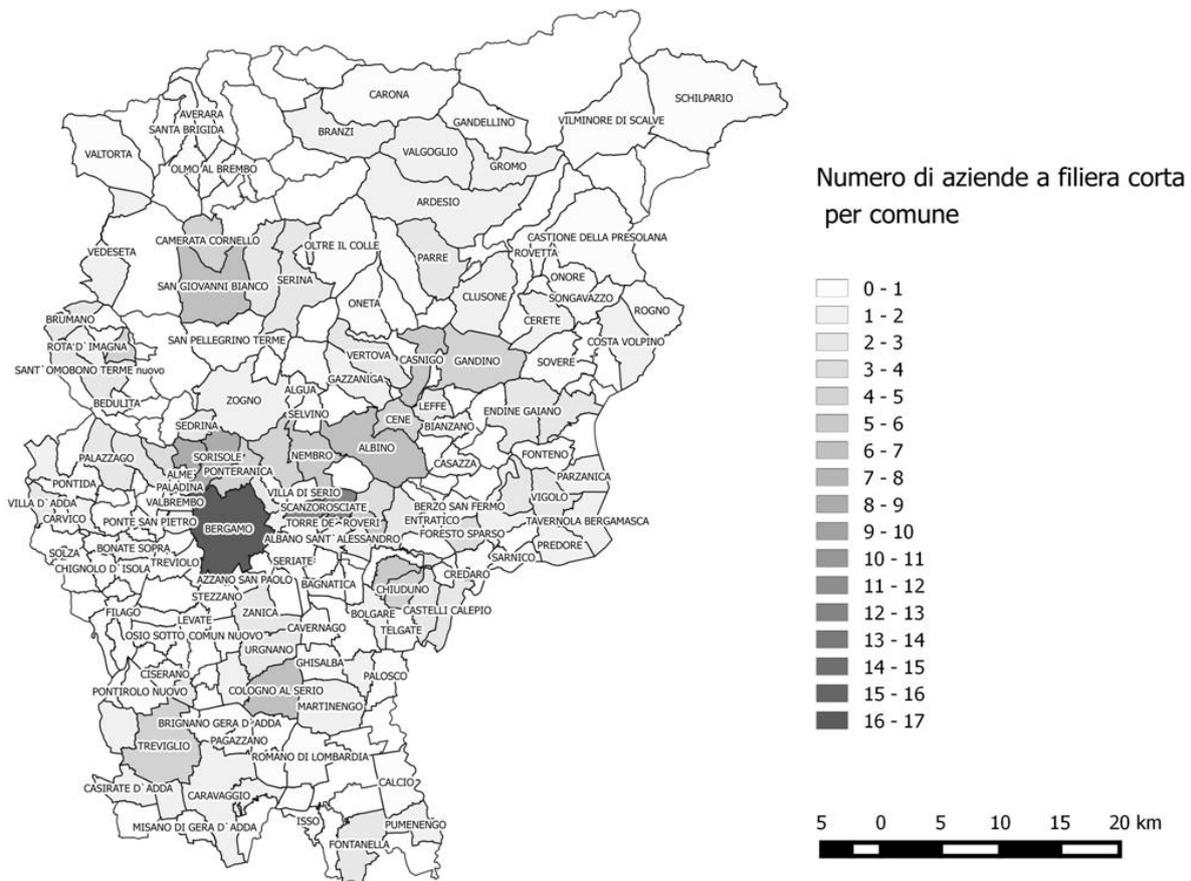


Figura 6. Numero di aziende a filiera corta per comune in provincia di Bergamo.

Bergamo è inoltre la seconda provincia lombarda per numero di GAS (Forno, Grasseni, Signori, 2013), con i suoi attuali quasi 70 gruppi (fig. 7).

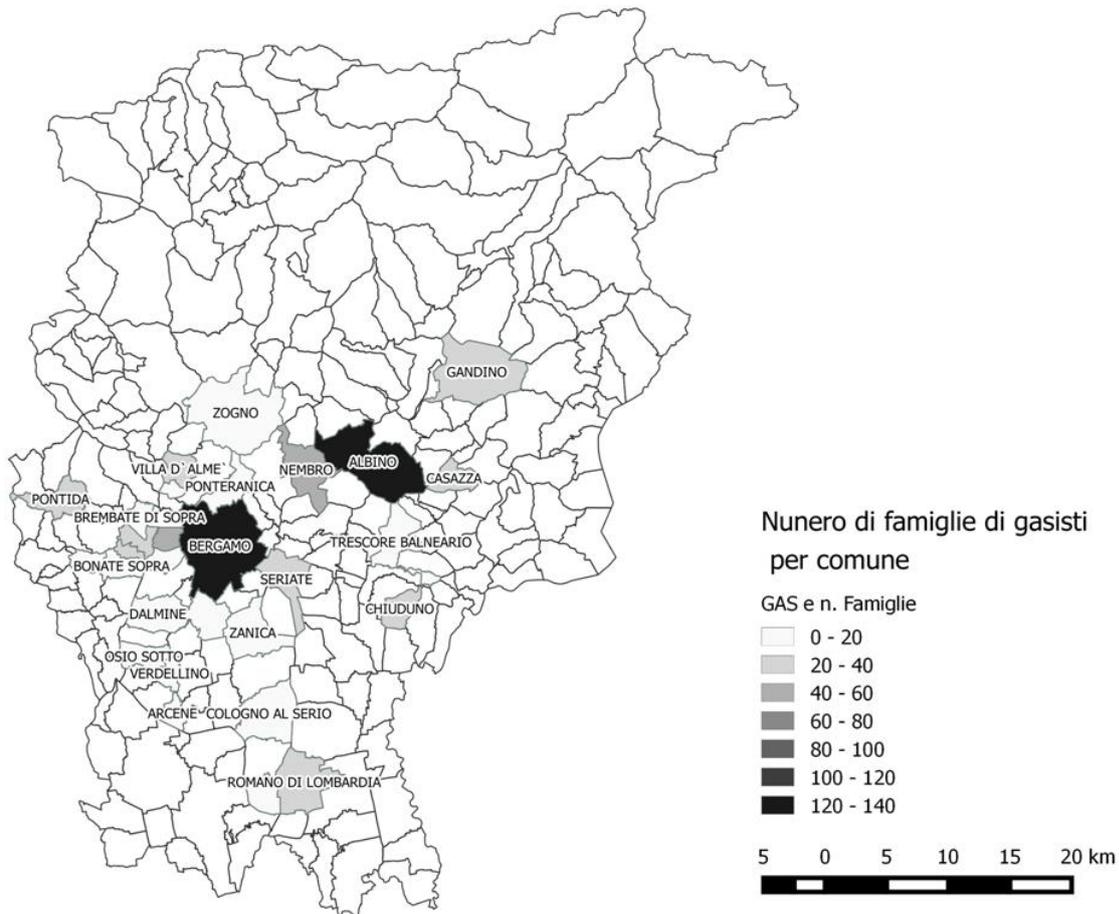


Figura 7. Numero di famiglie di appartenenti ai Gruppi di Acquisto Solidale in provincia di Bergamo.

Sempre nell'area più densamente abitata si possono trovare 29 mercati agroalimentari (e non solo) che si ispirano ai valori della filiera corta, coordinati da 14 diverse organizzazioni, che coinvolgono più di 160 produttori di aziende in gran parte piccole e medie (fig. 8).

A completare il quadro di interesse al tema, nella città di Bergamo vi sono più di cento iniziative di orticoltura urbana, tra cui circa 60 lotti assegnati dal Comune e 50 tra orti condivisi, sociali o didattici, che comprendono interessanti collaborazioni tra l'Orto botanico comunale e le scuole. Si nota inoltre un recente fiorire di negozi e ristoratori che propongono cibi biologici, locali o di produttori segnalati da Slow Food e dai GAS, un fenomeno questo che riguarda soprattutto la città di Bergamo.

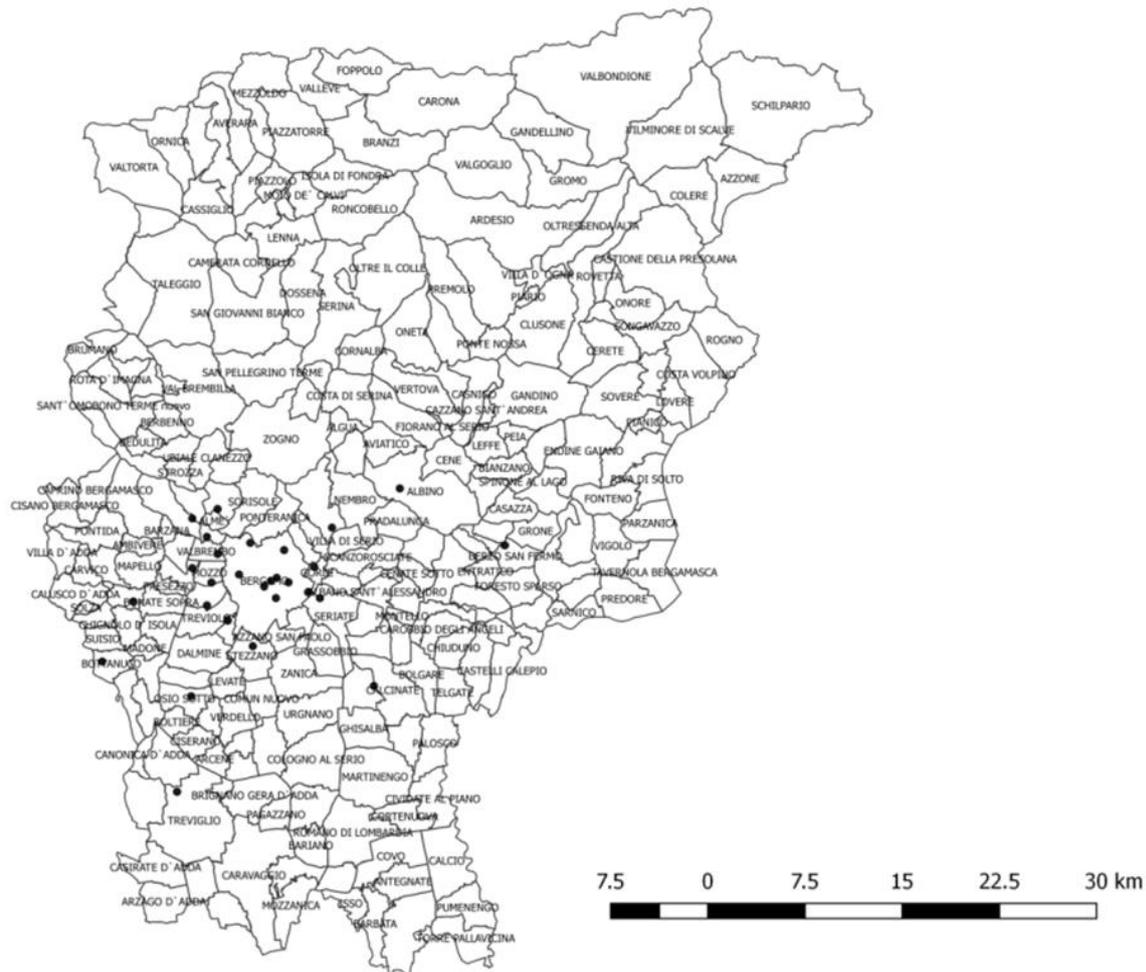


Figura 8. Farmers market della provincia di Bergamo.

Questa ricchezza di esperienze, non sempre connesse tra loro, è rimasta per lungo tempo fuori dall'attenzione sia dei cittadini che degli amministratori. La recente crisi economica sembra dunque aver imposto un cambio di passo e di strategia, dapprima nella cittadinanza e poi anche tra il ceto politico locale: negli ultimi anni ha dimostrato una crescente sensibilità verso questi temi, ben evidente dal programma dell'attuale amministrazione della città di Bergamo, in carica dal 2014, nel punto "Nutrire Bergamo", in cui si prevede di costruire una rete di produttori locali per offrire cibo di qualità alla città e per valorizzare le aree verdi urbane e periurbane.

È esattamente all'interno di questa tendenza che si è inserito il lavoro dell'Osservatorio CORES che sin dall'inizio della sua attività ha cercato di favorire la collaborazione e lo scambio tra movimenti spontanei, forme di economia solidale e pubblica amministrazione, nonostante le tradizionali complessità, i tempi lunghi e non sempre coincidenti e le radicate incomprensioni tra i diversi mondi. Se in alcune esperienze internazionali riguardanti le politiche urbane del cibo si lamenta una carenza di partecipazione, nel contesto di riferimento la presenza di associazioni e movimenti sociali radicati nel territorio appare innalzare il grado di partecipazione: questo è un fattore interessante da considerare nel confrontare il presente caso con altri e nel trarre utili indicazioni per eventuali nuove esperienze in costruzione.

L'essere una città di medie dimensioni sembra inoltre ridurre la complessità amministrativa riscontrata nelle grandi metropoli, avendo un interlocutore forte come il Comune di Bergamo, che sta già da tempo ragionando sulla costruzione di una "grande Bergamo" anche prima della riforma delle pro-

vince del 2014. La convocazione dal 2016 di un Tavolo dell'agricoltura, un consiglio del cibo informale del capoluogo, riunisce mensilmente l'amministrazione, altri enti pubblici del territorio, associazioni di categoria, reti informali di consumatori e produttori e accademici, con scopi consultivi ed organizzativi, contribuendo al dialogo tra istituzioni e tra cittadini e istituzioni e favorendo progettualità comuni.

Così come nel caso di Milano e Torino, il ruolo della ricerca ha sicuramente giocato un ruolo di stimolo, riuscendo a mappare e aggregare soggetti diversi partendo da quelle che sono state individuate come "nicchie di innovazione", ma anche stimolando il confronto con altri processi simili in corso in Italia.

L'esperienza orobica sembra indicare che laddove sia presente un precedente attivismo di organizzazioni nate dal basso il percorso, benché solitamente né lineare, né scevro di conflitti più o meno espliciti, di stop, di ripensamenti e di interessi contrastanti in gioco, può divenire concreto e generare effetti sul territorio quando si riescono a superare le reciproche diffidenze tra amministratori ed amministrati e quando la collaborazione tra gli attori della società – e tra loro e le istituzioni – avviene senza pregiudizi e con la reciproca predisposizione all'ascolto.

#### **4. Nuovi spazi istituzionali verso una governance metropolitana dei sistemi alimentari**

Se le politiche alimentari urbane mirano ad agire con un approccio sistemico su una molteplicità di ambiti, settori, attori, temi e scale geografiche; è evidente quanto gli attuali strumenti della governance istituzionale possano risultare insufficienti per un governo del sistema alimentare, soprattutto nella riconfigurazione dei rapporti tra istituzioni e attori locali e enti di livello superiore.

Diverse esperienze internazionali hanno sviluppato un insieme di pratiche e di nuove regole formali ed informali, che facilitano la gestione ed il governo, quanto più possibile condiviso, dei propri sistemi alimentari. Ad esempio nei consigli del cibo, denominati *food council* nelle esperienze anglosassoni, attori di diversa natura (istituzioni locali, attori della filiera, consumatori, associazioni e terzo settore, accademie) costruiscono un nuovo spazio democratico di analisi, intervento e condivisione della responsabilità per mettere a sistema interessi, competenze ed istanze; in un'ottica di incremento della coesione tra gli attori del sistema alimentare locale.

Governare un sistema alimentare non può essere fatto che ampliando gli orizzonti alla scala metropolitana, espandendo i confini amministrativi per inglobare le diverse geografie che sono funzionali all'approvvigionamento agricolo, alla logistica della trasformazione e distribuzione, alle pratiche di consumo ed allo smaltimento dei rifiuti.

Questa funzione, seppur nella consapevolezza del quadro di crescente fragilità, potrebbe essere associata al livello di governo metropolitano e di area vasta. Le recenti Città Metropolitane e le Aree Vaste, subentrate alle Province, rappresentano la scala geografica ideale per abbracciare i sistemi alimentari delle città ai territori rurali e produttivi, anche se il riferimento alla dimensione metropolitana va considerato più dal punto di vista geografico-territoriale che non amministrativo. Questo governo può dunque essere guidato o da istituzioni costituzionali o da istituzioni informali metropolitane e d'area vasta. Nel quadro legislativo di semplificazione e difficoltà crescente delle ex-Province, risulta più semplice immaginare istituzioni informali come Consigli del Cibo, che affianchino le amministrazioni locali, operando ad una scala metropolitana. Anche in questo caso però non va banalizzata la fase costituente con crescenti difficoltà di avviamento, per la quale è necessario un forte e convergente *commitment* politico, istituzionale e tecnico.

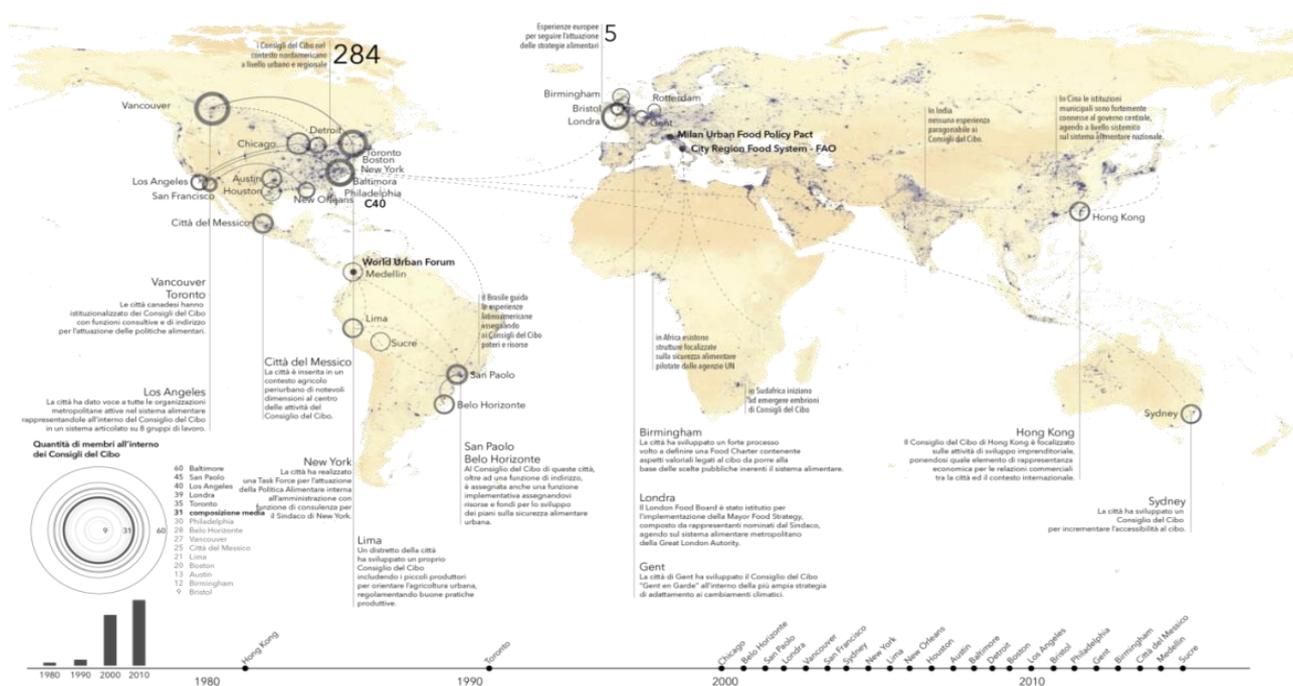


Figura 9. Distribuzione dei Food Council a scala internazionale. Fonte: EStà, 2016.

**Conclusioni**

Riprendendo in chiusura le parole di Wayne Roberts<sup>21</sup> «i pensatori alimentari italiani hanno approcciato il tema in un modo che solo pochi hanno fatto», vogliamo provare ad inquadrare un primato italiano in questo ambito.

Utilizzare una tassonomia che si muove tra *Food Policy*, *City-Region Food System*, *Food Council* e riferendosi ai “casi pionieri” di Toronto, Vancouver, New York, San Francisco, Londra e Bristol parrebbe sottintendere che la relazione tra cibo e città sia astoricizzata: nata, maturata ed esportata dai contesti anglofoni. In realtà in Italia ed in Europa questa relazione è sempre stata al centro dell’attenzione istituzionale, dell’attivismo sociale e della ricerca accademica. Il noto esempio de «Gli effetti del buono e del cattivo governo in città e in campagna», dipinto da Ambrogio Lorenzetti nella Sala del Consiglio di Siena come esplicito monito delle priorità che devono avere i governi locali, illustra una condizione che è peculiare di buona parte delle città italiane, circondate da un contesto rurale che ne garantiva gli approvvigionamenti, da orti urbani che assicuravano vegetali al mercato locale, mercati regolamentati da appositi statuti e regole monastiche che erano funzionali a bonificare le pianure paludose, regimando le acque all’interno di progetti territoriali tra città e campagna.

Azioni settoriali che sono state alla base della ricchezza europea a partire dall’anno mille, radican-do competenze di alta qualità in un equilibrio sapiente tra sostenibilità ed equilibrio nella gestione delle risorse. Sostenibilità che si è interrotta con la globalizzazione delle filiere alimentari, arretrando da una funzione di governo strategico occupata dal mercato ormai globalizzato.

Milano grazie ad Expo ha posto sul cibo un proprio asset strategico al punto da evocare metafore dalla forte valenza simbolica tra il MUFPP ed il Protocollo di Kyoto, proponendo di trasformare la città nella “Davos del Cibo”.

Torino, dopo aver modificato lo Statuto Comunale per integrare il Diritto al Cibo, sta allineando gli

<sup>21</sup> Wayne Roberts, Toronto Food Policy Council founder: “Italian city thinkers have wrapped their head around this strategic insight in ways that few others have”, 15 giugno 2016.

attori locali verso una politica analoga, dando corpo a diverse iniziative a partire dall'esperienza di Nutrire Torino costruita dall'ex-Provincia, per proseguire grazie anche al ruolo di connessione giocato da alcune componenti universitarie.

