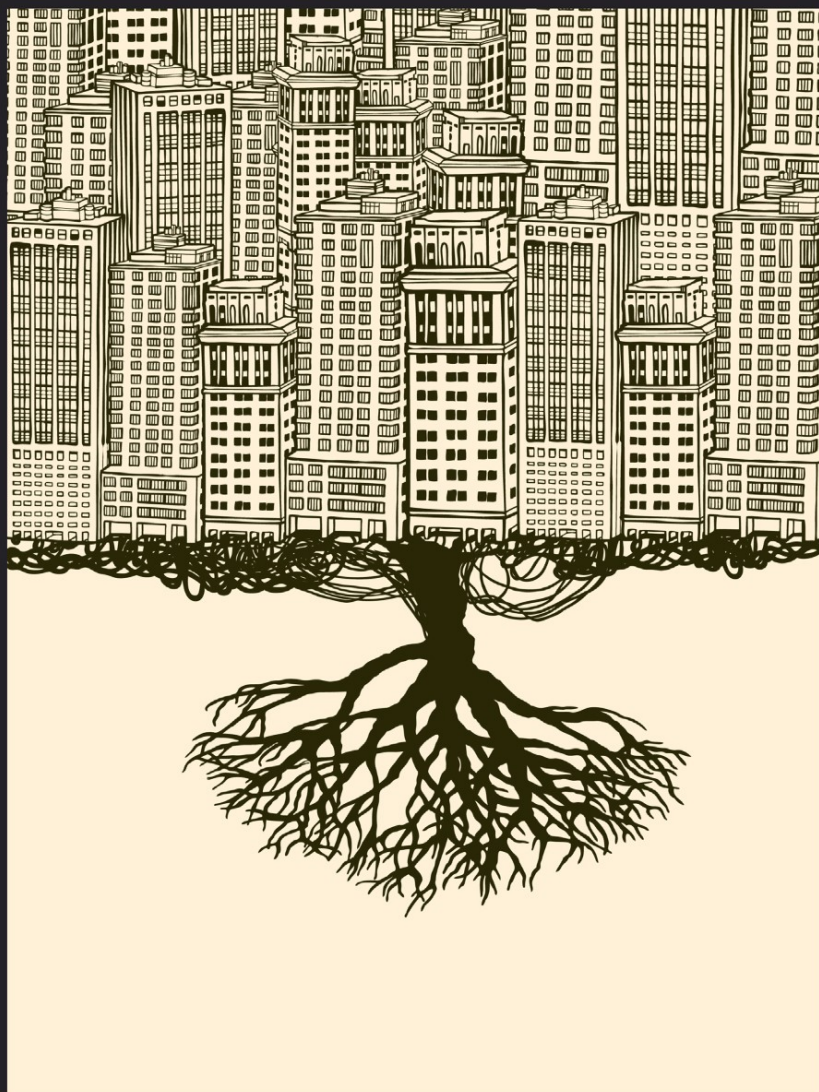


(S)radicamenti



MEMORIE GEOGRAFICHE
nuova serie / n. 15 / 2017



MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Torino, 16 dicembre 2016

(S)radicamenti

a cura di
Egidio Dansero, Maria Giuseppina Lucia,
Ugo Rossi e Alessia Toldo



(S)radicamenti è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-3-9

Numero monografico delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici
(<http://www.societastudigeografici.it>)

Certificazione scientifica delle Opere

Le proposte dei contributi pubblicati in questo volume sono state oggetto di un processo di valutazione e di selezione a cura del Comitato scientifico e degli organizzatori delle sessioni della Giornata di studio della Società di Studi Geografici

Hanno contribuito alla realizzazione di questo volume:

Alba Angelucci, Nico Bazzoli, Raffaella Coletti, Egidio Dansero, Francesco Dini, Paolo Giaccaria, Viviana Langher, Mirella Loda, Maria Giuseppina Lucia, Maria Cristina Martinengo, Giacomo Pettenati, Anna Maria Pioletti, Matteo Puttilli, Francesco Quatraro, Chiara Rabbiosi, Luca Simone Rizzo, Ugo Rossi, Francesca Silvia Rota, Alessia Toldo, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è tratta da www.shutterstock.com

© 2017 Società di Studi Geografici
Via San Gallo, 10
50129 - Firenze

PRESENTAZIONE

In continuazione con quello che ormai può essere considerato un appuntamento annuale organizzato dalla nostra Società, procedo alla presentazione delle Memorie, risultato della giornata di studio in Geografia economico-politica "Oltre la globalizzazione". Quest'anno la "parola" guida "(s)radicamenti" ha richiamato l'attenzione e la partecipazione di un'ampia schiera di geografi giovani e meno giovani che si sono confrontati in varie sessioni parallele presso l'Università di Torino.