A Bergamo si è innescato un promettente intreccio di collaborazioni tra enti pubblici, aziende e società civile: sarà interessante seguire nel tempo il processo, che ha ambizioni di agire sul medio-lungo periodo, per poterne valutare i risultati; seguendo la strutturazione delle collaborazioni tra i gruppi coinvolti e gli enti pubblici, la partecipazione dei cittadini e valutando quindi se la diffusione di queste iniziative sia proseguita o se sarà frenata e da quali fattori.

Le tre città possono essere la testa di ponte di un ampio movimento urbano che potrebbe dar vita ad un'inedita quanto innovativa rete di amministrazioni locali attente alla dimensione metropolitana e territoriale. Già in altri contesti come Livorno, Genova, Trento, Cremona, Assisi, Parma e Pisa sono presenti attori che stanno attivando, od hanno avviato, alcune iniziative a vario titolo associabili a quelle qui descritte. Il processo è in atto e sono disponibili tutte le competenze tecniche ed istituzionali, recentemente anche la politica locale si sta inserendo nel dibattito e, se assumesse una funzione di leadership, potrebbe trovare un contesto fertile per innovare i recenti processi di riorganizzazione istituzionale alla scala metropolitana.



Figura 10. Affresco della Sala del Consiglio di Siena *Gli effetti del buono e del cattivo governo in città e in campagna*, Ambrogio Lorenzetti, 1339.

### **Riferimenti bibliografici**

- Blay Palmer, A., (2016), *Imagining Sustainable Food Systems: Theory and Practice*, Routledge, Toronto.
- Blay Palmer, A., (2009), "The Canadian pioneer: The genesis of urban food policy in Toronto", *International Planning Studies*, 14, 4, pp. 401-416.
- Bottiglieri, M., (2015), *Il diritto al cibo adeguato. Tutela internazionale, costituzionale e locale di un diritto fondamentale "nuovo"*, PhD thesis, Università Piemonte Orientale, Torino.
- Bottiglieri, M., Pettenati, G., Toldo, A., (2016), "Verso la Food Policy di Torino: processi e buone pratiche", *Territorio*, 79, pp. 27-29.
- Bottiglieri, M., Pettenati, G., Toldo, A., (2017), *Turin Food Policy. Buone pratiche e prospettive*, FrancoAngeli, Milano.
- Buonomo, V., (2015), *Diritto al cibo, cibo e diritti*. In: Mascia M., Tintori C. (a cura di), *Nutrire il pianeta? Per una alimentazione giusta, sostenibile, conviviale*, Mondadori, Milano.
- Calori, A., (2009), *Coltivare la città*, Terre di Mezzo-Altroeconomia, Milano.
- Calori, A., Magarini, A., (2015), *Food and the cities. Politiche del cibo per città sostenibili*, Ambiente, Milano.
- Calori, A., Sanvito, D., (2009), *Esperienze europee di filiere agro-alimentari alternative locali e di qualità: ver-*

- so politiche pubbliche di radicamento territoriale. In: Ferraresi G. (a cura di), *Produrre e Scambiare Valore Territoriale. Dalla Città Diffusa allo Scenario di Forma Urbis et Agri*, Alinea, Firenze.
- Dansero, E., Di Bella, E., Peano, C., Toldo, A., (2016), "Nutrire Torino Metropolitana: verso una politica alimentare locale", *Agriregionieuropa*, 12, 44.
- Dansero, E., Pettenati, G., Toldo, A., "Il rapporto fra cibo e città e le politiche urbane del cibo: uno spazio per la geografia?", *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 2017.
- Dansero, E., Pettenati, G., Toldo, A., (2016), "Le politiche alimentari urbane come spazio di azione per la ricerca geografica", *Rivista Geografica Italiana*, 123, pp. 87-92.
- Dematteis, G., Governa, F., (2005), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello Slot*, FrancoAngeli, Milano.
- Di Iacovo, F., Brunori, G., Innocenti, S., (2013), "Le strategie urbane: il piano del cibo", *Agriregionieuropa*, 9, 32, 9.
- ESTà, (2015), *Le 10 questioni della Food Policy di Milano*, Comune di Milano, Milano.
- ESTà, (2016), *Analisi sui Consigli del Cibo. Elementi di scenario per la costruzione di un Consiglio Metropolitan del Cibo di Milano*, Comune di Milano, Milano.
- Forno, F., Maurano, S., (2016), "Cibo, sostenibilità e territorio. Dai sistemi di approvvigionamento alternativi ai Food Policy Councils", *Rivista Geografica Italiana*, 123, pp. 1-20.
- Moragues-Faus, A., Morgan, K., (2015), "Reframing the foodscape: the emergent world of urban food policy", *Environment and Planning*, 47, 7, pp. 1558-1573.
- Morgan, K., (2009), "Feeding the City: The Challenge of Urban Food Planning", *International Planning Studies*, 14, 4, pp. 341-348.
- Morgan, K., (2015), "Nourishing the city: The rise of the urban food question in the Global North", in *Urban Studies*, 52, 8, pp. 1379-1394.
- Pothukuchi, K., Kaufman, J.L., (1999), "Placing the food system on the urban agenda: The role of municipal institutions in food systems planning", *Agriculture and Human Values* 16, 2, pp. 213-224.
- Roberts, W., (2014), *Food for City Building*, Hypenotic, Toronto.
- Vanolo, A., (2015), "The image of the creative city, eight years later: Turin, urban branding and the economic crisis taboo", *Cities*, 46, pp. 1-7.



SIMONETTA ARMONDI, MATTEO BOLOCAN GOLDSTEIN<sup>1</sup>

## NUOVA QUESTIONE METROPOLITANA, VICENDE ISTITUZIONALI E RESCALING

### 1. Introduzione

Il presente contributo<sup>2</sup> si misura con il tema della 'questione metropolitana' interpretato a partire da una rassegna critica sia del quadro di riferimento rappresentato dalla teoria critica urbana, a sua volta rilanciata nel dibattito italiano, anche geografico, dalla recente traduzione italiana degli scritti di Neil Brenner (2016), sia dell'ampia letteratura sul concetto produzione/costruzione di scala e di *rescaling* (Bolocan Goldstein, 2014). A fronte di una ridefinizione profonda delle società urbane, è indispensabile riaprire sulle questioni metropolitane ponendo al centro della riflessione le forme materiali del mutamento socio-spaziale che definisce lo sviluppo urbano contemporaneo. Siamo convinti che le teorie del *rescaling* e sulla nozione produzione/costruzione di scala possano costituire una leva cognitiva utile per confrontarsi con i processi in corso.

Pertanto, i percorsi istituzionali di costruzione della Città Metropolitana italiana rimangono sullo sfondo<sup>3</sup> e sono osservati con la consapevolezza da un lato che la ridefinizione del quadro normativo/istituzionale non ne esaurisce le dinamiche concrete e che le attuali forme politiche e amministrative non possano catturare la complessità rappresentata oggi dal fenomeno urbano (Armondi, 2014). Dall'altro, si configura, più che come presupposto implicito, come effetto di relazioni economiche, politiche, sociali 'transcalari' (Bolocan Goldstein, 2017). Il contributo assume pertanto un approccio nel quale la dimensione dell'urbano non è interpretabile esclusivamente come fatto agglomerativo, confingibile amministrativamente, ma come processo socio-spaziale che attraversa, radicalizza e ridefinisce la nozione di scala (Armondi, 2017).

Le principali questioni sulle quali intendiamo interrogarci sono le seguenti:

- il tema della questione metropolitana è esaurito o, in questo momento di riconfigurazione socio-spaziale delle società urbane, si può tornare a osservare le metropoli come un fascio di questioni?
- Come mettere in pratica un confronto più duro con i riferimenti culturali internazionali e perciò quali sono le opportunità, ma anche i limiti della teoria del *rescaling* nella lettura della questione metropolitana?

Attraverso il riconoscimento di tre ipotesi di ricerca che le stesse teorie sul concetto di scala e di *rescaling* ci pongono, il contributo intende consegnare alla riflessione geografica alcune potenziali traiettorie di ricerca, le quali potrebbero contribuire anche ad un ri-orientamento di politiche pubbliche, nella prospettiva di una nuova agenda metropolitana.

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano.

<sup>2</sup> Il saggio è stato scritto da Simonetta Armondi, tuttavia esso costituisce l'esito di un percorso di riflessione sulla questione metropolitana condotto insieme a Matteo Bolocan Goldstein.

<sup>3</sup> Non si ripercorrerà pertanto l'ormai nota vicenda della cosiddetta 'Legge Delrio' (L. n. 54/2014). Per una lettura critica e un affondo sul caso milanese si rinvia a Bolocan Goldstein, 2015.



## 2. I quadri teorici di riferimento. Una ricostruzione critica

La letteratura sul *rescaling* ha enfatizzato una periodizzazione storica omologante nella quale un rafforzamento dei governi nazionali, rispetto ai livelli regionali, urbani o locali, ha caratterizzato il welfare state keynesiano come modello di regolazione economica e sociale e il fordismo come specifico regime di produzione e di accumulazione (Brenner, 2004). Questo modello, caratterizzato dal ruolo dominante della scala nazionale, ha configurato le geografie dello sviluppo urbano e territoriale fino ai primi anni '70 del secolo scorso, quando è avvenuto uno spostamento verso un paradigma che la letteratura ha a lungo nominato in termini di post-fordismo e post-keynesismo (Jessop, 1990, 1993, 2002) e di accumulazione flessibile (Piore, Sabel, 1984; Harvey, 1990).

La concettualizzazione della teoria del *rescaling*, come strumento per leggere fenomeni territoriali contemporanei, è stata assunta come riferimento in un insieme eterogeneo di letteratura tra la fine degli anni '90 e l'inizio dei 2000 (MacLeod, Goodwin, 1999). I contributi fondativi di Brenner sul *rescaling* (1999, 2003, 2004, 2009a, 2016) e la teorizzazione di Jessop (2002, 2004, 2015) sui mutamenti economico-politici, esaminati in termini di relazioni tra accumulazione capitalista e sua regolazione, hanno aperto molteplici direzioni di ricerca nel quadro di una cornice teorica unitaria. Tuttavia non è riconoscibile una definizione condivisa di *rescaling*, e il concetto continua a essere impiegato soprattutto come categoria descrittiva, anche in Brenner (2009).

La tesi del *rescaling* generalmente muove dalla premessa che fino a circa quaranta anni fa il mondo è stato organizzato intorno alla scala nazionale. La connessione tra processi di de-territorializzazione e della globalizzazione e la riconfigurazione territoriale che si determina, produce processi di *rescaling*. Gualini (2006) rileva come i processi di *rescaling* costituiscano una manifestazione di una politica delle scale, rispetto alla quale lo stato svolge un'azione importante nel cambiamento 'scalare'. Una delucidazione della costruzione/produzione del concetto di scala è comunque necessaria, perché molta della letteratura sul *rescaling* dello stato è costruita su un approccio il quale, come la stessa enunciazione manifesta, assume la nozione di scala come entità neutra, fissata una volta per tutte e legata a livelli gerarchici – globale, nazionale, e locale – sovrapposti (Pike, Tomaney, 2009).

Di conseguenza, i processi di *rescaling* dello stato nelle società occidentali: (a) rappresentano effetti spaziali elusivi e conflittuali di reti economiche fluide e di mobilitazioni socio-politiche; (b) rivelano il disallineamento tra confini amministrativi e dinamiche socio-spaziali in atto (Gualini, 2006); (c) fanno riferimento a una pluralità di pratiche sociali, istituzionali che pongono la scala spaziale come posta in gioco, nelle politiche pubbliche.

Inoltre, come si evince da numerose riflessioni (Brenner, 2009; Cox, 2009; Pike, Tomaney, 2009), come intepretare la scala spaziale di per sé è una questione cruciale per comprendere la variabilità delle dinamiche di *rescaling*. Molti contributi sfidano il significato del concetto di scala come dimensione empirico auto-evidente (Smith, 1995; Jonas, 2006; Herod, 2011), dibattendo come e se tale nozione dovrebbe essere concettualizzata, anche attraverso un'analisi delle diverse modalità attraverso le quali attori pubblici e privati si impegnano in politiche transcolari (Swyngedouw, 1997a, 1997b, 2000; Marston, 2000; Brenner, 2001; Marston *et al.*, 2005).

Ci confrontiamo con la letteratura sul *rescaling* e sulla concettualizzazione di scala con un obiettivo preciso: far emergere letture e interpretazioni della questione metropolitana. In generale le ricerche focalizzate sul 'livello' metropolitano hanno assunto progressivamente importanza nella letteratura per la comprensione delle dinamiche geografiche della *governance* delle regioni urbane europee, come Paesi Bassi, Spagna, Regno Unito, Finlandia e Svezia, Francia e Germania. Gli approcci adottati in questi studi sembrano essere fondati su analisi che assumono la fissità delle scale e le unità amministrative convenzionali come pre-requisiti e si espongono pertanto alla nota 'trappola territoriale' segnalata da Agnew (1994), nella quale il *rescaling* corrisponde alla riorganizzazione, riarticolazione e ridefinizione delle scale spaziali e dei corrispondenti livelli di governo coinvolti.

Dopo l'acuta analisi di Brenner (2004, p. 274), elaborata attraverso una periodizzazione dei diversi cicli di *rescaling* verso l'alto delle dinamiche economico-territoriali nei paesi dell'Europa occidentale<sup>4</sup>, a valle della crisi economico-finanziaria globale iniziata nel 2008, la teoria del *rescaling* è stata ripresa nel dibattito emerso intorno alle nuove geografie dell'austerità, enfatizzando la sua attualità nella comprensione di effetti e conseguenze. In particolare, Donald *et al.* (2014) pongono l'accento su come il concetto di scala sia cruciale nella comprensione delle conseguenze spaziali dell'*austerity*, attraverso un'esplorazione delle oscillazioni verticali di *rescaling* verso l'alto e verso il basso e delle dinamiche di potere che influenzano questi processi, rispetto alle quali la questione metropolitana in Italia rappresenta un caso significativo.

### 3. Tre tesi per discutere la questione metropolitana

Il resoconto dei riferimenti teorici fa emergere come non sia possibile dare per scontata la spazialità e nemmeno la scala riferita a una territorialità istituzionale. Entro tale cornice di riflessione, non priva di incertezze e contraddizioni, enunciamo dunque alcuni snodi di ricerca. Proviamo a indicarne almeno tre, con l'obiettivo di alimentare una riflessione e un confronto in prospettiva.

#### 3.1. Nuova questione metropolitana nelle dinamiche dello spazio mondo

Con questa prima tesi proviamo ad avanzare l'opportunità di una lettura della vicenda italiana della questione metropolitana nel quadro di una consapevolezza 'continentale', ovvero contraddicendo l'assunto che interpreta i processi di *rescaling* come effetto – spazialmente separato – della globalizzazione. A partire dalla tesi dell'urbanizzazione del mondo declinata da Soja (2007), senza tuttavia radicalizzarne la proposta di un'assunzione plurale di capitalismo, la lente della urbanizzazione planetaria definita da Brenner e Schmid (2014, 2015) costituisce un'evoluzione della teoria del *rescaling* e ha importanti punti di forza, soprattutto nel mettere in tensione l'approccio avanzato dalle riflessioni intorno all'*urban age*, attraverso l'individuazione:

- dell'inseparabilità ontologica tra urbano e non urbano; e della conseguente necessità di sfidare le epistemologie centrate sulla città;
- delle modalità attraverso le quali complessi processi socio-spaziali di de-territorializzazione e ri-territorializzazione stanno rimescolando o eclissando cartografie convenzionali dell'urbano;
- delle relazioni dialettiche e ricorsive tra processi territoriali di concentrazione, estensione e differenziazione (recuperando, in questa prospettiva, l'articolazione semantica della categoria geografica della *regionalizzazione*).

Il concetto può contribuire nell'identificazione di nuove chiavi d'ingresso teoretiche ed epistemologiche, che aiutino la geografia a trattare le sfide poste dall'urbanizzazione del XXI secolo e a ripensare il campo di quelli che erano definiti 'studi urbani'.

La lente dell'urbanizzazione planetaria rappresenta in definitiva un suggerimento a riposizionare la nostra visione e a ridescrivere ciò che vediamo. Che cosa significa pertanto guardare alla questione metropolitana italiana sullo sfondo del dibattito che si è avviato sulla fondatezza dell'approccio della *planetary urbanization* e che si interroga sui contenuti e le prospettive degli studi urbani dopo 'l'era della città' (Rickards *et al.*, 2016)?

---

<sup>4</sup> Il primo ciclo, che corrisponde alla definizione delle nuove istituzioni metropolitane, inizia negli anni '60 del secolo scorso e si conclude negli anni '80. Esso è stato caratterizzato dalla definizione di una cornice gerarchica-burocratica per l'avvio di servizio di livello metropolitano. A partire dagli anni '90 il secondo ciclo di riforme istituzionali metropolitane è stato orientato alla promozione di condizioni di competitività regionale, invece che su temi di efficienza amministrativa e di fornitura di servizi, i quali avevano segnato la fisionomia delle precedenti riforme.

### 3.2. Fenomeni metropolitani, *institutional building* e processi di governo

Con questa ipotesi intendiamo mettere in discussione un processo di *institutional building* pensato tradizionalmente dallo stato e in termini 'struttural-istituzionalisti' guardando invece con favore un certo sperimentalismo istituzionale (Farole *et al.*, 2011), che riconosca la natura eterogenea e non riducibile di processi sociali e contesti. Che cosa significa fare *institutional building*, che cosa 'si mette al lavoro'? Se si escludono le interpretazioni che normalizzano la 'metropolizzazione' come un imperativo o come semplice sotto-prodotto della transizione post-fordista (Cole, Payre, 2016), quali altre forme e percorsi di metropolizzazione e di *institutional building* possono essere individuati? Attraverso questa tesi avanziamo un secondo piano di lettura che pone la questione di come intervenire per ripensare le istituzioni. Nonostante il termine *Institution-building* sia molto suggestivo, dal dibattito si evincono pochi esempi sistematici su come le politiche possano disegnare nuove istituzioni *de jure* (Farole *et al.*, 2011).

Nella maggior parte delle regioni urbane, la risposta sembra essere il *bricolage*, l'improvvisazione di pratiche di governance. Le regioni metropolitane inventano autorità con nuovi poteri ad hoc, in grado di rispondere/trattare le sfide sfuggenti poste dai nuovi fenomeni socio-spaziali. Queste innovazioni nelle pratiche di governance, avvengono per la maggior parte senza radicali riforme istituzionali. Le forme che assume il *bricolage* di governance sono molteplici ed eterogenee e tutt'altro che perfette, ma «but when there is little or no tinkering, it is probably a sign of a paralyzed political system» (Storper, 2014).

### 3.3. Accumulazione capitalista, crisi spaziale e 'svalorizzazione' del lavoro

Di quali economie parliamo quando osserviamo le regioni urbane e quali geografie esse esprimono oggi? Per capire il capitalismo di territorio nelle relazioni spaziali e territoriali – una delle declinazioni possibili del capitalismo – si deve provare a rompere la scalarità fissa (Bonomi *et al.*, 2016). Con questa ipotesi proviamo avanzare un terzo piano di lettura che riguarda la possibilità di leggere la vicenda metropolitana attraverso il nesso tra regionalizzazione dell'urbano e capitalismi (Harvey, 1990), rileggendo il dibattito ripreso di recente da Rossi (2017), secondo i quali, dal declino del fordismo e del capitalismo del dopoguerra, la città non è più il campo di mediazione tra attori in conflitto intorno ai fattori di produzione. Nemmeno è luogo esclusivo di produzione di surplus di valore creato da condizioni di sovraccumulazione. Piuttosto l'urbanizzazione contemporanea sembra investita da cambiamenti – a base tecnologica – che si sono dati nel capitalismo come regime di controllo biopolitico con l'incorporazione della vita nelle sue strutture di accumulazione. Queste interpretazioni post-strutturaliste – e le loro aporie – aprono verso un approfondimento geografico sulle nuove relazioni spazializzate tra capitale e lavoro nel campo geostrategico metropolitano, soprattutto in un contesto come quello italiano, tradizionalmente poliarchico (Piore, Sabel, 1984).

### Conclusioni

1) Limiti del *rescaling*. Porre attenzione alle dimensioni scalari delle pratiche, piuttosto che a pratiche che avvengono a differenti scale.

Nel disassamento tra economia società e territorio ereditato dalla crisi economica, quale posto può rivendicare una lettura geografica? Cosa fa resistenza al *rescaling*<sup>5</sup> dopo il collasso di un modello spaziale identitario fondato sul binomio concentrazione/deconcentrazione? Emerge qualcosa di differente

---

<sup>5</sup> Alcune questioni aperte in relazione alla teoria del *rescaling* sono stati sottolineati da Brenner (2009b) nella letteratura internazionale e da Franco Farinelli in Italia.

nella ricchezza del capitale fisso sociale e nelle sfumature del capitale cognitivo? Dove sono le anomalie?

Il limite euristico principale della teoria del *rescaling* sembra essere quello di distogliere l'attenzione da pratiche scalari complesse – i fenomeni che non vi rientrano sono difficili da vedere – senza aprire un concreto differente percorso di ricerca per ripensare le relazioni scalari. La tesi del *rescaling* implica il passaggio monodirezionale da un livello – quello nazionale, che è così trascurato – a molteplici altri e tende a inserire questo passaggio in una periodizzazione storica semplicistica (Cox, 2002; 2009).

Agnew e Taylor (Agnew, 1994; Taylor, 1994, 1995, 2000, 2011) hanno sottolineato, in parallelo, il superamento dell'assunzione spaziale dello stato-nazione come contenitore. Il punto centrale della loro riflessione che qui ci interessa rilevare, non è di proporre una periodizzazione schematica – come invece avviene nelle argomentazioni sul *rescaling* – che giustifichi l'eclissarsi di una dominanza del livello nazionale. Il loro obiettivo piuttosto è quello di discutere visioni geografiche semplificatorie e sfidare la 'fissità' del livello nazionale. Agnew e Taylor contestano, infatti, le assunzioni spaziali che sostengono nozioni ortodosse della dimensione nazionale. Al contrario, analiticamente, le teorie del *rescaling* non consentono di trattare il livello nazionale come costitutivamente implicato entro pratiche scalari e impegnano a un passaggio obbligato da un regime scalare a un altro.

Si tratta, dunque, non tanto di proporre un *downgrading* del livello nazionale e nemmeno di tornare a una dimensione di stato nazionale come regime scalare dominante e contenitore unitario (Mansfield, 2005). Piuttosto, l'ipotesi da sviluppare, anche sulla vicenda metropolitana italiana, è connessa all'esplorazione di una dimensione statale (regionale, locale) come dimensione relazionale di pratiche multi scalari<sup>6</sup>. Da questo punto di partenza analitico il nazionale non è un livello, o un'arena, ma è una dimensione di pratiche sociali e di produzione di spazio in una crescente globalizzazione multicentrica. In un contesto di crisi economica globale e di metamorfosi post-recessione, le città e le regioni mobilitano quella che Jessop (2016) ha definito come 'meta-governance multi-spaziale': la capacità istituzionale di trattare con differenti spazialità e immaginari di crescita capitalistica.

## 2) Verso un'agenda metropolitana: nuove geografie della teoria e dell'azione pubblica.

Le ipotesi di ricerca appena enunciate aprono una prospettiva analitica non scontata per la geografia e sollecitano una sperimentazione nel campo delle politiche pubbliche impegnate sul fronte del governo della spazialità complessa dei fenomeni metropolitani e che vada oltre lo standard del nesso tra *governance/government*.

Si tratta di affrontare la questione metropolitana non solo in termini sostantivi, ma aggredendo il tema delle contese egemoniche, di come la spazialità urbana sia implicitamente oggetto di descrizioni e di corsi d'azione influenti.

Se pertanto nel mondo la tematizzazione dell'urbano è una posta in gioco per le egemonie (Wachsmuth, 2016), attraverso la quale si costruiscono e contendono visioni del mondo, qual è il ruolo del discorso geografico non assunto come campo neutro di osservazione, ma come portatore di implicazioni potenti di costruzione simbolica dei poteri? Qual è il progetto implicito di ogni teorizzazione e rappresentazione scalare? Chiudiamo con alcuni interrogativi dei quali avvalersi a partire dalle tre tesi sviluppate nel contributo per alimentare un dibattito geografico intorno a una nuova agenda metropolitana che scarti da un riduzionismo passivo fondato sull'analisi del riordino amministrativo, anche attraverso costruzioni di immagini di accompagnamento del ruolo postnapoleonico del Comune.

---

<sup>6</sup> Questa ipotesi non implica che ogni scala sia presente e necessaria in tutte le situazioni. Del resto il concetto di scala 'conta' solo in relazione a un contesto e come ingrediente di geografie dinamiche e complesse (Howitt, 2003).

### Riferimenti bibliografici

- Agnew, J., (1994), "The territorial trap: the geographical assumptions of international relations theory", *Review of Int. Political Economy*, 1, 1, pp. 53-80.
- Armondi, S., (2014), "Interpretazioni dell'urbano nella programmazione 2014-2020. Path dependancy o innovazioni radicali?", *Planum. The Journal of Urbanism*, 29, 2.
- Armondi, S., (2017), "State rescaling and new metropolitan space in the age of austerity. Evidence from Italy", *Geoforum*, 8, pp. 174-179.
- Bolocan Goldstein, M., (2014), *Scala geografica/spazialità urbana. Ripensare il mondo attraverso le città*. In: Perulli P. (a cura di), *Terra mobile. Per un atlante della società globale*, Einaudi, Torino.
- Bolocan Goldstein, M., (2015), "Milano metropolitana: un resoconto critico e alcune questioni in prospettiva", *Imprese&Città*, 8, pp. 7-16.
- Bolocan Goldstein, M., (2017), *Mobilità scalare ovvero un diverso statuto spaziale dell'urbano nella mondializzazione*. In: Maggioli M. (a cura di), *Territorialità: concetti narrazioni e pratiche, Liber Amicorum per Angelo Turco*, FrancoAngeli, Milano.
- Bonomi, A., Della Puppa, F., Masiero, R., (2016), *La società circolare*, Derive Approdi, Roma.
- Brenner, N., (2009), "Restructuring, Rescaling and the Urban Question", *Critical Planning Journal*, 16, pp. 61-79.
- Brenner, N., (2009), "Open questions on state rescaling", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp. 123-139.
- Brenner, N., (2016), *Stato, Spazio, Urbanizzazione*, Guerini, Milano.
- Brenner, N., Schmid, C., (2014), "The 'urban age' in question", *International Journal of Urban and Regional Research*, 38, 3, pp. 731-755.
- Brenner, N., (2015), "Towards a new epistemology of the urban?", *City*, 19, pp. 151-182.
- Cole, A., Payre, R., (2016), *Cities as Political Objects. Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Cox, K.R., (2002), *Globalization, the 'regulation approach,' and the politics of scale*. In: Herod A., Wright M.W. (eds), *Geographies of power: placing scale*, Malden, MA: Blackwell, pp. 85-114.
- Cox, K.R., (2009), "'Rescaling the state' in question", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, pp. 1-15.
- Donald, B., Glasmeier, A., Gray, M., Lobao, L., (2014), "Austerity in the city: economic crisis and urban service decline?", *Cambridge J. Regions, Econ. Soc.*, 7, pp. 3-15.
- Farole, T., Rodriguez-Pose, A., Storper, M., (2011), "Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions", *Journal of Common Market Studies*, 49, 5, pp. 1089-1111.
- Gualini, E., (2006), "The rescaling of governance in Europe: new spatial and institutional rationales", *Eur. Plan. Stud.*, 14, 7, pp. 881-904.
- Harvey, D., (1990), *The condition of postmodernity*, Basil Blackwell, Cambridge-Oxford.
- Herod, A., (2011), *Scale*, Routledge, London-New York.
- Howitt, R., (2003), *Scale*. In: Agnew J., Mitchell, K., Toal G. (eds), *A companion to political geography*, Blackwell, Malden.
- Jessop, B., (2002), *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jessop, B., (2004), *Hollowing out the nation-state and multilevel governance*. In: Kennett P. (ed), *Handbook of Comparative Social Policy*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 11-25.
- Jessop, B., (2015), "Crises, crisis-management and state restructuring: what future for the state?", *Politics*, 43, 4, pp. 475-492.
- Jessop, B., (2016), "Territory, politics, governance and multispatial metagovernance", *Territory, Politics, Governance*, 4, 1, pp. 8-32.
- Jonas, A.E.G., (2006), "Pro scale: further reflections on the 'scale debates' in human geography", *Trans.*

- Inst. Brit. Geogr.*, 31, pp. 399-406.
- MacLeod, G., Goodwin, M., (1999), "Reconstructing an urban and regional political economy: on the state, politics, scale, and explanation", *Political Geogr.*, 18, pp. 697-730.
- Marston, S., (2000), "The social construction of scale", *Prog. Hum. Geogr.*, 24, pp. 219-242.
- Marston, S., Jones III, J.P., Woodward, K., (2005), "Human geography without scale", *Trans. Inst. Brit. Geogr.*, 30, pp. 416-432.
- Merrifield, A., (2013), "The urban question under planetary urbanization", *International Journal of Urban and Regional Research*, 37, pp. 909-922.
- Mansfield, B., (2005), "Beyond rescaling: reintegrating the 'national' as a dimension of scalar relations", *Progress in Human Geography*, 29, 4, pp. 458-473.
- Pike, A., Tomaney, J., (2009), "The state and uneven development: the governance of economic development in England in the post-devolution UK", *Cambridge J. Regions Econ. Soc.*, 2, 1, pp. 13-34.
- Piore, M.J., Sabel, C.F., (1984), *The second industrial divide. Possibilities for prosperity*, Basic Books, New York.
- Rickards, L., Gleeson B., Boyle M., O'Callaghan, C., (2016), "Urban studies after the age of city", *Urban Studies*, 53, 8, pp. 1523-1541.
- Rossi, U., (2017), *Cities in global capitalism*, Polity Press, Cambridge.
- Smith, N., (1995), *Remaking scale. Competition and cooperation in prenational and postnational Europe*. In: Eskelinen H., Snickars F. (eds), *Competitive European Peripheries*, Springer-Verlag, Berlin.
- Soja, E., Kanai, M., (2007), *The urbanization of the world*. In: Burdett R., Sudjic D. (eds), *The Endless City. An Authoritative and Visually Rich Survey of the Contemporary City*, Phaidon, New York, pp. 54-69.
- Storper, M., (2014), "Governing the large metropolis", *Territory, Politics, Governance*, 2, 2, pp. 115-134.
- Swyngedouw, E., (1997a), *Neither global nor local: 'Glocalization' and the politics of scale*. In: Cox K. (ed), *Spaces of Globalization: Reasserting the Power of the Local*, Guilford Press, New York, pp. 137-166.
- Swyngedouw, E., (1997b), *Excluding the other: the production of scale and scaled politics*. In: Lee R., Wills J. (eds), *Geographies of Economics*, Arnold, London, pp. 167-176.
- Swyngedouw, E., (2000), "Authoritarian governance, power, and the politics of rescaling", *Environ. Plan. D: Soc. Space*, 18, pp. 63-76.
- Taylor, P.J., (1994), "The state as container: territoriality in the modern world-system", *Progress in Human Geography*, 18, pp. 151-162.
- Taylor, P.J., (1995), "Beyond containers: internationality, interstateness, interterritoriality", *Progress in Human Geography* 19, pp. 1-15.
- Taylor, P.J., (2000), "Embedded statism and the social sciences: geographies (and metageographies) in globalization", *Environment and Planning A*, 32, pp. 1105-1114.
- Taylor, P.J., Flint, C., (2011), *Political Geography: World-Economy, Nation-State, Locality*, Routledge, Abingdon.
- Wachsmuth, D., (2017), "Competitive multi-city regionalism: Growth politics beyond the growth machine", *Regional Studies*, 51, 4, pp. 643-653.



SERGIO ZILLI<sup>1</sup>

## CITTÀ METROPOLITANE E REGIONI A STATUTO SPECIALE

L'introduzione delle Città metropolitane attuata, dopo un lungo percorso, con la legge 56 del 2014 costituisce una delle principali novità in materia di organizzazione del territorio dall'avvio delle Regioni (Patroni Griffi, 2013; Dini, Zilli, 2014; Di Giulio, 2016). La loro presenza altera la gerarchia del potere territoriale e impone una riddiscussione dell'organizzazione dello spazio (Borri, Ferlano, 2009). La scelta del legislatore ha interessato dieci realtà urbane che appartengono a Regioni a statuto ordinario mentre la norma non è stata applicata quelle a statuto speciale, nella cui autonomia rientrano anche i temi di riordino territoriale. In particolare a tre di queste – Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia – è esplicitamente demandata la scelta se dotarsi o meno di Città metropolitana. Nell'applicazione di tale opzione gli organi dirigenti delle tre Regioni hanno adottato percorsi e soluzioni distinte in base alle vicende trascorse, alle condizioni esistenti e alle prospettive future. Davanti a un problema collettivo, è stato individuato uno strumento il cui uso è differenziato fra le diverse parti del Paese.

Nel corso del secondo dopoguerra sono progressivamente emersi i limiti della normativa comunale e provinciale ereditata dal fascismo e questi hanno portato nel 1990 all'approvazione della legge n.142 sulle autonomie locali (Ferlano, Molinari, 2009; Merloni, 2015). Questa tra l'altro prevedeva l'accorpamento dei Comuni minori e la costituzione di nove (più una) Città metropolitane (articoli 17-21) come enti di raccordo fra le "aree metropolitane" di Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Bari e Napoli (e, in altro comma, Cagliari) e "gli altri Comuni i cui insediamenti abbiano con essi rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali" (art.17, comma 1). Quindi una nuova aggregazione di Comuni che costituirebbe, una nuova Provincia alla quale verrebbe attribuita la denominazione di Città metropolitana (Deodato, 2012). Il mancato riferimento a dei limiti spaziali predeterminati suggerisce come in questa fase il primato degli aspetti funzionali e relazionali nella formazione del nuovo ente. Tale processo non ebbe compimento in quanto l'attribuzione alle singole Regioni della individuazione e della istituzione le Città metropolitane fa fallire il progetto in forza della loro inadempienza.

Nel 2001 la modifica del Titolo V della Costituzione della Costituzione (legge costituzionale n.3) introduce all'articolo 114 la Città metropolitana fra gli enti costitutivi della Repubblica, al pari di Stato, Regioni, Province e Comuni. La città metropolitana viene individuata come ente territoriale di governo, ovvero struttura cui spetta lavorare al progetto strategico del proprio territorio, con radicamento locale ma visione (almeno) nazionale. L'introduzione nella Carta fondamentale non è però ancora sufficiente e nel 2009 la legge 42 (art. 23, comma 6) affida al Governo la delega all'istituzione delle Città metropolitane. Si arriva così al maggio 2012, data che coincide con l'avvio del dibattito sul riordino territoriale (Castelnuovi, 2013) il cui esito due anni dopo è l'approvazione della legge 56 (*Delrio*) sul riordino territoriale, la quale prevede nella sua stessa denominazione ("Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di Comuni"). Rispetto al decreto del 1990 alla serie è aggiunta Reggio Calabria, mentre si riconosce anche in questo tema la specialità di Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia, attestando la possibilità di disciplinare proprie aree e città metropolitane. Ac-

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Trieste.



canto a ciò, viene avviato il processo di soppressione delle Province come enti elettivi di primo grado, trasformate in enti di area vasta di secondo grado.

La riorganizzazione della ripartizione amministrativa del Paese ha raggiunto, con la legge 56, un punto di svolta. La stessa denominazione utilizzata identifica chiaramente quali accanto a Stato, Regioni e Comuni dovrebbero essere gli spazi per l'azione politica sul territorio: Città metropolitane, Province, Unioni e fusioni di Comuni (Perulli, 2014; Tubertini, 2015). Si tratta di una definizione (forse prudentemente) ampia, che mantiene le Province dalla cui abolizione era partita, sotto il governo Monti, l'azione di revisione dell'ordinamento territoriale (Longo, Cicirello, 2015). La convinzione della necessità di superamento di quest'ultima rete amministrativa – ma non dell'utilità di enti che raccorressero spazi sovracomunali, testimoniata dall'esistenza del concetto di "aree vaste" all'interno della legge – era tale che una delle parti della Costituzione che si sarebbe voluto emendare col referendum del 4 dicembre 2016 era proprio quella relativa al lemma *province*. L'esito non favorevole ai promotori del voto referendario ha frustrato questa intenzione e quindi la presenza delle Province, in gran parte svuotate di funzioni nel frattempo, costituisce oggi – per usare una metafora – una sorta di convitato di pietra al banchetto della nuova organizzazione territoriale dell'Italia (Citroni, Falcone, 2016).

Che il retaggio della struttura provinciale sia difficile da superare è evidenziato dalla sua permanenza come base spaziale su cui innestare la Città metropolitana. Secondo la legge Delrio la superficie di queste coincide con quella della provincia di cui il centro in questione era stato il capoluogo. Separate le Province, e non ancora ben definiti gli enti di area vasta che ne prenderanno (almeno in parte) il posto nei ruoli amministrativi, l'introduzione di almeno dieci Città metropolitane di fatto cambia la gerarchia del potere nel Paese (Pizzetti, 2015). Per la loro funzione, importanza, peso demografico le Città metropolitane si pongono, all'interno della scala gerarchica, al di sotto (ma non troppo) delle amministrazioni regionali (Testa, 2013; Tubertini, 2015). Proprio in forza degli spazi politici occupati, le singole Regioni interessate non possono *ragionare* sul proprio territorio senza tenere presente l'esistenza delle nuove entità, le quali hanno l'opportunità di costituire di fatto il perno attorno al quale ruota la vita economica, politica, sociale e culturale delle rispettive comunità regionali (Benvenuti, 2013; Corona, Gennaro, 2014). Anche per questo motivo, lo sviluppo del rapporto fra Regioni e Città metropolitane costituisce un interessante campo di indagine sull'evoluzione della geografia politica dell'Italia<sup>2</sup>.

Come sopra ricordato, la legge 56/2014 non interviene su tutte le Regioni, ma lascia a quelle a statuto speciale la possibilità di legiferare autonomamente in materia (Ambrosi, 2015). Tale strada è esplicitamente indicata per sole tre: Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Per le altre due le peculiarità sono tali da non consentire (quasi) la presa in considerazione dell'eventualità, sia per le ridotte dimensioni e il limitato peso demografico, sia per la presenza di normative specifiche, anche di valenza internazionale, come nel caso delle Province autonome di Trento e Bolzano<sup>3</sup>.

La scelta di lasciare spazio alle Regioni a statuto speciale per autonome decisioni in materia, rispettosa delle prerogative delle stesse individuate nella Costituzione e ratificate nei rispettivi Statuti, non appare esattamente coerente con la nuova gerarchia territoriale. Il solo diverso peso demografico indica lo squilibrio fra le diverse realtà: le dieci Città metropolitane previste coinvolgono circa un terzo dell'intera popolazione nazionale, mentre il complesso degli abitanti di Sicilia, Sardegna e Friuli Venezia Giulia ne rappresenta circa un ottavo (tab. 1).

<sup>2</sup> Tema del quale si vuole occupare il Gruppo di lavoro AGEI *Territori amministrati. Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia* (responsabili Francesco Dini e Sergio Zilli).

<sup>3</sup> Anche se per Bolzano l'istituzione di una Città metropolitana è presa in considerazione come strumento di divisione del territorio funzionale alla tutela della locale "minoranza" italiana. Cfr. <http://www.buongiornosuedtirol.it/2017/04/bolzano-se-in-futuro-fosse-citta-metropolitana/> (ultimo accesso 30/09/2018).

	<i>Città metropolitane (tutte)</i>	<i>Città metropolitane di Regioni a Statuto ordinario (10*)</i>	<i>Città metropolitane di Regioni a Statuto speciale (4**)</i>
<i>Abitanti (milioni)</i>	22	18,5	3,5
<i>% su Italia</i>	36,3	30,6	5,7
<i>% su rispettive regioni</i>	47,1	45,7	55,7

Tabella 1. Abitanti delle Città metropolitane in rapporto alla popolazione Italiana e delle rispettive regioni.

\* Roma Capitale, Milano, Napoli, Torino, Bari, Firenze, Bologna, Venezia Genova, Reggio Calabria.

\*\* Cagliari, Palermo, Messina, Siracusa.

Già questi elementi, che si saldano alle prerogative previste dall'autonomia regionale (i cui tratti sono diversi anche fra le stesse Regioni autonome), suggeriscono come l'applicazione della facoltà di introdurre Città metropolitane possa produrre risultati disomogenei rispetto al quadro nazionale sia nelle modalità costitutive, sia nella tempistica di realizzazione sia nei risultati. Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia hanno rispettivamente previsto una, tre e nessuna Città metropolitana e soltanto nel caso sardo il processo è giunto a compimento. Il confronto fra i tre casi consente di delineare i processi avviati e intravedere gli esiti futuri.

La comunità della Sardegna arriva alla legge Delrio avendo sviluppato, anche in tempi recenti, un percorso peculiare rispetto al proprio riordino territoriale. Nel 2001 alle quattro Province esistenti (Cagliari, Sassari, Nuoro e Oristano) ne vengono aggiunte altrettante (Olbia-Tempio, Ogliastra, Carbonia-Iglesias, Medio Campidano), entrate nel pieno delle loro funzioni nel 2005. Sette anni dopo un referendum approva la richiesta di abolizione delle "nuove" Province e chiede al contempo il superamento delle quattro preesistenti (anche se il quesito era soltanto consultivo). L'avvio della discussione nazionale sulla riorganizzazione degli spazi amministrativi porta al blocco dell'applicazione degli esiti referendari e al commissariamento degli enti. Nel gennaio 2015 ha avvio il disegno di legge n.176, che un anno dopo diventa la legge regionale in cui sono stati riformati «l'ordinamento e lo svolgimento delle funzioni delle autonomie locali [...] nonché la loro articolazione territoriale»<sup>4</sup>. Tale norma recepisce la legge Delrio e fa esplicito riferimento, nelle indicazioni dei principi generali, a quanto già approvato in materia da altre Regioni a statuto speciale (nel caso Sicilia e Friuli Venezia Giulia), disponendo però l'adozione di provvedimenti che vanno al di là della gerarchia Regione, Città metropolitana, Aree vaste, Comuni (Riviezzo, 2016).