Un ringraziamento, che non è soltanto di dovere, va al gruppo di colleghi che con entusiasmo e molto lavoro hanno reso possibile l'evento e che hanno di fatto convinto ancora di più il Consiglio Direttivo della Società di Studi Geografici a continuare ad organizzare la giornata di studio presso gli Atenei Italiani. Spero di non dimenticare nessuno e quindi mi rivolgo al comitato organizzatore e alla segreteria del convegno per porgere i ringraziamenti miei e del Consiglio: Sergio Conti, Egidio Dansero, Paolo Giaccaria, Maria Giuseppina Lucia, Ugo Rossi, Alessia Toldo, Samantha Cenere, Davide Cirillo, Cristina Lo Presti, Giacomo Pettenati, Anna Paola Quaglia, Umberto Rosati, Diego Vitello; a coloro che hanno proposto e coordinato sessioni tematiche: Alba Angelucci, Nico Bazzoli, Raffaella Coletti, Egidio Dansero, Francesco Dini, Paolo Giaccaria, Viviana Langher, Mirella Loda, Maria Giuseppina Lucia, Maria Cristina Martinengo, Giacomo Pettenati, Anna Maria Pioletti, Matteo Puttilli, Francesco Quatraro, Chiara Rabbiosi, Luca Simone Rizzo, Ugo Rossi, Francesca Silvia Rota, Alessia Toldo, Sergio Zilli; ai colleghi che hanno accettato di coordinare le sessioni predisposte dagli organizzatori: Ugo Rossi e Alberto Vanolo; infine agli ospiti che hanno partecipato al seminario sul concetto di radice: Giuseppe Dematteis, Paolo Giaccaria, Giovanni Leghissa e Francesco Remotti

È superfluo ed è soprattutto gradito sottolineare che anche in questa occasione, è stata resa possibile la stampa degli interventi, grazie all'opera di un nutrito gruppo di colleghi, i quali, come da consuetudine, hanno permesso la presentazione delle Memorie, che raccolgono i contributi della giornata 2016, a ridosso della Settima Giornata di studio in Geografia economico-politica del 1° dicembre 2017. La "parola" guida sarà "barriere/barriers" e la giornata si terrà a Pescara.

Lidia Scarpelli
Presidente della Società di Studi Geografici

Firenze, novembre 2017

ALESSANDRA GHISALBERTI

VERSO NUOVI SISTEMI URBANI IN RETE: IL RIORDINO TERRITORIALE E LE AREE VASTE IN ITALIA

1. INTRODUZIONE. — La Legge sul riordino amministrativo (n. 56/2014) – la cosiddetta legge “Delrio” recante “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni” – è al centro del dibattito italiano in relazione ai cambiamenti che determina nell’organizzazione del territorio e alla nuova articolazione dei rapporti tra Stato e enti territoriali che prospetta (1). Nello specifico, essa consente di riconfigurare gli equilibri tra governo centrale e strutture amministrative locali, offrendo uno strumento legislativo di riferimento a scala nazionale all’interno del quale articolare le competenze e le responsabilità dei differenti livelli amministrativi. Al contempo, essa prospetta una gestione semplificata dei rapporti tra questi ultimi per dare attuazione a quanto era stato parzialmente previsto dalla Legge n. 142/1990 nell’articolazione tra città metropolitane e Aree Vaste (2). La Legge Delrio inoltre permette di salvaguardare la centralità del comune italiano, la più antica istituzione amministrativa a scala locale, rilanciandone il ruolo nei processi di sviluppo territoriale tramite una nuova organizzazione fondata sull’unione e la reticolarità intercomunale quale antidoto all’eccessiva frammentazione municipale che caratterizza il territorio italiano (3). In tale prospettiva, essa costituisce una tappa importante della geografia amministrativa in Italia.