L'opportunità prevista dalla 56 viene colta con l'istituzione della Città metropolitana di Cagliari, che però non interessa l'intera preesistente provincia omonima, ma soltanto una parte. Ciò porta alla nascita della nuova Provincia del Sud Sardegna, quale ente di area vasta di secondo grado, composto dai Comuni rimasti esclusi da quella cagliaritano, da quelli delle abolite Province di Carbonia-Iglesias e Medio Campidano e da altri due, appartenenti rispettivamente a quella di Oristano e dell'Ogliastra. Per tutte le amministrazioni comunali è prevista la costituzione obbligatoria di enti di area vasta, "Unioni", composte da almeno quattro entità contermini e da una popolazione di almeno 10 mila abitanti. Le Unioni assumono forma diversa a seconda delle dimensioni, della posizione geografica e della pregressa condizione. I Comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti, di fatto i precedenti capoluoghi provinciali, vengono istituiti come "città medie", ma se si associano a un altro possono diventare "rete urbana". Tale denominazione è prevista anche per due Comuni che unendosi portino la propria popolazione oltre alle 50 mila unità, mentre l'Unione di Comuni costituita da almeno due città medie contermini che consenta il superamento dei 150 mila residenti è identificata come "rete metropolitana". Infine è previsto il riconoscimento come Unione di Comuni per le Comunità montane costituite ai sensi della legge 12 del 2005. La struttura dunque prevede, accanto all'istituzione di una

<sup>4</sup> Legge regionale 4 febbraio 2016, n.2 "Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna", art.1, comma 2.

nuova Provincia, atto anomalo in un processo avviato per l'abolizione di simili amministrazioni, cinque tipologie di enti di area vasta, le quali di fatto confermano l'articolazione regionale preesistente. In coerenza con il disegno nazionale, viene ulteriormente rafforzato il ruolo del principale nucleo urbano, già capoluogo regionale, posto al centro di un ente composto da sedici Comuni e che coinvolge circa un quarto dell'intera popolazione isolana. Il fatto che la sua estensione non coincida con quella della preesistente provincia costituisce un'anomalia rispetto all'intero Paese, e forse nella sua costruzione è presente un'idea di Città metropolitana come strumento di intervento gestionale e programmatico in funzione del suo futuro sviluppo del territorio. Anomalo rispetto alle altre Regioni a statuto speciale è anche il fatto che la città metropolitana di Cagliari sia divenuta pienamente operativa con il gennaio 2017<sup>5</sup>.

L'autonomia della Sicilia all'interno della Repubblica deriva da un atto che precede quest'ultima. L'approvazione dello Statuto speciale regionale avviene con Regio decreto del maggio 1946, alcune settimane prima dello svolgimento del referendum istituzionale che diede forma repubblicana all'Italia. In base a tale documento, accordo fra Stato italiano e comunità siciliana sottoscritto al fine di limitare le istanze autonomistiche e scissionistiche, la Regione siciliana esiste prima che la Costituzione italiana identificasse le venti Regioni e le inserisse fra gli enti costitutivi dello Stato e pertanto il suo statuto è stato recepito come legge costituzionale nel 1948. In forza delle prerogative riconosciute, che attribuiscono all'Assemblea regionale legislazione esclusiva in un'ampia serie di materie, lo statuto prevede, all'art.15, lo scioglimento delle Province esistenti e la sua sostituzione con liberi Consorzi comunali. Il dettato non venne applicato e gli enti provinciali di fatto rimasero in vigore fino all'avvio della discussione nazionale sul riordino territoriale. Dopo l'approvazione della legge 56 del 2014 l'Assemblea regionale siciliana volle essere la prima a adeguarsi alle nuove disposizioni e in forza dello Statuto del 1946 nell'agosto del 2015 fu approvata una norma regionale in materia di ordinamento degli enti di area vasta che istituiva i liberi Consorzi comunali, abolendo le Province regionali<sup>6</sup>. Di fatto le nove province preesistenti furono rinominate liberi Consorzi, ma tre di essi – Palermo, Catania, Messina – assunsero a Città metropolitane (Di Maria, 2016).

Il percorso da allora a oggi ha presentato diverse soluzioni di continuità sia rispetto le intenzioni di primato nel superamento delle Province come ente di primo grado sia nell'avvicinamento al completo funzionamento degli organi amministrativi, la cui elezione non è stata ancora completata. Tuttavia è interessante osservare gli effetti dell'articolazione locale della questione relativa alla Città metropolitana.

Innanzitutto lo schema di riordino individuato scardina il sistema gerarchico alla base della nuova normativa nazionale, ovvero l'individuazione di un solo polo territoriale che sia in grado di assurgere a riferimento per l'intera comunità. La piramide interna alle Regioni, che di fatto pone al vertice – dove possibile – le Città metropolitane, cui seguono le Aree vaste e quindi i Comuni, nel caso siciliano viene rovesciata. Le tre entità sovracomunali di Palermo, Catania e Messina coprono assieme oltre la metà della popolazione, del numero dei Comuni e della superficie siciliani relegando i restanti Consorzi in una posizione secondaria.

	Abitanti	N. Comuni	Superficie
Città metropolitane	59,7%	63,5%	46%
Liberi Consorzi di Comuni	40,3%	36,5%	54%

Tabella 2. Città metropolitane e Liberi consorzi di Comuni in rapporto al totale siciliano.

<sup>5</sup> Successivo alla presentazione di questo testo è la delibera (n.35/32 del 18 luglio 2017) della Regione sarda per l'Adozione del Piano di riordino territoriale che identifica sedici aree vaste.

<sup>6</sup> Legge regionale n.15 del 4 agosto 2015, *Disposizioni in materia di Liberi consorzi comunali e Città metropolitane*.

Il mancato avvio del complesso di questi momenti istituzionali impedisce un'analisi più articolata sul loro funzionamento. Tuttavia una simile applicazione del riordino territoriale appare funzionale al mantenimento dello *status quo* – almeno per quanto riguarda il peso demografico e politico – delle principali aree urbane e crea le condizioni per una difficile costruzione di una programmazione territoriale che si rivolga all'intero spazio insulare.

Il Friuli Venezia Giulia, regione posta all'estremità nordorientale, ha visto applicata soltanto nel 1963 la specialità prevista dalla Carta costituzionale ed ha avuto nel corso dell'età repubblicana il raddoppio del numero delle proprie Province, passate dalle due (Udine e Gorizia) del 1948 alle tre del 1954, con il rientro di Trieste nei confini nazionali, alle quattro del 1968, con la formazione della Provincia di Pordenone. Quest'ultima nasce proprio dalla stringente esigenza di riorganizzare il territorio in forza dello sviluppo di una parte fino a quel momento compresa nell'area di pertinenza udinese ed è uno dei rari casi di istituzione di una nuova Provincia in Italia fino all'allargamento degli anni Novanta. La ridotta popolazione (1,2 milioni), la sua differenziata distribuzione (metà della superficie è montana, ma ospita un ventesimo della popolazione), la limitata presenza di centri urbani consistenti sotto l'aspetto demografico (soltanto sei Comuni hanno più di 20 mila abitanti<sup>7</sup>) e soprattutto la divisione fra due parti distinte, riconosciuta dalla denominazione regionale stessa, costituiscono le condizioni per un'applicazione del riordino territoriale analoga a quella prevista per le Regioni "minori", basata su sole aree vaste (Zilli, 2015). Tuttavia la presenza dello statuto speciale ha consentito di approvare proprie norme in materia di riassetto degli spazi amministrativi anche al Friuli Venezia Giulia. In forza di ciò nel 2004 l'amministrazione regionale ha organizzato nel 2004 un referendum per l'istituzione nell'area montana di una quinta Provincia, rifiutata dal voto popolare e, in tempi più recenti (2012), ha finanziato uno studio per la fattibilità di una Città metropolitana a Trieste (AA. VV., 2014; Danielis, 2016). A l'indomani dell'approvazione della legge Delrio esistevano dunque le condizioni, le conoscenze e gli strumenti per adottare un rinnovato ragionamento in materia di riordino territoriale. Con legge regionale del 2014 è stata decisa l'abolizione completa delle Province, sostituite da diciotto enti di area vasta, scelta però applicabile soltanto dopo la rimodulazione dello Statuto regionale che, avendo valore costituzionale, necessita dell'approvazione del Parlamento nazionale<sup>8</sup>. Le forze politiche e sociali locali hanno unanimemente concordato sull'esclusione di una Città metropolitana nel Friuli Venezia Giulia secondo le linee indicate dalla legge Delrio, per i limiti sopra ricordati e, soprattutto, per evitare di accentuare la divisione fra le parti friulana e giuliana (Zilli, 2012). Tuttavia, nel corso del dibattito parlamentare sulle modifiche statutarie, un senatore triestino è riuscito a far approvare un emendamento col quale è stata recuperata la possibilità di istituzione della Città metropolitana. Tale ipotesi, affiancata all'introduzione di una rete di aree vaste ricalcata sull'organizzazione sanitaria del territorio e non condivisa con la comunità locale, ha rappresentato e costituisce tutt'ora un elemento di rottura all'interno della Regione, essendo vista come un tentativo di prevaricazione da parte di Trieste sulla restante comunità. La proposta stessa di far nascere una Città metropolitana non trova sostenitori al di fuori delle mura triestine se non in frange autonomiste che la agitano a sostegno una separazione fra Friuli e Venezia Giulia sulla base dell'esempio Trentino/Sud Tirolo (Zilli, 2016).

La definitiva affermazione della Città metropolitana all'interno degli organismi costitutivi della Repubblica rappresenta la più importante novità sotto l'aspetto delle condizioni per una riorganizzazione del territorio in funzione di un suo miglior utilizzo ai fini dello sviluppo del Paese. La sua identificazione come polo trainante degli spazi regionali, attestazione implicita dell'esaurimento della rete amministrativa vigente, impone una rivisitazione delle condizioni della crescita delle singole parti. Da un simile approccio emerge un ruolo prioritario degli enti urbani identificati, che dovrà essere preso

---

<sup>7</sup> Trieste, Udine, Pordenone, Gorizia, Monfalcone e Sacile.

<sup>8</sup> Legge regionale 12 dicembre 2014, n. 26, *Riordino del sistema Regione-Autonomie locali nel Friuli Venezia Giulia. Ordinamento delle Unioni territoriali intercomunali e riallocazione di funzioni amministrative*.

in considerazioni in qualsiasi azione politica che intervenga sul territorio in ragione della nuova gerarchia del potere spaziale. In conseguenza di ciò il peso delle Città metropolitane sarà senza dubbio superiore al restante territorio regionale e, in taluni casi, forse più pesante delle stesse Regioni che le contengono. Sotto questo aspetto l'individuazione di spazi di decisione autonoma sul tema per tre Regioni a statuto speciale è un atto dovuto rispetto alle prerogative costituzionali delle stesse, tuttavia le diverse risposte date da Sardegna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia mostrano come lo strumento messo a disposizione possa diventare altra cosa rispetto al progetto originario a seconda dell'ambiente in cui viene interpretato e adoperato. Le prime indicazioni di applicazione indicano come i disegni del legislatore non siano stati recepiti e suggeriscono pessimismo davanti alla possibilità di funzionamento di scelte scarsamente partecipate.

### *Riferimenti bibliografici*

- AA. VV., (2014), *La Città metropolitana di Trieste: Analisi territoriale, economica, sociologica e giuridica*, Eut, Trieste.
- Agnoletti, C., Camagni, R., Iommi, S., Lattarulo, P., (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa. Quale ruolo per le città metropolitane e le città medie*, il Mulino, Bologna.
- Ambrosi, A., (2015), "Riforma del Titolo V Cost. e autonomie differenziate: il difficile tentativo di separare la strada delle Regioni ordinarie da quelle delle Regioni speciali e delle Province di Trento e Bolzano", *Le Regioni*, XLIII, 1, pp. 21-37.
- Benvenuti, L., (2013), "Riflessioni in tema di città metropolitana", *Federalismi.it*, 5.
- Borri, D., Ferlaino, F., (2009), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, FrancoAngeli, Milano.
- Castelnovi, M., (2013), *Il riordino territoriale dello Stato, riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Casucci, S., Leon, A., (2014), "Cambiamenti in atto nelle città metropolitane del nostro paese", *Meridiana*, 80, pp. 19-40.
- Cheli, R., (2016), "L'attuazione della legge Delrio a due anni dall'approvazione. Verso quale direzione?", *Osservatorio regionale*, 2, pp. 495-546.
- Citroni, G., Falcone, G., Galanti, M.T., (2016), "Chi vivrà vedrà. Le arene metropolitane tra Legge Delrio e referendum istituzionale", *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 373-398.
- Corona, G., Di Gennaro, A., (2014), "Da area a Città metropolitana: una possibile rinascita per l'Italia", *Meridiana*, 80, pp. 9-18.
- Danielis, R., (2016), *La città metropolitana: sfide, rischi e opportunità*, EUT, Trieste.
- Deodato, C., (2012), "Le città metropolitane: storia, ordinamento, prospettive", *Federalismi.it*, 19.
- Di Giulio, M., Profeti, S., (2016), "Eppur si muove? Il riordino territoriale oltre la crisi", *Rivista italiana di Politiche Pubbliche*, 3, pp. 311-340.
- Di Maria, R., (2016), "La 'Città metropolitana' nelle leggi siciliane 15/2015 e 5/2016, e nella legge statale 56/2014: un breve *excursus* fra attuali esigenze di uniformità ordinamentale e persistenti rivendicazioni di autonomia speciale", *Le Regioni*, XLIV, 2, pp. 307-339.
- Dini, F., Zilli, S., (2014), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Ferlaino, F., Molinari, P., (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo, intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Longo, A., Cicirello, L., (2015), *Città metropolitane e pianificazione di area vasta*, FrancoAngeli, Milano.
- Merloni, F., (2015), "Ruolo degli enti territoriali e riordino dei territori regionali: spunti per il dibattito",

- to", *Astrid*, pp. 1-11.
- Patroni Griffi, F., (2013), "La città metropolitana e il riordino delle autonomie territoriali. Un'occasione mancata?", *Federalismi.it*, 4
- Perulli, G., (2014), *La città metropolitana*, Giappichelli, Torino.
- Pizzetti, F., (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unione di comuni*, Giuffrè, Milano.
- Riviezzo, A., (2016), "Il riordino degli enti locali in Sardegna e la tormentata istituzione della Città metropolitana di Cagliari", *Forumcostituzionale.it*, 2.
- Testa, P., (2013), *Le Città Metropolitane*, Cittalia Fondazione ANCI Ricerche, Roma.
- Tubertini, C., (2015), "La Città metropolitana tra Regione, Comuni ed Unioni. Analisi delle relazioni istituzionali", *Working papers. Rivista on line di Urban@it*, 1.
- Zilli, S., (2012), *Le ultime arrivate. Il contributo all'Italia delle province ad est del Nord Est*. In: Ricci A. (a cura di), *Geografie dell'Italia molteplice. Univocità, economie e mutamenti territoriali nel mondo che cambia*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 121-141.
- Zilli, S., (2015), *Il trattino dirimente. Il Friuli (-) Venezia Giulia ovvero il Friuli contro la Venezia Giulia (e viceversa)*. In: Capineri C., Celata F., De Vincenzo D., Dini F., Lazzeroni M., Randelli F. (a cura di), *Oltre la Globalizzazione. Conflitti/Conflicts*. Giornata di studio della Società di Studi Geografici Firenze, 9 dicembre 2014, Società di Studi Geografici, Firenze, 87-92.
- Zilli, S., (2016), *Il riordino amministrativo dopo la legge 56 e la sua declinazione nelle regioni a statuto speciale. Il caso del Friuli Venezia Giulia*. In: Dansero E., Lucia M.G., Rossi U., Toldo A. (a cura di), *(S)radicamenti. VI Giornata di studi in Geografia economico-politica della Società di Studi Geografici*, Memorie Geografiche, Firenze, n.s., 15, pp. 35-41.



FLORIANA GALLUCCIO<sup>1</sup>

## PER UN DIBATTITO SULLA PRODUZIONE ISTITUZIONALE DELLO SPAZIO. LA FORMAZIONE DELLA CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI TRA RIFORME E POLITICHE DI RIORDINO TERRITORIALE

### 1. Introduzione

Il rapporto fra amministrazioni pubbliche e territorio, negli ultimi decenni, è stato oggetto di composite analisi nelle scienze umane e sociali e di numerosi dibattiti politici, incalzati dalle strategie neoliberiste che hanno riconfigurato la statualità contemporanea. L'attuale crisi delle relazioni geopolitiche mondiali e l'*impasse* dell'UE rischiano di consegnare questo tema alla mera retorica politica, mentre fanno irruzione sulla scena internazionale aspirazioni separatiste – emblematici gli avvenimenti in Catalogna o in Kurdistan – che, alimentando nuove rivendicazioni indipendentiste, fanno parlare di una propensione alla rinascita delle piccole patrie (Campi, 2017; Galli, 2017) o persino al riaffermarsi delle città-stato (Khanna, 2017).

In Italia, la questione della revisione degli spazi amministrativi per il governo del territorio si è imposta all'attenzione del discorso pubblico sulla scorta dei processi di *rescaling*, a lungo incoraggiati dall'Unione europea al fine di "armonizzare" la *multilevel governance*, ma anche per i tentativi di riforme istituzionali abbozzate negli ultimi vent'anni, pungolate fin dagli anni '80 del Novecento dalle pulsioni secessioniste sostenute dai movimenti leghisti in alcune regioni del Nord Italia. Queste istanze autonomiste mai sopite, che tornano a manifestarsi con i recenti referendum consultivi in Lombardia e in Veneto (ottobre 2017), sono la punta di un iceberg di una moltitudine di vicende della geografia politica italiana che, fin dall'Unità d'Italia, con alterne oscillazioni nel lungo periodo, ha catalizzato epidermici clamori, commisurati all'intensità delle svariate fibrillazioni localistiche, per poi inabissarsi nella vischiosità di una sostanziale inazione istituzionale (Galluccio, 2013).

Il contributo, articolato in due parti – all'apparenza distinte eppure tra loro strettamente connesse – muove dalla convinzione che la lettura dei processi che innervano la formazione delle spazialità infrastatali si collochi all'incrocio di una «duplice prospettiva, scientifica e civile» (Bonini *et al.*, 2016, p. 9). Così, nella prima parte propone alcuni interrogativi di ordine metodologico, nell'intento di pervenire ad un confronto critico con i modi in cui si è sviluppato il ventaglio di lavori provenienti anche da altri orizzonti disciplinari e con gli apporti espressi dal dibattito geografico italiano più recente.

Nel quadro delle dinamiche fra territori locali e forme di rappresentanza istituzionale, la crescente instabilità degli assetti geopolitici con i quali bisogna misurarsi e la sfida posta dai nuovi orientamenti assunti dai principali paesi occidentali in merito alla *governance* degli spazi istituzionali (a scala locale, nazionale, europea) spingono, infatti, a ricercare strumenti teorici e concettuali maggiormente problematizzati, per ripensare l'insieme dei processi «che accompagna il continuo *bricolage* del *découpage*» (Bonini *et al.*, 2016, p. 11). In riferimento alle attuali politiche neoliberiste globalizzate, la "selettività spaziale degli Stati" evocata da Brenner (2016), sulla quale si fonda la rinnovata centralità delle città a livello internazionale, in un contesto orientato verso forme di centralismo statale sempre più virulente, consente di rendere maggiormente evidente la genesi della produzione normativa che ha dato vita

---

<sup>1</sup> Università degli Studi di Napoli L'Orientale.

alla legge istitutiva delle Città metropolitane (CM) anche in Italia.

Il caso di Napoli, affrontato nella seconda parte, va collocato in questa visuale, sebbene rappresenti un circoscritto spunto di riflessione. Nella consapevolezza che i caratteri salienti del controverso processo di attuazione della CM partenopea, qui appena tratteggiati, per la complessità della storia della città e della sua conurbazione esigerebbero una trattazione ben più articolata e distesa, da argomentare in una fase più avanzata di attuazione degli enti metropolitani, sia alla luce di una rimodulazione dei rapporti politici e funzionali – che la normativa Delrio sembra annunciare a scala nazionale per incidere sul mosaico dei territori amministrativi – sia in chiave comparata tra le diverse CM italiane.

## 2. Per un dibattito sulla produzione istituzionale dello spazio

Il tema del ridisegno delle maglie amministrative, spesso interpretate come cristallizzate entro rigidi confini – e per lo più disgiunte da una sistematica ricostruzione diacronica dei contesti istituzionali entro i quali sono state definite – sul piano accademico si è consolidato, in molti ambiti disciplinari, grazie a una nuova stagione culturale caratterizzata dallo *spatial turn* e dal parallelo sviluppo dei *border studies* (Warf, Arias, 2009; De Vecchis *et al.*, 2015).

Nel proseguire lungo l'itinerario avviato da tempo dai geografi che hanno animato il neo-costituito gruppo di ricerca AGEI "*Territori amministrati: Regioni, Città metropolitane, Aree vaste e la nuova geografia politica dell'Italia*" (si rinvia per tutti a Dini, Zilli, 2015), appare essenziale interrogarsi, in via preliminare, su quali siano i metodi e i linguaggi mobilitati dall'ampio ed eterogeneo campo di ricerche dedicate in Italia allo studio delle dinamiche delle circoscrizioni amministrative, alle loro gerarchie funzionali, o più specificamente ai mutamenti e alle interrelazioni fra scale e spazi infrastatali. Resta infatti aperta la questione (che per molti tratti si attaglia al nostro discorso) nonostante sia stata posta in tutt'altro contesto analitico, se «comparando la ricerca in Italia con quanto avviene negli altri paesi europei e specialmente anglosassoni [...] sia possibile anche da noi un'analisi geo-storica che si possa distaccare dagli aspetti preminentemente applicativi, per assurgere a riflessione originale, in grado di dialogare autonomamente con le altre discipline. E di sondare i numerosi campi vuoti o poco praticati che sono invece molto sviluppati e periodicamente monitorati dalle riviste internazionali» (Proto, 2016, p. 650).

In tale ottica, ad esempio, bisognerebbe provare a riconoscere se nel dibattito geografico italiano sulla produzione istituzionale dello spazio si registra un deficit di riflessione teorica; quali sono i limiti insiti nei differenti approcci analitici; quali le logiche che spingono a privilegiare determinati orientamenti. Nella misura in cui le nostre costruzioni scientifiche (come ogni gesto o pensiero quotidiano) sono la manifestazione di prospettive culturali e di ideologie implicite, occorrerebbe chiedersi di quali visioni ideologiche e metalinguaggi essi siano espressione. E soprattutto se le indagini, appiattite su una fotografia dell'esistente, limitando il proprio orizzonte temporale riescano ad inquadrare adeguatamente la pregnanza dei processi in gioco e degli attori in campo.

In una sorta di apologia del presente, che sottotraccia fa leva sull'abusata e ormai logora distinzione fra un generico sguardo geografico, volto eminentemente a investigare i quadri spaziali da un lato e dall'altro le traiettorie della storia centrate prioritariamente sullo studio degli eventi nel tempo, mi sembra che nei fatti si tenda a riprodurre una trappola epistemologica: quanto all'apparenza parrebbe essere stato cacciato dalla porta dal dibattito critico dell'ultimo quarto del Novecento, sotto mentite spoglie si manifesta rientrando dalla finestra. Quando potrà considerarsi effettivamente superata tale riduttiva dicotomia? E come intendere il continuo richiamo all'interdisciplinarietà, reiterato a più riprese in questo campo di indagini, ma sostanzialmente eluso? Nell'attuale panorama geografico, quali sono gli effettivi ancoraggi con altri saperi e le collaborazioni più o meno stabilmente attivate intorno a tali problemi?

In questa sede non sarà possibile argomentare, né sbizzare provvisorie risposte alle questioni sollevate, scaturite essenzialmente dal desiderio di contribuire a un dialogo fra differenti prospettive applicative ed interpretative. Nello spazio limitato a disposizione, in realtà, preme mettere a fuoco solo alcuni nodi metodologici, ancora non sufficientemente esplorati, del *framework* concettuale entro il quale prende forma l'intera «trama che regge lo scenario» delle scale di governo del territorio (Coppola, 1978, p. 20). Benché il *découpage* territoriale costituisca uno snodo decisivo – e nello stesso tempo spinoso – delle politiche di molti Stati a “democrazia matura”, i profondi mutamenti in atto nelle relazioni internazionali e le difficoltà in cui è invischiata l'Unione europea contribuiscono a relegarlo nel discorso pubblico a esercizio puramente retorico, deprivandolo delle sue valenze politiche e civili. Ciò nonostante, adottando la prospettiva inaugurata in modo fecondo in questa sessione<sup>2</sup> che prende le mosse dalla decostruzione del concetto di area vasta, si potrebbe partire dai significati assunti nel tempo da concetti chiave invalsi quali: stato, regioni, città metropolitane, province, comuni e così via, troppo spesso adoperati nel discorso geografico in modo irreflesso. Per scandagliare la genealogia di tali categorie istituzionali e territoriali e giungere a realizzare un lessico critico, frutto di un lavoro comparato da utilizzare nei nostri studi e nei confronti interdisciplinari.

Ad esempio, la centralità assegnata al concetto di area vasta induce un certo approccio alle città metropolitane che non tiene conto né dello spessore storico-sociale né, specularmente, delle dinamiche incipienti che dovrebbero essere generate dal protagonismo politico e amministrativo dei nuovi enti metropolitani. Le parole chiave messe in campo dalla retorica politica non sono mai neutrali e domandarsi quali metafore e quali rappresentazioni implicite inducono i concetti di “riordino territoriale” o di “interterritorialità” permetterebbe di non ascrivere alle sole politiche istituzionali il ridisegno dei ritagli territoriali e la determinazione delle funzioni amministrative. Parallelamente, guardare alle trasformazioni intervenute a scala globale sul fronte dell'“agency”, attraverso il filtro delle pratiche discorsive, consente di palesare le forzature ideologiche e le connessioni sussunte dalle pratiche politiche stesse.

Nella strisciante egemonia del “presentismo” che performa tante trattazioni, in cui a vario titolo si considerano aspetti del governo del territorio, molti lavori al centro di numerosi dibattiti, persino nell'ambito degli studi urbani e regionali trascurano – non si sa quanto consapevolmente – l'impatto che i viluppi dei ritagli amministrativi hanno sullo spazio sociale. E malgrado i continui richiami ai ritardi endemici della geografia italiana sembrano sancire una condizione pressoché strutturale della produzione accademica nazionale, anche in altri paesi i contributi dedicati alla spazialità degli Stati (Agnew, 2003, p. 135 e sgg.) offrono uno spettro frammentato e divergente di posizioni, in cui solo talvolta le morfogenesi delle configurazioni del mosaico amministrativo vengono assunte quali strutture incessantemente interagenti (Paasi, 2011) e costitutive della produzione dello spazio. In risposta alla crisi strutturale attraversata dal capitalismo contemporaneo – osserva Brenner – la ristrutturazione globale del capitale procede modulando, proprio attraverso il *rescaling*, la “differenziazione fra le unità geografiche del locale, regionale, nazionale, sovranazionale e globale”. Lo studioso di Harvard, per un verso, si chiede se «gli attuali processi di ristrutturazione rimandano a un nuovo modello di sviluppo del capitalismo globale o si limitano a porsi nel solco di una politica fatta di gestione delle crisi, sperimentazione regolatoria e improvvisazione». Altresì Brenner ritiene che non si possa eludere la comprensione di come «le forme spazialmente selettive di questi processi [...] sono modellate da accordi istituzionali, strategie politiche e forze sociali» (2016, pp. 46 e 43).

Tali riflessioni risultano illuminanti per comprendere la «proliferazione di analisi della geografia dell'imprenditorialità urbana nell'Europa occidentale» (Brenner, 2016, p. 76) e la rinnovata centralità assunta dalle città<sup>3</sup>, sollecitandoci a guardare sotto una nuova luce la questione del governo delle spa-

<sup>2</sup> Si rinvia all'intervento di F. Dini in questo stesso volume.

<sup>3</sup> Non è casuale, tra i temi *mainstream*, l'insistenza verso studi e ricerche su: marketing urbano, città-

zialità urbane e nel nostro caso l'estemporanea produzione normativa che in Italia ha interessato le città metropolitane. Brenner individua, infatti, come peculiare caratteristica degli Stati glocalizzati «il progetto mirato alla riconcentrazione delle capacità di sviluppo economico nell'ambito di luoghi sub-nazionali strategici come le città, le città-regione e i distretti industriali che, a loro volta, devono essere posizionati strategicamente nell'ambito dei flussi economici europei e globali. Tale strategia di riconcentrazione urbana è probabilmente un elemento chiave della competizione fra gli Stati post-keynesiani contemporanei» (Brenner, 2016, p. 77), piuttosto che una propensione alla rinascita delle città-stato (come afferma Khenna, 2017).

In quest'ottica, nel contesto delle politiche di riforme istituzionali caratterizzate dalle strategie di un rinnovato centralismo statale, proverò ad accennare alla formazione della CM di Napoli, introducendo solo i primi elementi, intrisi di contraddizioni, che l'istituzione di tale organismo – calata in un tessuto sociale e territoriale fortemente segnato dalla sua storia – sta ingenerando.

### 3. Napoli: città metropolitana

In ottemperanza alla l. 56/2014 (legge Delrio), che sopprime unicamente le province corrispondenti alle neoistituite città metropolitane, la CM di Napoli coincide con i confini dell'omonima provincia. Composta da 92 comuni, si sviluppa su una superficie di circa 1.170 km<sup>2</sup>. Di fatto, il territorio della CM nel suo insieme corrisponde all'8,6% di quello della Campania, mentre il solo capoluogo partenopeo risulta circoscritto ad appena l'1% di tutta la Regione<sup>4</sup>. Nonostante la ridottissima estensione – che la pone all'ultimo posto fra le 10 CM stabilite dalla legge Delrio – nella CM partenopea risiedono quasi 3.117.000 abitanti, corrispondenti al 53% della popolazione regionale (5.850.850) e al 14% di quella dell'intero Mezzogiorno (Istat, 2016). Allo stato attuale, dunque, la CM napoletana è la prima in Italia per densità (oltre 2.600 ab./km<sup>2</sup>) e la terza per popolazione, dopo Roma e Milano. Se si guarda invece al carico demografico in termini di rappresentanza politica, il comune capoluogo, con i suoi 974.074 abitanti, incide solo per circa il 31% sulla popolazione totale della CM, un aspetto non secondario nei cangianti equilibri della geografia elettorale del nuovo ente di governo metropolitano, da cui sono (e saranno) inevitabilmente influenzati i rapporti e le rappresentanze politico-istituzionali.

In più occasioni è stato ricordato che Francesco Saverio Nitti già nel 1903, con un'efficace e ormai celebre espressione, avesse definito i comuni limitrofi a Napoli: «una vera corona di spine [che] la recinge» (1978, p. 133). Lo statista lucano individuava proprio nel ridisegno politico-amministrativo della città la principale condizione strutturale per poter avviare un reale sviluppo economico e sociale del maggiore polo urbano del Mezzogiorno. Nitti, pertanto, propose un progetto di riordino amministrativo per fare «una più grande Napoli», in cui prevedeva l'accorpamento di una serie di comuni contermini al territorio amministrativo del capoluogo<sup>5</sup>. Questi centri, quasi tutti molto popolosi e tuttora rilevanti per gerarchie territoriali, erano situati in gran parte lungo la costa, dall'Area Flegrea al tratto delle ville vesuviane del Miglio d'oro. Tuttavia, durante il periodo liberale nulla fu realizzato dell'originario progetto nittiano.

Solo nella prima fase del Ventennio fascista, vincendo in parte le consistenti resistenze locali, furo-

---

regione, *smart cities*, industria culturale ed economia della conoscenza, grandi eventi, nuove politiche del consumo, etc.

<sup>4</sup> La superficie del comune di Napoli è di 119,02 km<sup>2</sup>, quella della regione è di 13.670,95 km<sup>2</sup> (ISTAT, 2016).

<sup>5</sup> Dalla prima legge sull'ordinamento comunale e provinciale dell'Italia unita, varata nel 1865, infatti l'unica cellula comunale aggregata in quello stesso anno era stata Piscinola a nord di Napoli.

no aggregati alla città otto comuni (e una frazione)<sup>6</sup>. L'insieme delle acquisizioni comportò, di fatto, scarsi effetti in termini di ampliamento di superficie, mentre nel tempo ha prodotto una pronunciata periferizzazione di quei comuni, che fino al Decennio francese (1806-1815) erano per lo più antichi casali rurali dell'ex capitale del Regno delle Due Sicilie. La costruzione della "Grande Napoli", maturata fra il 1925 e il 1926 sulla spinta di quella «modernizzazione conservatrice» (Dogliani, 1999) che mirava alla costituzione a scala nazionale di poli urbani più ampi (Milano, Genova, Venezia, Trento, Bari), più nella riproposizione ideale e nell'uso dell'immagine retorica che per gli effettivi interventi territoriali, sembrava rispondere al progetto di una revisione delle circoscrizioni amministrative prospettato da Nitti nel corso del periodo liberale. Con la caduta del Fascismo, nel 1945, per ricostituire in parte la provincia casertana soppressa dal Duce nel '27, dalla provincia napoletana vennero scorporati vari comuni, mentre quelli degli ex circondari di Acerra e Nola continuarono a farne parte.

Dopo la nascita della Repubblica non è stata effettuata alcuna aggregazione o spostamento comunale che pur avrebbe permesso di espandere l'area urbana napoletana. Di conseguenza, quel confine provinciale risalente al 1945 costituisce ancora il perimetro della CM partenopea, con tutti i limiti che una simile configurazione comporta per il maggiore polo urbano del Mezzogiorno (Forte, 2014a; Belli, 2017), rendendo evidente la stasi prodotta nell'Italia repubblicana dall'assenza di coerenti politiche di riordino territoriale nazionale e ancor più a scala regionale, dopo la delega di tali competenze alle Regioni.

Per quanto attiene alle funzioni urbane direzionali e più qualificate, Napoli ne ha solo alcune *in nuce*. I numerosi studi dedicati alle città del Mezzogiorno hanno dimostrato che, al di là del parametro relativo alla consistenza demografica, tale debolezza funzionale non consente di considerarla una vera metropoli (Forte, 2014a; Centro Studi Unione Industriali Napoli, 2014; Frascani, 2017). Al tempo stesso, la fitta trama di attività terziarie tradizionali e innovative, e di funzioni che legano i comuni medi e piccoli della ex provincia al capoluogo, struttura dinamiche di gravitazione che travalicano notevolmente i confini amministrativi della CM, il cui territorio è molto più contenuto rispetto a quello dell'effettiva Area metropolitana (Moccia, 2011; Centro Einaudi Studi e Ricerche, 2016). In particolare quest'ultima si espande ben oltre lo storico confine provinciale, tracimando verso sud nell'agro nocerino-sarnese e verso nord in direzione sia dell'immediata periferia settentrionale che dell'area giuglianese-aversana e del basso casertano, per protendersi lungo l'asse Napoli-Roma nella fascia compresa fra la costa e la piana di Caserta, dove numerosi centri si saldano con la periferia napoletana. Qui la densa rete infrastrutturale e l'intrico di strade extraurbane, che permette di evitare il capoluogo, sostiene una mobilità giornaliera di elevata intensità e favorisce l'incremento di flussi di pendolarismo anche extraregionali.

Secondo Vezio De Lucia, molti dati confermano purtroppo le *performance* negative della qualità della vita nella provincia di Napoli (dalla frammentazione amministrativa al consumo del suolo, dalle difficili condizioni abitative al bassissimo tasso di occupazione della popolazione giovanile). Non si può, peraltro, ignorare la presenza della criminalità organizzata – capillarmente infiltrata nel tessuto sociale ed economico dei territori locali (con diversi comuni commissariati) – che gioca un ruolo decisivo nel produrre l'immane voragine nei bilanci pubblici di molti enti, dai comuni alle società partecipate ad alcune amministrazioni funzionali periferiche, e il dissennato utilizzo dei finanziamenti comunitari. De Lucia, mettendo il dito sulla vera piaga che accompagna da secoli la condizione di disagio della "questione napoletana", conclude con un amaro bilancio, che vorremmo potesse essere con-

---

<sup>6</sup> Nel 1925 Napoli inglobò a nord-est S. Pietro a Patierno e nella zona orientale Barra, Ponticelli, S. Giovanni a Teduccio; l'anno successivo furono annessi Soccavo e Pianura nell'area nord-occidentale e Chiaiano e Secondigliano a nord della città. Tranne nel caso di Barra, S. Giovanni a Teduccio e Secondigliano, situati nel quadrante metropolitano orientale e settentrionale, gli altri comuni non corrispondevano a quelli dell'originaria proposta nittiana.

futato, ma allo stato attuale non possiamo che condividere: «La formazione della città metropolitana, in quanto occasione programmata di scomposizione e riagggregazione non solo amministrativa e territoriale, ma anche politica e sociale, poteva essere l'ultima opportunità per un possibile riscatto della città e dell'*hinterland* verso una decente normalità. Ma ancora una volta è mancata, nella realtà napoletana e nazionale, una cultura pubblica capace di far fronte alla sfida» (De Lucia, 2014, p. 142).

In linea con quanto sostenuto da Brenner in merito alla competizione territoriale selettiva, osservando la politica territoriale più complessiva dell'area, Calafati rileva poi che: «Gli studi recenti sembrano segnare una rinascita di interesse per la struttura sociale di Napoli come oggetto di ricerca. Si può parlare di una mobilitazione cognitiva, simile a quella che negli ultimi due decenni è avvenuta in molte città europee e che il paradigma della "competizione territoriale" impone. Questa mobilitazione non garantisce, tuttavia, che possa emergere per Napoli una strategia di sviluppo efficace» (Calafati, 2017, p. 11) che potrebbe mirare a rinsaldarne le sue proiezioni mediterranee, con politiche di valorizzazione della rete urbana del Mezzogiorno (D'Antonio, 2016).

#### 4. Definire le zone omogenee?

Sul piano del processo di costruzione istituzionale della CM, allo stato, l'ente metropolitano napoletano versa dunque in una fase di stallo. Secondo l'Osservatorio nazionale sulle città metropolitane, coordinato da Luciano Vandelli, la strada per implementare il Piano strategico metropolitano (Psm) non è stata ancora imboccata: «La ex Provincia di Napoli ha incentrato essenzialmente la sua attività su funzioni amministrative eminentemente autorizzatorie e concessorie. La stessa attività di pianificazione si è concentrata esclusivamente sul controllo e la verifica degli atti di programmazione e pianificazione dei comuni, in riferimento essenzialmente a leggi e regolamenti» (SPISA & Urban@it, 2017). D'altra parte, a livello regionale i prevedibili conflitti istituzionali tra i due soggetti istituzionali più rilevanti – Regione e CM – si sono da tempo innescati: «Invero, gli unici strumenti strategici adottati, ovvero il Piano Strategico Operativo dell'area vesuviana e il Piano del Bacino dei Trasporti hanno incontrato l'opposizione della Regione» (SPISA & Urban@it, 2017), mentre è in corso di approvazione da parte del competente Organo regionale il Piano Strategico Operativo della CM. Risulta evidente come solo con una politica di concertazione dal basso si possa perseguire una modifica dei confini della CM più rispondente alle dinamiche tra le funzioni sociali ed economiche e i vincoli politici dei territori istituzionali, coinvolgendo le singole realtà comunali anche attraverso lo strumento delle Unioni dei Comuni, ma vale considerare che nella CM partenopea non è stata attivata fino ad oggi alcuna unione fra i comuni (Forte, 2014b; Vandelli, 2014).

Le novità introdotte dalla legge Delrio investono altresì le CM dei compiti di pianificazione di area vasta, principalmente per quel che concerne la mobilità, la viabilità e le infrastrutture, la gestione dei servizi pubblici, nonché il coordinamento per lo sviluppo socio-economico del territorio e per la mitigazione del rischio idrogeologico. Al riguardo, tuttavia, i problemi sul tappeto sono molti. Sebbene lo Statuto dell'Ente Metropolitano di Napoli prevedesse entro 6 mesi (con la fine del 2015) la definizione di zone omogenee, create con comuni territorialmente contigui, popolazione non inferiore a 150.000 e identificate: «sulla base di caratteri identitari e ragioni storiche, di contesti geomorfologici, naturalistici e paesaggistici, di relazioni funzionali e quadri economico-sociali che ne giustificano la comune appartenenza» (art. 4, c. 1)<sup>7</sup>, al momento le zone non risultano ancora delimitate. Non solo per la strut-

<sup>7</sup> Dopo le elezioni degli organi di governo il 12/10/2014, lo Statuto è stato approvato l'01/06/2015 (Lucarelli et al., 2015). Rispetto poi alla possibilità suggerita dalla legge Delrio, di poter articolare le preesistenti municipalità in cui sono suddivise le grandi città in autonomi comuni metropolitani, lo Statuto partenopeo non ha adottato tale opzione. Quindi il comune di Napoli risulta ancora ripartito in 10 Municipalità, che partecipano

turale evanescenza del concetto di “zona omogenea”, che apre il varco a possibili incongruenze nelle delimitazioni, ma pure per il rischio di soluzioni arbitrarie, esito di quei conflitti inter-istituzionali che tendono a generarsi fra i diversi livelli della *governance* territoriale.

Se nel 2013 il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP) aveva definito 6 Ambiti strutturati sui Sistemi Territoriali di Sviluppo (STS) previsti nel Piano Territoriale Regionale (fig. 1)<sup>8</sup>, dopo il varo della legge Delrio nel 2014 sono stati prodotti, al momento, solo alcuni studi preparatori per individuare le zone omogenee che non riflettono più le perimetrazioni dei STS. La nuova suddivisione molto opportunamente tiene conto dei Sistemi Locali del Lavoro (SLL) pubblicati dall'Istat, su dati aggiornati ai rilevamenti del 2011 (fig. 2)<sup>9</sup>, ciò nonostante il progetto di perimetrazione delle zone omogenee è ancora in attesa di approvazione.

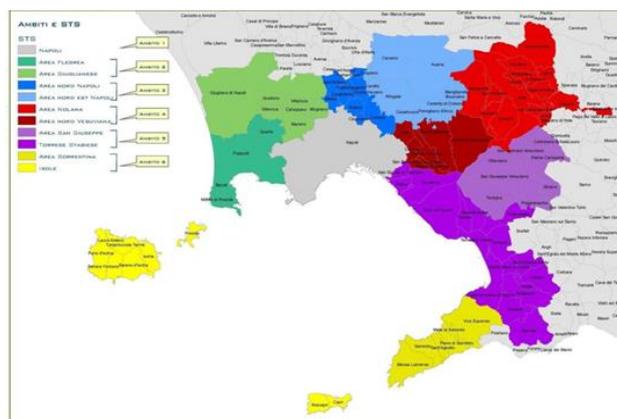


Figura 1. Ambiti e STS definiti dal PTCP nel 2013  
PTCP, 2013. Fonte: SPISA & Urban@it,

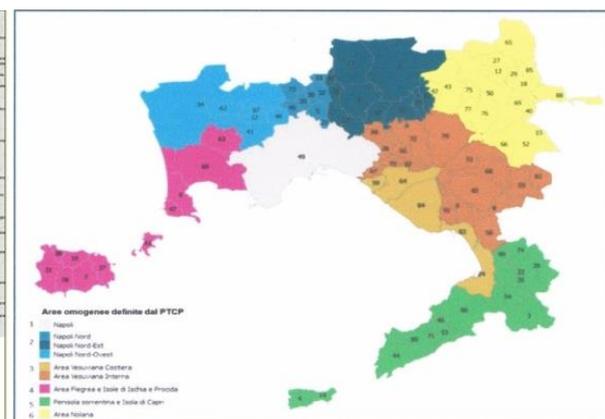


Figura 2. Aree Omogenee definite dal PTCP.  
Fonte: Città metropolitana di Napoli.

Nell'intreccio tra ricomposizioni territoriali e negoziazioni fra attori, si tratta dunque di guardare – con una prospettiva di lungo periodo – alle tracce e ai lasciti ormai stratificati nonché alle fratture consumate nell'avvicinarsi delle formazioni di potere, che hanno inciso in modo difforme sulle funzioni amministrative e, secondo gerarchie differenziate, nel tessuto del mosaico istituzionale. Ricordando, per dirla ancora una volta con Brenner, come suggerisce Erik Swyngedouw che: «il continuo rimaneggiamento delle scale spaziali è parte integrante delle strategie e dei conflitti sociali» e che, a partire da specifiche condizioni storico-geografiche, le gerarchie scalari possono trasformarsi da “semplici contesti” a “posta in gioco dei conflitti” (Brenner, 2016, p. 68).