Di particolare interesse risultano le ricadute che la Legge Delrio determina sui sistemi urbani italiani che, nell’ambito dei fenomeni socio-territoriali indotti dalla mondializzazione, costituiscono sempre più i nodi di un sistema reticolare connesso a scala mondiale e si articolano al proprio interno in strutture policentriche (4). Infatti, la mondializzazione ha accelerato la mobilità di persone, merci e informazioni determinando una rete di sistemi urbani strettamente connessi a scala mondiale (Lévy, 2003a; 2008). All’interno di tali sistemi urbani il dualismo tra un nodo principale, che concentra popolazione e funzioni, e il resto del territorio circostante, ad esso subordinato, è ormai superato. Abbandonato l’approccio oppositivo centro/periferia, il nuovo modello di città reticolare e policentrica (Soja, 2007; 2011; Casti, 2014) consente di cogliere le complesse dinamiche urbane contemporanee, fondate sull’interdipendenza esterna e sulla molteplicità di centri al proprio interno.

In tale contesto, il presente contributo illustra il processo applicativo della Legge sul riordino amministrativo in Italia, focalizzandone gli esiti nella definizione delle Aree Vaste e nel recupero di una loro articolazione interna in sistemi policentrici. Quindi, si focalizza il processo di definizione delle Aree Vaste in Lombardia, esemplificandolo sul territorio bergamasco che, superata la strutturazione amministrativa provinciale, sperimenta nuove funzioni in stretta connessione con l’ente regione, da un lato, e con i numerosi comuni dall’altro. Rispetto a questo ultimi, inoltre, si prospettano le suddivisioni

(1) Da diversi anni tale dibattito è centrale anche nelle riflessioni della comunità geografica italiana che già nel 2014 focalizzò il Rapporto annuale della Società Geografica Italiana su tale tema, prospettando a scala nazionale possibili scenari di riordino amministrativo delle singole regioni. Per un approfondimento, si veda Dini, Zilli (2015).

(2) Infatti, è la Legge n. 142/1990 che detta i principi dell’ordinamento delle autonomie locali, focalizzando il ruolo di comuni e province e determinandone le funzioni, nella prospettiva di sostituire – a ben quarant’anni di distanza – quella ereditata dal fascismo ed informata ai principi del nuovo ordine costituzionale, all’indomani dell’approvazione della Costituzione del 1948. Si veda Vesperini (2010).

(3) Per un approfondimento sulla Legge di riordino territoriale degli enti locali e sul processo di revisione dei confini amministrativi che essa ha indotto, si veda Casula, Marotta (2016).

(4) Per approfondire la mutazione in atto nei sistemi urbani italiani, è utile riferirsi agli atti del XXXI Congresso Geografico Italiano svoltosi a Milano nel 2013 che ha focalizzato la “Scomposizione e ricomposizione territoriale della città contemporanea”: Saramellini, Mastropietro, 2014; in particolare, si veda la IV sessione sulla “città plurale” e la relativa introduzione che assume l’urbanesimo postmoderno quale impianto teorico in grado di indagare le nuove configurazioni della città contemporanea: Casti, 2014.

introdotte dalla Legge Delrio – le undici zone omogenee – volte a fare emergere le polarità interne e a supportare nuovi processi di sviluppo locale fondati sulla reticolarità tra i comuni, conferendo loro maggiore rappresentatività. Gli ambiti di applicazione già attivi nel bergamasco sono diversi – tra i quali risulta centrale quello scolastico – e mostrano nuove possibilità di gestire il territorio in una prospettiva reticolare, seppure talvolta evidenzino fragilità provenienti da un’iper-strutturazione del territorio in relazione al permanere di precedenti compartimentazioni funzionali.

2. TRA DINAMISMO TERRITORIALE E NUOVI ASSETTI DEL GOVERNO: LA LEGGE DELRIO. — Le mutazioni socio-territoriali indotte dalla mondializzazione all’inizio del Terzo Millennio hanno reso l’organizzazione amministrativa preesistente in Italia inadeguata a rispondere alle nuove esigenze emergenti. In particolare, la centralità assunta dai nuclei urbani, quali nodi locali di una rete di scambi e flussi di persone e di beni materiali e immateriali a scala mondiale, ha evidenziato il bisogno di assetti di governo del territorio in grado di gestire la complessità proveniente da inedite configurazioni dei sistemi urbani. Si tratta di territori urbanizzati che mostrano nuove esigenze nei trasporti, nelle attività produttive, nei sistemi residenziali, nei processi di valorizzazione del proprio patrimonio storico-artistico, ma che mettono anche in discussione il tradizionale ruolo dello Stato richiamando, da un lato, la necessità di strutture governative sovra-nazionali in grado di regolamentare gli scambi in rete a scala mondiale e, dall’altro, la richiesta di maggiore autonomia da parte dei singoli territori a scala locale. Ciò rende sempre meno cogenti i tradizionali principi di omogeneità e centralismo, a favore di sistemi territoriali più differenziati e policentrici.