---

con i propri rappresentanti istituzionali alla composizione degli organismi della CM.

<sup>8</sup> Ambito 1 (Conurbazione di Napoli), Ambito 2 (STS: Giuglianese e Area flegrea), Ambito 3 (STS: Napoli Est e Napoli Nord), Ambito 4 (STS: Nolana e comuni Vesuviani), Ambito 5 (STS: Miglio d'Oro e area San Giuseppe Vesuviano), Ambito 6 (STS: penisola sorrentina e isole), (PTCP 2013, p. 26; ISTAT, 2015).

<sup>9</sup> Qui l'area 1 rimane inalterata, l'area 2 è costituita da Napoli nord, nord-ovest e nord-est (contiene il STS Giuglianese e la precedente area 3 eccetto Mariglianella). L'area 3 ora è incentrata sull'Area vesuviana interna e costiera e include coerentemente tutti i comuni vesuviani. Per l'area 4 (nolana) vi è una notevole sovrapposizione rispetto alla precedente suddivisione, uniche differenze le entrate di Mariglianella e San Gennaro Vesuviano e l'esclusione di Somma Vesuviana e Bruscianno ricomprese nell'Area vesuviana. L'area 5 proposta nel 2016 è ora definita Area flegrea e include i comuni del STS Area flegrea più le isole di Ischia e Procida, mentre nel 2013 associava anche l'STS Giulianese. Al contempo, l'area 6 include i comuni della penisola sorrentina e, opportunamente, l'isola di Capri (SPISA & Urban@it, 2017).

### Riferimenti bibliografici

- Agnew, J., (2003), *Fare geografia politica*, FrancoAngeli, Milano.
- Belli, A., (a cura di), (2017), *Competenze in azione. Governo del territorio, innovazione e sviluppo metropolitano a Napoli*, FrancoAngeli, Milano.
- Bonini, F., Blanco, L., Mori, S., Galluccio, F., (a cura di), (2016), *Orizzonti di cittadinanza Per una storia delle circoscrizioni amministrative dell'Italia unita*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ).
- Brenner, N., (2016), *Stato, spazio, urbanizzazione*, Guerini Scientifica, Milano.
- Campi, A., (2017), "Dalla Catalogna alla Padania, prigionieri delle piccole patrie", *Il Mattino di Napoli*, 30 settembre.
- Centro Einaudi e Studi e Ricerche per il Mezzogiorno, (2016), *Crescita, vento a favore? Secondo Rapporto «Giorgio Rota» su Napoli*, Officine Grafiche Giannini & figli, Napoli.
- Centro Studi Unione Industriali Napoli, (2014), *Nuova perimetrazioni e nuove funzioni per le Città Metropolitane. Il caso di Napoli*, Camera di Commercio, Napoli.
- Coppola, P., (1978), *Introduzione*. In: Abignente M. et al. (a cura di), *Territorio e risorse in Campania*, Guida, Napoli, pp. 7-20.
- D'Antonio, M. (a cura di), (2016), *Napoli oltre la crisi*, Guida, Napoli.
- De Lucia, V., (2014), "La città metropolitana di Napoli. Poteva essere un'occasione di riscatto", *Meridiana*, 80, pp. 125-142.
- De Vecchis, G., Morri, R., Petsimeris, P. (a cura di), (2015), "Prolegòmena gheographikà crossing 'Spatial turn'", *Semestrare Studi e ricerche di Geografia*, 2.
- Dini, F., Zilli, S. (a cura di), (2015), *Scenari Italiani. Rapporto annuale 2014. Il riordino territoriale dello Stato*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Dogliani, P., (1999), *L'Italia fascista 1922-1940*, Sansoni, Milano.
- Donnan, H., Wilson, T.M. (a cura di), (2012), *A companion to border studies*, Wiley-Blackwell, Oxford.
- Forte, F., (2014a), *Napoli. La stagione della città metropolitana*, Aracne, Napoli.
- Frascani, P., (2017), *Napoli. Viaggio nella città reale*, Laterza, Bari.
- Galli, C., (2017), "Ecco perché le piccole patrie possono distruggere lo Stato", *L'Espresso*, 9 ottobre.
- Galluccio, G., (2013), *L'azione intermittente del governo centrale tra riforme amministrative e tentativi di devoluzione – Staticità e revisione degli spazi istituzionali*. In: Rossi U., Salone C. (a cura di), *Scenari Italiani. Rapporto annuale 2013. Politiche per il territorio (guardando all'Europa)*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 58-65.
- ISTAT, (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Lucarelli, A., Fabrizzi F., Mone, D. (a cura di), (2015), *Gli statuti delle Città Metropolitane*, Jovene, Napoli.
- Khanna, P., (2017), *La rinascita delle città-Stato. Come governare il mondo al tempo della devolution*, Fazi, Roma.
- Moccia, F.D., (2011), *Il decentramento metropolitano*. In: Carighi U. (a cura di), *L'area metropolitana di Napoli. 50 anni di sogni, utopie e realtà*, Cerare Ulisse architetto, Cangemi, Roma, pp. 49-67.
- Nitti, F.S., (1978), *Napoli e la questione meridionale*. In: Rossi Doria M. (a cura di), *Scritti sulla questione meridionale*, vol. III, Editori Laterza, Bari, pp. 9-181.
- Paasi, A., (2011), "Borders, theory and the challenge of relational thinking", *Political Geography*, 30, pp. 62-73.
- Proto, M., (2016), "Recensione a Elena Dai Prà, Approcci geo-storici e governo del territorio", *Rivista Geografica Italiana*, CXXIII, 4, pp. 648-650.
- Warf, B., Arias, S. (a cura di), (2009), *The spatial turn: interdisciplinary perspectives*, Routledge, New York.

### **Sitografia**

- Calafati, A., (2017), *Che cosa sappiamo di Napoli?*, [https://www.researchgate.net/publication/313852710\\_Che\\_cosa\\_sappiamo\\_di\\_Napoli](https://www.researchgate.net/publication/313852710_Che_cosa_sappiamo_di_Napoli) (ultimo accesso 01/06/2017).
- Forte, F., (2014b), *Unioni di comuni per il futuro della grande Napoli*, [www.fforteprof.net/tag/citta-metropolitana/](http://www.fforteprof.net/tag/citta-metropolitana/) (ultimo accesso 06/06/2017)
- ISTAT - Popolazione residente al 1° gennaio, <http://dati.istat.it/> (ultimo accesso 30/05/2017).
- Piano Territoriale Città Metropolitana di Napoli, (s.d.), <http://www.cittametropolitana.na.it/> (ultimo accesso 30/05/2017).
- Provincia di Napoli, (2008), *Piano Territoriale di coordinamento. Relazione*, <http://old.cittametropolitana.it> (30/05/2017).
- SPISA & Urban@it (Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dell'Università di Bologna), (2017), *Dossier delle Città metropolitane. Città metropolitana di Napoli*, <http://www.affariregionali.it/media/170178/dossier-citt%C3%A0-metropolitana-di-napoli.pdf> (ultimo accesso 06/06/2017).



MATTEO BOLOCAN GOLDSTEIN<sup>1</sup>, FRANCO SACCHI<sup>2</sup>

## MILANO E LA QUESTIONE METROPOLITANA, VICENDE ISTITUZIONALI E DINAMICHE SOCIO-SPAZIALI

### 1. Introduzione

Il contributo discute le dinamiche del contesto milanese nei termini di una 'questione' declinata al plurale e ricca di implicazioni assai interessanti per un sapere geografico che intenda scandagliare il tema in forma non riduttiva. Tale prospettiva, prova, infatti, a delineare una *problematica* posta al crocevia di varie istanze di ricerca riconducibili, per semplificare: a una *geografia politico-amministrativa*, interessata alla riconfigurazione istituzionale dei governi locali con la recente introduzione della Città metropolitana sullo sfondo di un mai sopito dibattito regionalista e delle tendenze neo-centralistiche degli ultimi anni; a una *geografia urbana*, orientata a interpretare le spazialità socio-economiche che connotano quella metamorfosi continua che appare il tratto distintivo dello stesso fenomeno metropolitano; a una *geografia politico-economica* (e delle politiche pubbliche: Bolocan Goldstein, 2011; Governa, 2011; 2014) interessata a misurarsi con la varietà di agenti e risorse implicate nei processi di sviluppo metropolitani e nelle relazioni decisionali che caratterizzano il campo plurale dei poteri in gioco. Queste prospettive saranno mobilitate nell'interpretazione del 'laboratorio milanese', sia in ordine ai processi socio-economici che a partire dall'immediato secondo dopoguerra porteranno alla scoperta della 'grande dimensione' urbana, fino alla successiva crisi del suo modello di crescita economico-territoriale negli anni '70 e all'affermarsi di un salto di scala regionale nell'organizzazione della città e del territorio; sia in relazione ai vari tentativi di governo del territorio e alle diverse esperienze intercomunali che segneranno le diverse fasi, facendo emergere significative sperimentazioni nel campo della programmazione e pianificazione territoriale, oltre che in quello della progettazione locale dello sviluppo.

Proveremo, innanzitutto, a esplicitare l'ipotesi interpretativa maturata negli ultimi anni come Centro studi impegnato nella costruzione della nuova istituzione e nel monitoraggio delle pratiche di governo e di azione sul campo (§ 2). Tale mossa conduce a discutere tre dimensioni rilevanti dei processi in corso: la prima, concernente l'evoluzione della vicenda istituzionale, calandola nel vivo dei rapporti inter-istituzionali orizzontali (il reticolo delle amministrazioni comunali, innanzitutto) e verticali (nei rapporti con il governo regionale e nazionale) (§ 3); la seconda, relativa ai processi socio-economici e territoriali che hanno caratterizzato il ciclo metropolitano degli ultimi 15 anni, a fronte di un progressivo 'ritorno al centro' rafforzatosi, anche simbolicamente, con il successo dell'Expo 2015 (§ 4); la terza, e ultima, dimensione, inerente quel campo dei poteri sociali e civili che ha storicamente rappresentato un tratto peculiare del contesto 'poliarchico' milanese (§ 5).

---

<sup>1</sup> Politecnico di Milano, Presidente del Centro Studi PIM.

<sup>2</sup> Direttore Centro Studi PIM.



## 2. *Ipotesi interpretativa*

Si è accennato alla qualificazione *metropolitana* di un particolare contesto urbano richiamando il mutamento continuo delle sue forme socio-spaziali. In anni recenti, tale tratto costitutivo del fenomeno si combina con un'inedita riconfigurazione dei poteri istituzionali e civili, tanto indeterminata negli esiti, quanto ricca di implicazioni e interrogativi radicali. Lo spazio metropolitano lombardo-milanese vede così profilarsi una nuova geografia amministrativa e pure gli evidenti limiti insiti nel superamento delle vecchie province e nella creazione della nuova Città metropolitana non riescono a celare gli effetti rilevanti di un'iniziativa che rappresenta una discontinuità significativa nel campo del governo del fenomeno metropolitano: una 'turbolenza' dagli esiti incerti, ma già ora in grado di segnare i rapporti inter-istituzionali e le prassi consolidate di governo, oltre a influenzare la disposizione delle forze in campo. Per di più, è opportuno precisarlo, tale tardivo innesto istituzionale<sup>3</sup> avviene nel quadro di una perdurante difficoltà delle forme tradizionali della rappresentanza politica e di quella socio-funzionale degli interessi; un dato, questo, che ha accompagnato l'evoluzione delle istituzioni repubblicane e la crisi dei meccanismi di regolazione, non solo centrali, esplosa a cavallo tra gli anni '70/'80 (Donolo, Fichera, 1981), condizionando le stesse possibilità di governo delle realtà urbane. Modalità e istituzioni che hanno per lunghi anni legittimato i processi di crescita civile ed economica locale – si pensi alla centralità dei partiti e al ruolo dei corpi intermedi nell'integrazione dei vari interessi territoriali – si mostrano, ora, inoperanti e inadeguati; oltretutto sottoposti a una sistematica azione di 'disintermediazione dall'alto' (De Rita, 2016), certo chiara nei suoi propositi destrutturanti, quanto poco interessata a sperimentare vie nuove rispetto al farsi concreto delle territorialità sociali e produttive.

I temi, qui solo accennati, motivano una lettura radicalmente *processuale e relazionale* della questione metropolitana attuale, osservando quindi l'arena metropolitana come teatro privilegiato di una dinamica dei poteri che ridisloca *il politico* ben oltre la statualità (e l'ordinamento 'statico' ad essa imputabile) imponendo un confronto diretto con la *politicizzazione* di una pluralità di agenti sociali e funzionali affermatasi nei decenni che abbiamo alle spalle e oggi interpretata dai potenti gestori di quei flussi di persone, merci e informazioni, che sempre più marcano le spazialità della mondializzazione (Bonomi, 2006)<sup>4</sup>.

Nel quadro problematico appena richiamato l'ipotesi interpretativa maturata (Bolocan Goldstein, 2015, 2016a, 2016b), sottolinea quanto oggi, assai più che in altre fasi, il *governo delle spazialità metropolitane* rappresenta una posta in gioco situata al crocevia dei domini d'azione di varie istituzioni (e diversi regimi territoriali e funzionali); un campo di governo, dunque, la cui stessa praticabilità è affidata al gioco cooperativo e/o conflittuale di vari agenti, non solo istituzionali, e alla loro capacità di muoversi tra le scale e, insieme, di convergere nella costruzione di un'arena metropolitana (con la necessaria formazione di un'opinione pubblica consapevole e socialmente organizzata) che renda possibili – e riconoscibili – il formarsi e il competere di coalizioni di sviluppo.

## 3. *La vicenda politico istituzionale*

Il primo piano di lettura rimanda a uno stile tipicamente italiano nel pensare le 'riforme' senza pra-

---

<sup>3</sup> Per una lettura critica della riforma nel milanese: Bolocan Goldstein, 2015. Sui temi del governo locale: Bobbio (2002; 2015). Per uno studio che incrocia geografia amministrativa e dimensioni territoriali del governo: Ferlaino, Molinari (2009).

<sup>4</sup> Sul dibattito relativo alle difficoltà della democrazia di fronte alla globalizzazione: Galli, 2001, 2011; Crouch, 2009.

ticarne con coerenza la loro messa in opera. I termini della questione sono noti, ma è forse utile richiamarli in sintesi. Dopo un annoso dibattito politico e culturale sul tema delle autonomie e del governo della 'grande dimensione' urbana protrattosi lungo l'intera vicenda repubblicana, la "legge Delrio" ha il merito di avere innescato concretamente il processo di costruzione della nuova realtà istituzionale, subentrante all'antica istituzione provinciale in ben 9 situazioni italiane, alle quali si aggiunge Roma capitale con una disciplina speciale. Questa novità sostanziale nell'assetto dei poteri e nella geografia istituzionale della Repubblica si è potuta conseguire grazie al clima generale che ha accompagnato tale scelta e al consenso raccolto dalla parola d'ordine "taglio dei costi della politica", nel quadro di una manovra determinata dalla *spending review*. È utile considerare questo aspetto di fondo, perché il superamento della vecchia articolazione delle province (non della loro persistente geografia amministrativa, alla quale le stesse città metropolitane si adeguano) è divenuto illusoriamente sinonimo di risparmio della finanza pubblica<sup>5</sup>, senza alcuno spazio reale per aprire un confronto – e un'eventuale revisione – di ben altri centri di costo connessi a una ormai fragile architettura istituzionale<sup>6</sup>.

Inoltre, la legge non risolve o, meglio, posticipa la soluzione di alcuni nodi rilevanti per la vita futura della nuova istituzione: innanzitutto, il tema della completa incertezza di prospettive riguardanti le risorse finanziarie e una reale autonomia (con il paradosso che alle nuove istituzioni è stato trasferito d'ufficio il contributo forzoso delle vecchie province al risanamento finanziario nazionale); in secondo luogo, le modalità elettive del sindaco e del consiglio metropolitano (la nuova istituzione è infatti un ente di secondo livello, il sindaco del capoluogo è di diritto sindaco metropolitano e il consiglio è composto da amministratori comunali eletti dai loro colleghi); in ultimo, ma di non minore importanza, il tema delle funzioni attribuite che dovranno scaturire anche da un confronto di merito con le rispettive istituzioni regionali. È ciò che ha condotto all'approvazione della recente legge 32 da parte del Consiglio regionale lombardo che, in via declaratoria, valorizza lo specifico ruolo istituzionale di Città metropolitana quale ente finalizzato al governo e allo "sviluppo strategico del territorio" (Pizzetti, 2015). A questo scopo, la norma prevede l'istituzione della Conferenza permanente Regione-Città metropolitana come sede paritetica di concertazione degli obiettivi di comune interesse, affidando all'Intesa Quadro – eventualmente articolata in specifici accordi settoriali – il compito di stabilire le linee programmatiche e le iniziative progettuali di raccordo tra Piano regionale di sviluppo e Piano strategico metropolitano.

Diversamente, in un contesto in cui la costruzione dell'Intesa quadro procede a rilento, le scelte più impegnative sono assunte attraverso una pluralità di strumenti specificamente dedicati. In particolare, i progetti insediativi più importanti (dal post-Expo agli ex scali ferroviari e alle aree Falck) sono trattati attraverso Accordi di Programma regionali, così come le più rilevanti politiche della mobilità sono definiti in sedi in cui Città metropolitana svolge un ruolo marginale (Piani Regionali, Agenzia del Trasporto pubblico Locale, RFI, Trenord, ATM, etc.). Analogamente, in campo ambientale la nuova legge sulle aree protette (l.r. 28/2016) sposta l'accento, in chiave "organizzativa", sugli Enti gestori, che sempre più fanno capo a Regione, mentre la delega all'agricoltura, un tempo appannaggio della Provincia, è oggi anch'essa tornata in seno alla Regione. Anche le Zone omogenee, oggetto dell'Intesa Quadro (sottoscritta tra le parti il 24/01/2017), pensate nel Piano strategico come forme di sovracomunalità utili alla *governance* di una varietà di politiche, stentano a decollare.

Come si vede, temi non di poco conto: una volta imboccata la via 'strutturale'<sup>7</sup> alla soluzione nor-

---

<sup>5</sup> Sulla campagna contro il livello intermedio, interpretato come foriero di costi parassitari e improduttivi: Boccalatte, 2008.

<sup>6</sup> A fronte di uno scarso dibattito che ha accompagnato tale riconfigurazione dei poteri locali, fa eccezione: Società Geografica Italiana (2013).

<sup>7</sup> La rassegna critica delle differenti soluzioni nel governo metropolitano, evidenzia: soluzioni 'strutturali'

mativa della nuova istituzione metropolitana, essa rimane tuttavia soffocata nello spazio d'azione costretto dalla dialettica storica tra comune centrale e regione.

#### 4. *Dinamiche socio-spaziali e rapporti territoriali*

Proprio l'opzione geograficamente riduttiva intrapresa nella costruzione istituzionale delle nuove città metropolitane italiane impone un confronto non rituale con i fenomeni socio-spaziali che qualificano i processi attuali. È infatti su questo aspetto che il dibattito sembra arrestarsi a stanche considerazioni sull'effettiva essenza metropolitana delle diverse realtà individuate, sulle loro dimensioni areali o demografiche, piuttosto che sulla loro capacità – vera o presunta – di far da traino alle economie regionali di riferimento. Scontato il fatto che una riconfigurazione dei poteri urbani in “un paese troppo lungo” (Ruffolo, 2009), abbia dovuto sottostare a pressioni di ogni tipo e ricercare una soluzione rappresentativa delle diverse questioni territoriali, sembra più utile interrogarsi su quanto i processi metropolitani siano fortemente segnati da una mondializzazione che sovverte gerarchie e ordini spaziali tradizionali. Ciò, sia chiaro, non vuol dire che Milano e Reggio Calabria siano realtà assimilabili, ma che le dinamiche spaziali irrompono e marcano il campo urbano contemporaneo senza seguire una traiettoria lineare, dal centro alle periferie, attraversando e sovvertendo l'ordine scalare che ha per lungo tempo costituito e rappresentato il fatto urbano (Bolocan Goldstein, 2014).

Gli stessi processi di urbanizzazione dilatata che hanno caratterizzato lo sviluppo italiano negli ultimi decenni, esito di articolate dinamiche di diffusione spaziale di popolazioni e imprese, stanno a indicare, insieme a gravi problemi ambientali e di gestione del territorio, l'emergere di nuove logiche economico-funzionali e di riorganizzazione dello spazio urbano a differenti scale (Balducci, Fedeli, Curci a cura di 2017)<sup>8</sup>. Inoltre, la crisi che scuote il mondo si manifesta – in particolare in Europa – nei termini di un'imponente contrazione economica e spaziale che colloca anche il tema del governo metropolitano in una prospettiva ben diversa rispetto alla fase d'oro del capitalismo, quei gloriosi trent'anni nei quali le istituzioni metropolitane furono introdotte in molti paesi europei per misurarsi con la grande crescita espansiva. Lo sviluppo metropolitano lombardo-milanese più recente è, infatti, da un lato espressione di interdipendenze spaziali solo in minima parte circoscrivibili al bacino territoriale individuato dalla nuova istituzione (oltre che da forti processi di regionalizzazione dell'urbano<sup>9</sup>); d'altro lato, esito di un processo di riurbanizzazione metropolitana che marca un sensibile 'ritorno al centro' scarsamente governato e a forte trazione immobiliare. Anche per questa ragione ci troviamo di fronte all'impossibilità di perimetrare in forma definitiva e soddisfacente una 'città metropolitana'; e l'inadeguatezza di ogni possibile partizione amministrativa – ci piaccia o meno – diviene un tratto costitutivo dei processi di governo metropolitani con il quale fare i conti.