Tale inadeguatezza è stata ulteriormente palesata dalla crisi economica che, con la caduta del reddito, la crescita del debito e l’aumento della disoccupazione, ha ribadito la necessità di pensare ad una nuova organizzazione amministrativa dell’Italia utile a favorire e rilanciare processi di sviluppo fondati sulla resilienza del territorio (5). Infatti, il ritaglio amministrativo precedente alla Legge Delrio è risultato incongruente rispetto all’attuale organizzazione delle attività urbane e dei processi produttivi, inibendo le possibilità di rigenerare il territorio e, ancor peggio, aumentandone le diseconomie. Esso, dunque, si discostava molto dalla concreta geografia economico-politica dell’Italia e dalla sua recente riconfigurazione che pone i sistemi urbani al centro.

Il tale contesto, la Legge Delrio ridisegna confini e competenze dell’amministrazione locale con l’obiettivo di adeguarne l’ordinamento ai principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (6). Più precisamente, essa riarticola il territorio nazionale tramite tre principali strutture: individua le *città metropolitane*, definisce le *Aree Vaste* e organizza la trama dei *comuni*.

Relativamente alle città metropolitane – ovvero Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli, e Reggio Calabria, più Roma Capitale con disciplina speciale, come previsto dalla Legge Delrio; alle quali si aggiungono, nelle regioni a statuto speciale: Cagliari, Catania, Messina e Palermo – si tratta di sistemi urbani metropolitani il cui territorio coincide con quello delle provincie omonime preesistenti. Sono enti di secondo livello governati da organi eletti tra i sindaci e i consiglieri dei comuni appartenenti alla città metropolitana stessa. Sono volti a promuovere uno sviluppo strate-

(5) Il concetto di resilienza è fondamentale per orientare l’innovazione nelle politiche e nelle strategie di sviluppo sostenibile del territorio poiché richiama la capacità di quest’ultimo di adattarsi ai cambiamenti in atto reagendo a situazioni di stress e attivando strategie utili a ripristinare i propri dispositivi interni di funzionamento. Si veda, in proposito, Colucci, Cottino (2015).

(6) Infatti, recita il primo comma dell’art. 118 della Costituzione italiana: “Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza”. Nello specifico, la sussidiarietà può essere definita come quel principio regolatore per cui se un ente inferiore è capace di svolgere bene un compito, l’ente superiore non deve intervenire, ma può eventualmente sostenerne l’azione. La differenziazione stabilisce nell’attribuzione di una funzione amministrativa ai diversi livelli di enti di governo (Comuni-Province-Città metropolitane-Regioni-Stato), che si debbano considerare le caratteristiche relative alle rispettive capacità di governo degli enti amministrativi riceventi; queste sono caratteristiche demografiche, territoriali, associative, strutturali che possono variare anche in misura notevole nella realtà del Paese. Infine, l’adeguatezza stabilisce che l’entità organizzativa che è potenzialmente titolare di una potestà amministrativa, deve avere un’organizzazione adatta a garantire l’effettivo esercizio di tali potestà; l’adeguatezza va considerata sia rispetto al singolo ente, sia rispetto all’ente associato con altri enti, per l’esercizio delle funzioni amministrative. Si veda anche Cortese (2003).

gico del territorio metropolitano tramite la gestione integrata di servizi, infrastrutture e reti di comunicazione al proprio interno, così come il consolidamento di relazioni istituzionali con le città metropolitane europee (7). Dunque, svolgono un compito strategico di promozione dello sviluppo del proprio territorio, anche e soprattutto dal punto di vista infrastrutturale e dei rapporti internazionali, in una logica proiettata verso il futuro e caratterizzata da dinamismo e relazionalità.

La Legge Delrio, inoltre, abolisce le province chiamando le regioni a definire e normare le Aree Vaste che ne costituiscono la nuova articolazione sul territorio, seppure anch'esse, come le città metropolitane, mantengano inalterati i confini provinciali. Nello specifico, in Italia sono stati individuati 93 enti di Area Vasta non elettivi – ne sono escluse le province di Trento e Bolzano e la Val d'Aosta – che prevedono poche funzioni fondamentali, assumendo competenze rilevanti rispetto alla scuola, alle strade e all'ambiente. Le altre funzioni, invece, vengono assorbite direttamente dalle regioni che fungono da cabina di regia per un sistema territoriale, l'Area Vasta, coordinato direttamente dai Sindaci.