Lavorando sul decennio 2001-2011 e integrando la fonte censuaria con quella anagrafica fino al 2014 (fonte: Istat) e con quella amministrativa sulle attivazioni di nuovi rapporti di lavoro negli anni 2008-2014 (fonte: Osservatorio mercato del lavoro) possiamo cogliere il nucleo di alcune novità intercorse. La stagnazione demografica degli anni '80 e '90 si è interrotta e ha lasciato il posto a una vivace

---

(istituzionalmente forti) e ipotesi 'funzionali' (per mezzo di soluzioni istituzionali volontarie e flessibili): Bobbio, 2002.

<sup>8</sup> Non è un caso che nel dibattito siano emersi temi riconducibili alla formazione di vaste regioni urbane, si pensi alla *global city region* del Nord, o all'emergere di traiettorie evolutive macro-regionali (da quella adriatica alla macro-regione alpina): Perulli, 2012; Galli, Pola, 2014.

<sup>9</sup> La città metropolitana di Milano è l'unica, tra quelle italiane, a travalicare i confini delle *aree urbane funzionali* (FUA) individuate da Espon. L'estensione di tale agglomerato si avvicina significativamente a quello interprovinciale e interregionale individuato dall'OECD (2006).

crescita, trainata principalmente dai flussi migratori di popolazione straniera, anche se è significativo notare che la dinamica positiva riguarda anche la componente italiana. L'aumento del numero degli addetti nella regione urbana, per quanto a tassi meno elevati rispetto al passato, è proseguito durante l'ultimo decennio censuario, anche se, sulla base dei dati disponibili, a partire dal 2008 assistiamo a un consistente ridimensionamento dell'occupazione nel settore privato in ragione degli effetti generati dalla crisi. Tali cambiamenti socio-economici hanno investito i territori della regione urbana in misura differenziata. Nel corso dell'ultimo quindicennio assistiamo al consolidamento di alcune direttrici protagoniste dello sviluppo economico regionale di più lungo periodo (la Brianza e l'asse Pedemontano nel segmento più orientale verso Bergamo), mentre, in parziale discontinuità con il passato, si registra un notevole sviluppo della direttrice Sud Est anche oltre i confini provinciali (verso Lodi), ma soprattutto si riscontra, con particolare riferimento agli ultimi anni, una significativa ricentralizzazione demografica e occupazionale su Milano e sulla conurbazione nord milanese. In controtendenza rispetto alle dinamiche di lungo periodo, si registra anche una ripresa delle città medie della regione urbana, con un'accelerazione nel corso degli ultimi anni. Questa analisi per "grandi aggregati" socio-economici e territoriali sottende una profonda ridefinizione delle forme della produzione e dell'abitare. Sul versante economico assistiamo allo sviluppo di nuove attività produttive basate su un rinnovato rapporto tra formazione superiore/ricerca, cultura, innovazione sociale e tecnologica che integrano servizi e manifattura in modo originale e che manifestano una forte propensione internazionale che ha visto come protagoniste le medie imprese innovative, le reti di piccole imprese e un artigianato di qualità. Sul versante abitativo, gli anni Duemila sono stati caratterizzati da una notevole e sovrabbondante offerta residenziale, accompagnata da rilevanti politiche e investimenti pubblici e da una vera e propria ideologia del 'ritorno al centro' che hanno alimentato l'attrattività dei territori più dinamici e, in particolare, della conurbazione centrale.

La rinnovata attrattività milanese è stata sostenuta, in un rapporto di reciproca funzionalità, attraverso forme di 'metropolizzazione' povera, costituita da attività prevalentemente di servizio che alimentano i segmenti più deboli e meno stabili del mercato del lavoro, richiamando in particolare manodopera straniera, ma anche giovani con elevati titoli di studio, che vanno a popolare le periferie urbane e i comuni che offrono opportunità abitative a minor prezzo. La comparsa di *working poor* e una crescente polarizzazione sociale, con i suoi effetti sull'abitabilità di alcune parti della città e del territorio, rappresentano dunque "il lato oscuro" della rinnovata forza milanese. Questo insieme di fenomeni, coniugato all'indebolimento dei distretti industriali storici della regione urbana, stimola l'aumento del pendolarismo verso le aree centrali e semicentrali, con un conseguente ampliamento del bacino del mercato del lavoro metropolitano che accresce la competizione tra lavoratori, in particolare tra quelli meno qualificati, contribuendo a tenere a freno i salari in alcuni segmenti del mercato stesso.

##### **5. Istituzioni, società, economia: la politicizzazione del campo**

Se la territorialità insoddisfacente della nuova istituzione appare una sorta di adeguamento discreto dei confini amministrativi alle dinamiche reali (quella 'coalescenza territoriale' fino ad ora sprovvista di 'coalescenza istituzionale': Calafati, 2009) essa è anche corrispondente al radicamento territoriale di molti interessi organizzati. Non è un caso che la stessa Camera di commercio di Milano – con altre rappresentanze sociali e di impresa partecipi del Tavolo Milano – rappresenti interessi a base territoriale coincidenti con l'ambito della vecchia provincia. Un aspetto, quest'ultimo, di particolare incidenza sui passaggi che hanno accompagnato la nascita della nuova istituzione. Perché se è vero che la Milano politica è riuscita a rispettare i vari passaggi costituenti la nuova istituzione, è altrettanto vero che tale risultato sia pure l'esito di una spinta esplicita delle rappresentanze socio-funzionali: dall'azione della Camera di commercio, impegnata da anni nell'opera di analisi e monitoraggio del

fenomeno metropolitano<sup>10</sup>, allo spiccato protagonismo di Assolombarda<sup>11</sup>, fino alla presenza della Camera del lavoro metropolitana, solo per citare alcune delle forze in campo. Tale dimensione riguardante la sfera civile milanese non è da sottovalutare, anche per il ruolo di riferimento e di traino nel panorama nazionale.

Il protagonismo di alcuni corpi sociali intermedi è un aspetto rilevante in sé, come segnale di un forte pluralismo sociale, ma rappresenta anche un fattore decisivo nel rilancio di una dialettica delle autonomie in grado di scalfire la tendenza dominante verso il 'centralismo'. Il tema, vogliamo sottolinearlo, non è quello tardo-novecentesco del conflitto tra società civile e politica, o della storica debolezza milanese della seconda nei confronti di una società densamente strutturata, quanto quello relativo alle nuove modalità dei conflitti che attraversano lo spazio urbano contemporaneo che domandano anche una critica geografica del nesso esistente tra *forme della rappresentanza* (e loro specifica crisi) e *meccanismi di rappresentazione* del fatto urbano. Sulle modalità, anche implicite, con le quali tali rappresentazioni – sotto forma di immagini e narrazioni influenti – segnano decisamente il terreno della rappresentanza e le relazioni di potere in campo urbano (Bolocan Goldstein, 2017).

Da questa prospettiva, i processi metropolitani milanesi sembrano essere un luogo fertile per esercitare tale chiave interpretativa: i progetti sul post-Expo, così come altre rilevanti trasformazioni in corso (si pensi alla Città della cura e della salute sulle aree Falck di Sesto San Giovanni), insieme alle iniziative pubbliche che mirano a rafforzare il posizionamento transcalare della città nello spazio-mondo (si pensi solo allo scenario apertosi dopo la Brexit e alla candidatura di Milano a ospitare la sede dell'*Ema-European medicines agency*, basata a Londra; o all'ipotesi di rafforzare la propria natura di distretto finanziario europeo) ci consegnano una 'questione metropolitana' la cui capacità dinamica e generativa sottolinea ancor più le inerzie (e gli affanni) nella costruzione inter- istituzionale di un governo metropolitano.

### Conclusioni

Le questioni ora richiamate sembrano a noi domandare una rinnovata critica geografica in grado di decodificare le tendenze in atto, ma anche le determinanti spaziali delle diverse strategie politiche nello spazio agite dai vari attori, in un contesto pubblico e decisionale nel quale la *percezione dei fatti* contribuisce a determinare equilibri, ma anche dissimmetrie, tra le forze in campo, e dove tale percezione agisce, talvolta in modo assai più efficace dei fatti stessi, influenzando sulla strutturazione simbolica e materiale del processo democratico. Anche per questa ragione è decisiva la presenza di un sapere geografico attivo nello scandagliare il nesso territorio/istituzioni in Italia, esercitando una riflessione in grado di mettere in tensione le vecchie e nuove geografie amministrative in ragione delle effettive pratiche di governo delle spazialità metropolitane.

---

<sup>10</sup> Oltre alla rivista *Dialoghi internazionali-Città del mondo* (2006-2012), si vedano: Magatti, 2005; Magatti, Sapelli, 2012.

<sup>11</sup> Si pensi al convegno di Firenze del febbraio 2014, *Le città metropolitane: una riforma per il rilancio del Paese*, promosso dalla Rete delle associazioni confindustriali delle Città metropolitane aggregate attorno a un Manifesto di intenti; ma anche a successive iniziative milanesi di progettazione strategica: dall'elaborazione dei "50 progetti per far volare Milano", alla promozione di un polo dell'innovazione e della scienza per il riuso delle aree post-Expo (Biondi, 2016).

**Riferimenti bibliografici**

- Balducci, A., Fedeli, V., Curci, F., (2017), *Post-Metropolitan territories. Looking for a new urbanity*, Routledge, New York.
- Biondi, V., (2016), *Milano metropoli possibile*, Marsilio, Venezia.
- Bobbio, L., (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.
- Bobbio, L., (2015), "Il sistema degli enti locali". In: *Italia e le sue regioni. L'età repubblicana*, 1, Istituzioni, Treccani, Roma.
- Boccalatte, S., (2008), *Abolire le Province*, Istituto Bruno Leoni, Rubbettino/Leonardo Facco, Catanzaro-Bergamo.
- Bolocan Goldstein, M., (2011), *Geografia delle politiche e geografia per le politiche*. In: AGEI, *Il futuro della geografia: ambiente, culture, economia*, Atti del XXX Congresso Geografico Italiano, vol. I, Pàtron, Bologna.
- Bolocan Goldstein, M., (2015), "Milano metropolitana: un resoconto critico e alcune questioni in prospettiva", *Imprese & Città*, inverno, 8.
- Bolocan Goldstein, M., (2016a), "Rapporti territoriali nella grande contrazione. Osservazioni sulla regione metropolitana milanese", *Milano Produttiva 2016*, Camera di Commercio di Milano, Rubbettino (CZ).
- Bolocan Goldstein, M., (2016b), "Riflettendo su politica e territorio: il governo delle spazialità metropolitane come posta in gioco", *Città in controluce*, 28, dicembre.
- Bolocan Goldstein, M., (2017), *Mobilità scalare, per un diverso statuto dell'urbano nella mondializzazione*. In: Maggioli M. (a cura di), *Territorialità: concetti, narrazioni, pratiche*, Liber amicorum Angelo Turco, FrancoAngeli, Milano.
- Bonomi, A., (2006), "Liberalizzazioni, capitalismo delle reti, territorio", *il Mulino*, 5.
- Calafati, C., (2009), *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Donzelli editore, Roma.
- Centro Studi PIM, (2016), "Spazialità metropolitane. Economia, società e territorio", collana *Argomenti & Contributi*, 15, giugno.
- Crouch, C., (2009), *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari.
- De Rita, G., 2016, "I rischi del decisionismo senza corpi intermedi", *Corriere della Sera*, 22 marzo.
- Donolo, C., Fichera, F., (1981), *Il governo debole. Forme e limiti della razionalità politica*, De Donato, Bari.
- Ferlaino, F., Molinari, P., (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, il Mulino, Bologna.
- Galli, C., (2011), *Il disagio della democrazia*, Einaudi, Torino.
- Galli, S.B., Pola, G., (2014), *Il Nord e la macroregione alpina*, Éupolis, Guerini associati, Milano.
- Governa, F., (2011), *Geografia e politiche territoriali. La difficile strada di un rapporto controverso*. In: AGEI, *Il futuro della geografia: ambiente, culture, economia*, Atti del XXX Congresso Geografico Italiano, vol. I, Pàtron, Bologna.
- Governa, F., (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli, Roma.
- Magatti, M. et al., (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Mondadori, Milano.
- Magatti, M., Sapelli, G., (2012), *Progetto Milano. Idee e proposte per la città di domani*, Mondadori, Milano.
- OECD, (2006), *Territorial reviews, Milan, Italy*, Paris.
- Perulli, P., (2012), *Nord. Un città-regione globale*, il Mulino, Bologna.
- Pizzetti, F., (2015), "Le città metropolitane per lo sviluppo strategico del territorio: tra livello locale e livello sovranazionale", *Federalismi.it*, 12.
- Ruffolo, G., (2009), *Un paese troppo lungo. L'unità nazionale in pericolo*, Einaudi, Torino.
- Società Geografica Italiana (2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Roma, giugno-luglio.



ORNELLA ALBOLINO, GIOVANNA IACOVONE, LUIGI STANZIONE<sup>1</sup>

## LE CITTÀ METROPOLITANE: PERCORSI DI INCLUSIONE O RISCHIO DI NUOVE MARGINALITÀ?

*Né lo spazio è nel soggetto, né il mondo  
è nello spazio.  
È piuttosto lo spazio ad essere nel mondo.*  
(M. Heidegger, *Essere e tempo*)

### 1. Il *découpage* amministrativo come "Nomos della terra"

*Nomos* deriva dal greco *Nemein*. «La forma immediata nella quale si rende spazialmente visibile l'ordinamento politico e sociale di un popolo». Non può tradursi in *Lex*, legge, norma. Il *Nomos* è intimamente legato alla terra e alla sua "appropriazione"; ma la terra, suddivisa, "assegnata", lavorata è il territorio. Che contiene in sé la cifra, la misura della propria evoluzione<sup>2</sup>.

Attenzione, non si tratta di determinismo; il territorio evolve per linee solo tendenzialmente intuitibili, sulla base di miscele di opportunità-risorse. Da ciò derivano gli ordinamenti politici, la cui organizzazione è, dunque, cosa assai complicata. Tali ordinamenti, a tutte le scale di osservazione, perdono valore quando mutano le condizioni che li hanno generati.

Il governo, e dunque il disegno di una città, metropolitana o meno, dipendono dall'evoluzione della città stessa; evoluzione non dissociabile dagli obiettivi che concretamente si ritengono raggiungibili; dall'epoca e dal tipo di relazioni dalle quali gli obiettivi sono scaturiti: piccoli e grandi mutamenti economici, sociali e demografici, di cui però i "disegni territoriali" delle amministrazioni politiche spesso non hanno tenuto conto (Gambi, 1964, pp. 156 e sgg.; 1995, p. 23 e sgg.).

Con le attuali Città Metropolitane (CM), istituite dalla Legge 56/2014, c.d. Legge Delrio, è lecito chiedersi se non stiamo correndo gli stessi rischi di considerare sostanzialmente imm modificabili i confini amministrativi, ignorando le trasformazioni territoriali. La soluzione gordiana di trasformare alcune province in CM, in base ad un'unica legge (altri Paesi europei non hanno fatto così), che non tiene in considerazione le differenze territoriali (Società Geografica Italiana, 2015), non rimanda ad una errata idea di "buon governo", un *Diritto*, cioè, adatto a tutte le stagioni? E che appare più il risultato di una mediazione tra attori politici che non un tentativo di riconoscere i mutamenti territoriali (e i passaggi di scala, dal locale al globale che questi comportano) avvenuti nella nostra epoca? Il *Diritto* è terraneo e riferito alla terra, per dirla con Schmitt (2003) o, se si preferisce, il potere deriva dal territorio e il territorio è, contemporaneamente, la posta in gioco del potere, ma i territori vanno delimitati:

---

<sup>1</sup> Università degli Studi della Basilicata. Benché l'articolo sia frutto di una riflessione condotta in comune, la stesura del par.1 è da attribuirsi a L. Stanzone, quella del par. 2 a G. Iacovone e quella del 3 a O. Albolino.

<sup>2</sup> «[...] una parola che significa tanto "dividere" quanto "pascolare" [...] *Nomos* è la misura che distribuisce il terreno e il suolo della terra collocandolo in un determinato ordinamento, e la forma con ciò data dell'ordinamento politico, sociale e religioso. Misura, ordinamento e forma costituiscono qui una concreta unità spaziale» (Schmitt, 2003, p. 59).

confini, frontiere, segni senza i quali non è possibile esercitare il potere; dunque non sono mai “innocenti”<sup>3</sup>. Ad ogni cambio di potere corrisponde un cambio di maglia (Raffestin, 1981, p. 175).

Nell'economia dello spazio a nostra disposizione, proveremo a mostrare la necessità, in occasione della istituzione delle CM, di imboccare percorsi condivisi che tengano in conto la possibilità di favorire riordini amministrativi, cioè politici, che un tempo avremmo definito a “geometria variabile”.

Dallo studio di caso che prenderemo in esame (la CM di Bari), ma anche da riflessioni relative ad altri territori, ci pare possibile affermare che continuano a prevalere logiche che antepongono alle reali connotazioni ed esigenze specifiche dei luoghi campiture insormontabili, quali quelle regionali e provinciali. Ed è interessante notare come ciò persista anche quando sono in atto confronti dialettici che evidenziano gli effetti negativi di una certa anelasticità mostrata fin qui dagli enti territoriali (Comuni, Regioni e Province), rispetto alla quale proprio l'istituzione delle CM doveva porre rimedio ma che, di fatto, viene intesa come un ente intermedio con competenze esclusive su aree decisamente delimitate (coincidenti con la Provincia omonima) e che solo al proprio interno possono prevedere unioni e fusioni di comuni.

Come emergerà in maniera più chiara dall'esempio di Bari, appare francamente limitante<sup>4</sup> che il testo della legge Delrio non abbia previsto, a fronte di fenomeni di sicuro rilievo per l'analisi geografica (ma non solo), quali quelli che riguardano importanti processi di crescita e di sviluppo di aree contermini, ma appartenenti a Regioni amministrative diverse, che possano trovare proprio nelle CM interloquazioni che devono presupporre indagini e soluzioni impostate al principio della transcalarità, il fondamento cioè di un modo di pensare che, come Schmitt aveva assai per tempo intuito, definirei *pensiero per linee globali* e che guiderà a lungo lo sviluppo umano (Schmitt, 2003, p. 83; Amato, Stanzone, 2005).

Va qui ricordato che la Società Geografica già nel 2013 «formulò una proposta dirompente: quella di abolire insieme alle Province, le Regioni e sostituirle con un sistema organico di aree vaste basate sulle evidenze strutturali del nostro sistema urbano e sul reale assetto territoriale delle nostre economie» (2015, p. 12). Inoltre, nel Rapporto si prendevano in considerazione anche aspetti qualitativi antropologico-geografici riferiti a *luoghi*, al senso di appartenenza e non solo a *spazi* misurabili con le metriche delle quantità. D'altra parte, non si sottaceva il necessario confronto con altre proposte come quelle formulate dalla Fondazione Agnelli sulle Macroregioni e risalenti agli anni Novanta, che non mancavano di argomentazioni scientifiche e politiche di rilievo.

Nel coacervo di campiture amministrative che contraddistingue il nostro Paese (mancate coincidenze, sovrapposizioni eccetera), l'invalidabilità del confine regionale non può essere considerato un tabù; si ricordi peraltro che esso è stato travalicato, ad esempio, nel caso delle delimitazioni dei Parchi naturalistici e delle aree protette. Quando cioè il territorio impone “leggi” e necessità (come si può spezzettare il Parco del Pollino tra Basilicata e Calabria? E come si pensa di tenere “separate” la Murgia materana dall'Alta Murgia pugliese?).

Per non parlare di altre iniziative che *ab origine* devono presupporre geometrie variabili per essere credibili. Il riferimento per gli estensori di queste brevi note è quasi ovvio: la designazione di Matera a Capitale Europea della Cultura per il 2019. Tale processo nasce multiscalare e ciò ha contribuito non poco alla candidatura prima e alla designazione poi, stabilendo nessi tra identità locale (Matera), di-

---

<sup>3</sup> «Senza dubbio il limite o la frontiera non sono, in sé, che un fenomeno banale ed è per questo ch'essi non sono oggetto di grande interesse. Ma nei fatti essi non hanno niente di banale quando sono ricollocati in un sistema semico nel progetto sociale. Essi costituiscono un'informazione *sensu lato*, indispensabile ad ogni azione. Occorre dunque ogni volta studiarli come portatori di un'informazione che esige per essere creata, controllata e mantenuta, dell'energia» (Raffestin, 1981, pp. 173-174).

<sup>4</sup> Un'altra occasione mancata? Si vedano Gambi, 1963; Bonora, 1984; Coppola, Viganoni, 1997.

mensione regionale e macroregionale (Basilicata, Mezzogiorno), apertura internazionale (Europa).

La rilevanza di queste “ragioni dei territori” pone seri problemi amministrativi, ne siamo consapevoli; ma siamo altrettanto convinti della necessità di trovare soluzioni politico-culturali che governino, non comprimano, percorsi evolutivi già innescati territorialmente.

La Geografia non deve tacere, come accadde all’atto della formazione su base regionale del Paese, (Bonora, 1984), al contrario deve farsi pungolo (come ci pare stia accadendo anche in questo Congresso) perché saperi ed esperienze diverse si confrontino serratamente per superare pericolose inerzie.

Regionalizzazioni flessibili? Campiture funzionali *ad hoc*? Nuovi modelli di *governance* delle reti urbane e del rapporto città-campagna-montagna-aree interne? Per parafrasare uno dei più importanti epistemologi del secolo scorso, Paul Feyerabend, “qualsiasi cosa può andar bene” (1975, p. 21), se fondata su processi e metodi partecipati: ai politici spetteranno le decisioni, alla scienza i fondamenti teorici e l’esplicitazione delle procedure di analisi, ai cittadini la condivisione.

## 2. Alcune riflessioni sul processo di costruzione della Città Metropolitana di Bari

A distanza di tre anni dall’entrata in vigore della legge Delrio sulle città metropolitane, appare interessante rivolgere lo sguardo alle dichiarate intenzioni del legislatore presenti nella Relazione al d.d.l. (2013), sfociato nella legge 56/14, che non risparmia toni addirittura enfatici – quasi da nuovo Rinascimento – nel descrivere il ruolo che le CM dovrebbero rivestire anche nel modello di governo a regime: «La missione essenziale delle città metropolitane è infatti quella di porsi in qualche modo alla testa della ripresa dello sviluppo e del rilancio del nostro sistema economico e produttivo. Più della metà della popolazione italiana vive nelle città metropolitane, e più della metà del PIL annuale è prodotto in queste aree. In queste aree sono collocati i nostri centri di ricerca di maggiore peso e prestigio, le Università più avanzate, le strutture finanziarie portanti del Paese. In queste aree sono collocate le sedi delle imprese più rilevanti e delle multinazionali più prestigiose. Queste aree costituiscono i nodi portanti del nostro sistema di servizi, della nostra rete dei trasporti sia via terra che via mare e cielo, delle nostre attività più innovative. Dunque è da queste aree e dalle città che sono chiamate a rappresentarle che occorre ripartire con forza e determinazione».

V’è anzitutto da chiedersi se queste affermazioni, così impegnative, possano essere ritenute riferibili a realtà assai diverse fra di loro: per restare al solo dato demografico si va dalle conurbazioni di Milano, Napoli, Torino, sino ad aree di poco superiori a 500.000 abitanti, come Reggio Calabria. Insomma, la legge ritiene confrontabili, e dunque assimilabili sotto una medesima disciplina organizzativa, aree che differiscono fra loro già per il solo fatto di ospitare una popolazione anche sei volte meno numerosa (Portaluri, 2014).

La disciplina giuridica delle CM, invece, non può che essere una variabile dipendente, il cui valore scaturisce da una serie di fattori. Innanzitutto, la storia giuridico-istituzionale del Paese: i modelli di ente e di governo locale non sono estranei alla qualificazione delle CM, siano esse veri e propri enti locali oppure no.

In secondo luogo, connesso al fattore appena richiamato, un ruolo è da riconoscersi alla sensibilità collettiva e delle Istituzioni con riguardo all’autonomia locale. La fiducia che viene riposta o il timore che viene percepito nei confronti dello stesso concetto di autonomia è determinante soprattutto con riguardo ai poteri e alle funzioni attribuite.

Non meno importante è l’estensione del territorio rapportata alla collocazione geografica e al dato demografico.

La disciplina delle CM e le presupposte scelte politiche, dunque, sono condizionate dai problemi e dalle esigenze che vengono avvertiti e dovrebbero essere funzionali alla migliore organizzazione delle

soluzioni necessarie (Iacovone *et al.*, 2015).

Ne deriva la necessità di costruire modelli di *governance* capaci di porre in costante equilibrio la dimensione economica e quella sociale, i modelli di democrazia della rappresentanza con quelli della democrazia partecipativa e di prossimità, il ruolo del soggetto pubblico con le istanze del privato e con la sua naturale propensione a porre in essere iniziative economiche.

È stato tuttavia osservato come, al di là del rigido punto di partenza volto ad identificare – con una operazione di meccanica trasposizione – le CM con la vecchia perimetrazione delle Province, la legge Delrio, con le sue generiche previsioni procedurali e la scarsa attenzione alla concreta applicabilità dei modelli di *governance*, potrebbe essere foriera di attuazioni innovative (Vetritto, 2015).

Può pertanto essere interessante, sia pur limitando l'indagine alla CM di Bari, se e quanto sia stato colto e, ancora, se si possano considerare ipotesi di dinamiche innovative per lo sviluppo del territorio metropolitano in considerazione.

### 2.1. Dallo Statuto all'attuazione

Lo Statuto della CM di Bari, il primo ad essere stato approvato, si configura a maglie larghe, sul filo di un delicato equilibrio tra opportunità di cooperazione e la tentazione di una nuova centralizzazione in favore della città capoluogo.

Di contro un chiaro *favor* e una conseguente scelta politico-organizzativa non gravitazionale sarebbe stato un importante messaggio, idoneo ad arginare diffidenze e tensioni politico-istituzionali tra il capoluogo e gli altri comuni, in grado di far emergere i vantaggi della nuova organizzazione territoriale.

Il policentrismo, difatti, si pone quale scelta organizzativa idonea a favorire l'attenuazione delle marginalità. Con riguardo all'area metropolitana barese emerge anche il riferimento alle aree interne, parti di territorio distanti dai centri di agglomerazione e di servizio, con traiettorie di sviluppo instabili, ma al tempo stesso dotate di risorse che mancano alle aree centrali, fortemente policentriche e con elevato potenziale di attrazione, ma che appaiono penalizzate dalla posizione periferica nella limitazione dei diritti sostanziali dei residenti in termini di servizi e di opportunità di lavoro (Barca, 2010).

Emerge l'esigenza di una regolamentazione delle interazioni città-campagna/zone interne su basi solidaristiche nel quadro di una visione eco-sistemica.

Una potenziale convergenza di interessi, dunque, per sviluppare e riqualificare con vantaggio reciproco l'interscambio delle città con le aree interne, con la messa a valore di molte risorse locali, oggi poco o male utilizzate.

Sotto tale profilo lo Statuto presenta alcune criticità. Esso, infatti, appare la risultante di scelte non guidate da una corretta e articolata analisi territoriale, anche alla luce delle esigenze espresse dalle diverse comunità che, peraltro, si sono espresse in maniera significativa. Ciò ha dato luogo ad una trama giuridica fatta di regole "lasche" e talvolta ambigue, poco inclini a promuovere le condizioni politico-amministrative dell'integrazione, basata sulla complementarità tra aggregazioni omogenee in grado di innovare la *governance* territoriale.

La previsione di zone omogenee per l'esercizio delle funzioni, che avrebbe potuto essere interessante proprio per rafforzare il policentrismo è *eventuale* e marginale tanto che le zone non vengono citate neppure tra i soggetti destinatari di deleghe di funzioni. Tali deleghe, peraltro, assumono sempre una veste eccezionale e derogatoria.

Ad oggi, infatti, la CM non ha promosso alcuna zona omogenea, sebbene numerosi studi, nonché la stessa pianificazione strategica (Omero, 2008), evidenzino la presenza di almeno tre aree caratterizzate da condizioni socio-economiche e culturali omogenee: Valle d'Itria, Conca barese e Murgia (quest'ultima risulta l'unica considerata dall'art. 3, 2° comma dello Statuto), che ben si presterebbero a forme di *governance* comune.

Ciò posto, dal punto di vista della programmazione, a circa due anni dall'approvazione dello Statuto, la CM di Bari ha varato nel 2015, il Documento unico di programmazione (Dup), documento strategico ma anche "operativo" e che pertanto si sviluppa in un arco temporale coincidente con quello del bilancio annuale di previsione; nel 2016, il modello di *governance* del processo di pianificazione strategica. Entrambi i documenti non presentano caratteri e contenuti particolarmente innovativi dal punto di vista strategico, nonostante, per esempio, i frequenti riferimenti, sia pur meramente ricognitivi, ai collegamenti territoriali ed economici con la vicina Basilicata e in particolare con Matera. Al riguardo sono altresì prese in considerazione le connessioni materiali e immateriali di Matera con la CM di Bari. Né può negarsi che quest'ultima abbia registrato una notevole capacità di aggregare i Comuni di tutto il territorio metropolitano su singole, specifiche progettualità, grazie ad una "unione informale per obiettivi" (Dentamaro, 2017). Non si intravede, tuttavia, l'obiettivo di fare un salto qualitativo che, facendo leva su alcuni "non detti" della legge Delrio, proponga letture in grado di valorizzare la innegabile sussidiarietà eco-sistemica basata su connessioni anche infrastrutturali efficienti e sicure, per creare un vero e proprio sistema economico, sociale e territoriale tra Bari e Matera.

Appare poco condivisibile, in altri termini, in una logica strategica inclusiva sotto l'aspetto territoriale ed economico che nulla si dica per città come Matera, che a pieno titolo, creerebbero valore aggiunto e contribuirebbero ad un diverso modo di pensare una città che travalichi le mura medievali.

Un'ottica di governo innovativa, infatti, deve porsi in una logica di apertura che vada oltre i confini amministrativi, attraverso la costituzione di un sistema di interazioni funzionale ad un assetto socio-economico a "geometria variabile" e caratterizzato da istituzioni diversificate, sulla base di una visione sensibile alle esigenze della comunità che vanno oltre perimetri predeterminati con atti normativi (ad esempio quelli che riguardano servizi, equità di genere, immigrazione, governo del territorio, mobilità, ambiente, sviluppo sostenibile, cultura, università, innovazione). In definitiva, appare opportuno, sia sul piano funzionale, sia su quello culturale, riflettere e operare in senso innovativo affinché tali processi possano trovare una base normativa per la loro effettiva realizzazione, attivando strumenti giuridici adeguati.

### **3. Città Metropolitana e aree interne: prove d'integrazione**

Riteniamo opportuno, ora, un riferimento alle relazioni tra la CM di Bari e i territori limitrofi del Materano. Si tratta di connessioni da rafforzare ma che appaiono quanto mai necessarie per lo sviluppo delle aree interne lucane e pugliesi. Si fa qui riferimento all'Alta Murgia, che lo Statuto della CM individua come zona omogenea (comuni di Altamura, Gravina in Puglia e Santeramo in Colle), e alla Murgia materana, vera e propria periferia di Matera (fig. 1). I confini si presentano tuttavia molto più ampi se si considera che nel territorio osservato sono compresi due Parchi.



Figura 1. Le Murge. Fonte: ns. elaborazione su <http://www.comathsnet.it>.

Il *Parco nazionale dell'Alta Murgia* occupa l'area occidentale della CM<sup>5</sup>. Racchiuso tra le valli che degradano verso l'Adriatico è un territorio in cui «l'azione perenne della natura si mescola e convive con quella millenaria dell'uomo che ha edificato masserie in pietra, [...] dotate di recinti e stalle per le greggi, cisterne, neviere, chiesette, specchi e reticoli infiniti di muri a secco»<sup>6</sup>.

Nel vasto altopiano murgico, si estende anche il *Parco archeologico storico-naturale delle Chiese rupestri del Materano*, propaggine orientale delle Murge pugliesi<sup>7</sup>. Noto come *Parco regionale della Murgia Materana* è un'aspra distesa di calacarenite (circa 8.000 ettari), che ospita boschi e macchia mediterranea, incisa da valloni e da pochi ripidi corsi d'acqua (come i torrenti Gravina e Jesce)<sup>8</sup>.

Le caratteristiche geomorfologiche simili confermano la sostanziale omogeneità dei contesti consi-

<sup>5</sup> Si estende su oltre 68.000 ettari ed è compreso tra le Province di Bari e BAT e le Comunità montane della Murgia Nord Occidentale e Sud Orientale. Per quanto definito già nel 1998, è stato istituito nel 2004 e coinvolge 13 comuni:

Andria, Corato, Ruvo di Puglia, Bitonto, Minervino Murge, Grumo Appula, Toritto, Spinazzola, Poggiorsini, Cassano delle Murge, Altamura, Gravina in Puglia, Santeramo in Colle.

<sup>6</sup> È la suggestiva descrizione che l'Ente Parco propone. Il sito internet, <http://www.parcoaltamura.gov.it/>, rende disponibili informazioni dettagliate, fornendo aggiornamenti sulle attività di progettazione in corso. Si veda anche Giura Longo, Boenzi, 1994.

<sup>7</sup> Istituito nel 1990, comprende Matera e Montescaglioso.

<sup>8</sup> L'Ente Parco descrive accuratamente l'habitat e la storia della più piccola area protetta lucana (<http://www.parcomurgia.it/>).

derati<sup>9</sup> e sono anche alla base di un tessuto socio-economico che presenta molti elementi in comune: un territorio dalla spiccata identità, caratterizzato da un'antica civiltà contadina in cui emergono le vestigia di un prezioso insediamento rupestre. Luoghi in cui le nuove politiche di sviluppo si concentrano sulla valorizzazione di un turismo culturale ed enogastronomico radicato nelle specificità dei *milieux* locali. Un'area collegata da una rete infrastrutturale – definita fin dai tempi della transumanza – che si cerca di potenziare adeguatamente<sup>10</sup>.

Le medesime criticità accomunano le “due Murgie”: tra le principali, le discariche e le cave illegali, lo scempio abusivo, gli spietramenti, le servitù militari, la diffusione di attività produttive in ambito rurale, l'abbandono dei settori tradizionali. Si tratta di un territorio che richiede strategie di sviluppo comuni e condivise, per valorizzare in modo integrato le sue peculiarità di area interna.

La città di Matera, nel dossier di candidatura a Capitale Europea della Cultura, ha evidenziato quale obiettivo prioritario «la volontà di riconnettere e rilanciare le aree interne della regione attraverso il superamento dei “problemi di accessibilità territoriale”», attribuendo un ruolo chiave alla prossimità con Bari «sino a creare un sistema di città connesse attraverso un corridoio multimodale che colleghi le due Capitali del Sud» (Greco, Scarano, p. 4)<sup>11</sup>. Dal canto suo lo Statuto della CM di Bari ha previsto con le zone omogenee uno strumento in grado di considerare aree unificate da «identità ambientali, [...] storico-culturali, rurali, [...] e delle localizzazioni produttive», perimetrando aggregazioni alle quali vanno attribuite puntuali funzioni. Il problema dunque consiste nel fatto che le zone sono prive di risorse dedicate e anche di una concreta definizione delle attività da svolgere (Iacovone *et al.*, 2015, p. 8). E, in ogni caso, per quanto appaia evidente l'interesse della CM verso il Materano, la legge pone il vincolo dei confini regionali e ciò impedisce di promuovere un più ampio progetto di area vasta.

Di fatto le zone omogenee – così come concepite dallo Statuto – possono essere considerate equiparabili per struttura e funzioni alle Unioni dei comuni. In quest'ottica potrebbero svolgere un ruolo significativo per supportare politiche condivise e radicate.

Il percorso di progettazione partecipata *Murgia metropolitana* ha rappresentato già una buona traccia (Iacovone *et al.*, 2015, p. 11) e non va dimenticata l'esperienza realizzata nell'area attraverso i Gruppi di azione locale (Gal) attivati dall'iniziativa comunitaria Leader<sup>12</sup>. Un proficuo confronto e un ruolo attivo attribuito alle zone omogenee nella pianificazione strategica e nel governo del territorio – con significative proiezioni extraregionali – potrebbero dare vita ad una struttura territoriale policentrica ma adeguatamente integrata, in grado di rafforzare i legami già significativi di Bari con la città di Matera.

Al momento, tuttavia, la scelta di privilegiare un modello che appare sostanzialmente gravitazionale sembra penalizzare la ricerca di un rapporto equilibrato tra contesti urbani e rurali; a ciò si aggiunge che l'assenza di una strategia unitaria che superi i confini regionali rischia di tradursi in un ulteriore elemento di marginalità per le aree interne pugliesi e lucane e, in particolare, per il territorio

<sup>9</sup> I comuni di Altamura, Gravina in Puglia, Matera e Montescaglioso sono anche compresi nel Bacino idrografico del fiume Bradano.

<sup>10</sup> Puglia e Basilicata ipotizzano numerose iniziative finalizzate a rafforzare assi viari e ferroviari. Si veda, a tale proposito, il Piano regionale dei trasporti pugliese, approvato nel 2016.

<sup>11</sup> «I “servizi di connessione” offerti dalla città di Bari assumono un ruolo cardine al fine di consolidare la funzione di cerniera di Matera con le aree interne della Basilicata. In particolare si pensi ai servizi di supporto alla mobilità ubicati a Bari [...], che possono essere intesi come funzionali agli interessi turistici, storico-naturalistici ed enogastronomici di Matera 2019». In quest'ottica vanno considerate anche le politiche proposte dalla Strategia nazionale per le aree interne, avviata da F. Barca nel 2012.

<sup>12</sup> Ricordiamo che Leader (*Liaisons entre actions de développement de l'économie rurale*) è l'acronimo del Programma comunitario che fin dagli inizi degli anni Novanta propone forme innovative di sviluppo locale delle zone rurali. Nella Murgia pugliese si segnalano le esperienze dei Gal *Murgia PIU'* e *Terre di Murgia*. In Basilicata il Gal *Bradanicca*.

della Murgia. Il Rapporto SVIMEZ 2016 ha evidenziato la crescita di alcuni territori lucani e pugliesi e, come ha sottolineato il presidente Adriano Giannola, la Basilicata può nuovamente candidarsi al ruolo di laboratorio a scala nazionale, «possibile prototipo di nuovo dinamismo basato su interazione ed integrazione tra territori»<sup>13</sup>. Si tratta, tuttavia, di una potenzialità ancora del tutto *in fieri* sulla quale gli attori e i territori sono chiamati a impegnarsi per «‘ripensarsi’ in termini ecosistemici, cercando di far interagire strumenti e politiche istituzionali con le progettualità della cittadinanza attiva» (Iacovone *et al.*, 2015, p. 12).

### Riferimenti bibliografici

- Amato, F., Stanzone, L., (2005), “L’era del compimento del ‘pensiero per linee globali’. Convergenze e contraddizioni in chiave geografica”, *Rivista Geografica Italiana*, 2, pp. 253-278.
- Annese, M., (2016), “Turismo, paesaggio, ambiente. L’Agenda urbana di una pubblica amministrazione nella Città metropolitana di Bari”, *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, *Rapporto sulle città 2016 Le agende urbane delle città italiane*, Urban@it Background Papers, 1-10.
- Barca, F., (2010), *Per una strategia di sviluppo mirata ai risultati: la politica di coesione a una svolta*. In: Salvemini M.T., Bassanini F. (a cura di), *Il Finanziamento dell’Europa. Il bilancio dell’Unione e i beni pubblici europei*, Passigli Editore, Firenze.
- Bonora, P., (1984), *Regionalità. Il concetto di regione nell’Italia del secondo dopoguerra (1943-1970)*, FrancoAngeli, Milano.
- Città Metropolitana di Bari, (2016), *Piano Strategico Metropolitan Terra di Bari*, <http://www.cittametropolitana.ba.it>.
- Coppola, P., Viganoni, L., (1997), *Strategie meridionali. Attori e territorio tra il Tirreno e lo Ionio*, Fondazione G. Agnelli, Torino.
- Dentamaro, M., (2016), “C’è un metodo Decaro per la Città Metropolitana”, *Corriere del Mezzogiorno*, 8 novembre.
- Feyerabend, K.P., (1984), *Contro il metodo*, Feltrinelli, Milano.
- Fondazione G. Agnelli, (1993), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Contributi di ricerca, Torino.
- Gambi, L., (1964), *Questioni di geografia*, ESI, Napoli.
- Gambi, L., (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*, il Mulino, Bologna.
- Giura Longo, R., Boenzi, F., (1994), *La Basilicata. I tempi, gli uomini, l’ambiente*, Edipuglia, Bari.
- Greco, F., Scarano A.V., (2016), “Connettere il sistema: Città metropolitana di Bari e Matera EcoC 2019”, *Wp. Rivista online di Urban@it*, pp. 1-9.
- Heidegger, M., (1970), *Essere e tempo*, Longanesi, Milano.
- Iacovone, G., Milella, S., Pagnelli, T.P., Turturo, M., Rotondo, F., (2015), “Verso la costruzione di una zona omogenea nella Città Metropolitana di Bari: l’Alta Murgia”, *Wp. Rivista online di Urban@it*, pp. 1-16.
- Omero, M., (2008), *Metropoli Terra di Bari – Ba 2015: tradizione e innovazione – Visioni, obiettivi e azioni del*

---

<sup>13</sup> Si fa riferimento all’esperienza di “Matera laboratorio” nell’ambito del Piano Piccinato o alla illuminata *vision* di Adriano Olivetti. Le parole di Giannola sono del suo intervento nel seminario *Verso Matera 2019 Capitale europea della Cultura. Un piano di sviluppo oltre i confini della città*, durante la 37° Conferenza scientifica annuale dell’Associazione Italiana di Scienze Regionali, in cui il tema di fondo è stato *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale*. Connessione e integrazione si presentano come i principali obiettivi da perseguire: nel contributo è stato anche sottolineato che «la Basilicata è una cerniera tra Tirreno ed Adriatico, di fatto segregata e poco accessibile. Matera è senz’altro molto attraente ma al momento poco attrattiva».

*Piano strategico*, Sedit, Bari.

Portaluri, P.L., (2014), "Osservazioni sulle città metropolitane nell'attuale prospettiva di riforma", *federalismi.it*.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, (2016), *Città Metropolitana di Bari. Patto per lo sviluppo della Città Metropolitana di Bari. Attuazione degli interventi prioritari e individuazione delle aree di intervento strategiche per il territorio*, Bari.

Provincia di Bari, (2015), *La Città Metropolitana di Bari. Lo Statuto*.

Raffestin, C., (1981), *Per una geografia del potere*, UNICOPLI, Milano.

Schmitt, C., (2003), *Il Nomos della terra*, Adelphi, Milano.

Società Geografica Italiana, (2015), *Rapporto Annuale. Il riordino territoriale dello Stato*, Roma.

Vetritto, G., (2015), "L'Italia da rammendare. Legge Delrio e ridisegno del sistema delle autonomie", *Wp. Rivista online di Urban@it*, 1, *Rapporto sulle città 2015. Metropoli attraverso la crisi*, pp. 1-22.

Viganoni, L., (1997), *Lo sviluppo possibile. La Basilicata oltre il Sud*, ESI, Napoli.