Infine, la Legge Delrio disciplina la trama dei comuni tramite la definizione di unioni/fusioni di comuni quali entità di base per la gestione integrata di territori che viene incentivata dallo Stato, anche a livello finanziario, nel tentativo di razionalizzarne la consistenza numerica nel panorama nazionale, così come di limitare la frammentazione territoriale. Dunque, in risposta alla crisi, lo Stato favorisce il processo di decentramento delle competenze territoriali includendo gli enti locali nell'ordinamento e nella gestione dei poteri intermedi.

Complessivamente, la Legge Delrio crea un impianto unitario dell'amministrazione locale, eliminando i precedenti livelli di governo disgiunti (province e regioni) e rendendo i Sindaci protagonisti sia del governo di prossimità, sia del governo di Area Vasta in una prospettiva maggiormente integrata tra regioni e comuni. Essa, inoltre, consente di adeguare l'ordinamento territoriale ai citati principi costituzionali di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza.

3. ENTI DI AREA VASTA E LORO FUNZIONAMENTO TERRITORIALE: IL CASO LOMBARDO. — Come accennato, la Legge Delrio abolisce le Province istituendo degli enti territoriali di Area Vasta (L. 56/2016, art. 1, comma 1), ai quali attribuire funzioni al contempo sovra-comunali e sub-regionali. Si tratta di strutture volte alla pianificazione territoriale e valorizzazione ambientale, alla gestione del trasporto, alla programmazione scolastica, alla raccolta dati e assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali, così come alla gestione dell'edilizia scolastica e alla promozione delle pari opportunità. Tali funzioni non sono solo finalizzate al coordinamento ma anche alla programmazione, alla regolazione di attività pubbliche e private e alla gestione di attività amministrative e di servizi. Esse tuttavia riguardano un ambito più circoscritto rispetto a quello provinciale precedente, poiché non contemplano numerose funzioni finanziarie e politico-amministrative, attinenti al lavoro e allo sviluppo economico. Queste ultime, sono ora in capo alle regioni.

Complessivamente gli enti di Area Vasta costituiscono delle strutture intermedie di indirizzo e coordinamento tra regioni e comuni. Essi tuttavia risultano più snelli, flessibili e semplificati rispetto alle precedenti province, nella prospettiva di costituire bacini ottimali per lo sviluppo di singoli ambiti, potendosi avvantaggiare di minori funzioni amministrative. Viceversa, sono le regioni a fare la parte da leone poiché legiferano il riordino funzionale delle province di loro competenza e sono chiamate a gestire le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali e che non siano in capo alle province, ai comuni e alle loro forme associative.

(7) Per un approfondimento, si veda Pizzetti (2015). Inoltre, sul caso della Città metropolitana Milano che, accogliendo circa un terzo della popolazione della Lombardia a fronte di un'estensione pari a quasi il 7% del territorio regionale, costituisce un sistema urbano assai rilevante nel panorama nazionale, si veda quanto sancito dallo "Statuto della Città Metropolitana", approvato dalla Conferenza metropolitana dei Sindaci a dicembre 2014 e consultabile al link: http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/doc/statuto_Citta_metropolitana_di_Milano_22_12_2014.pdf.

Focalizzando il caso lombardo, la regione ha promulgato la LR n. 19/2015 (8) secondo la quale risultano in capo ad essa stessa le funzioni provinciali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca (art. 2, comma 1), in materia di ambiente ed energia (comma 2) – sebbene solo per quanto attiene alle concessioni idriche, alle dighe, alla destinazione transfrontaliera dei rifiuti e alle risorse geotermiche – così come la vigilanza e il controllo dell’esercizio dell’attività venatoria e piscatoria, con possibilità di svolgimento di queste funzioni anche per le acque interne, il demanio e la navigazione lacuale e fluviale (9). Lo svolgimento di tali funzioni da parte della regione avviene tramite l’istituzione di proprie sedi territoriali all’interno dei territori province, nelle quali opera parte del personale precedentemente affiliato alla struttura abolita. Viceversa, per quanto attiene al trasporto pubblico locale, da esercitare per mezzo di agenzie ed enti locali, la Regione Lombardia ha optato per la suddivisione del territorio in sei bacini ottimali e omogenei. Complessivamente, il modello di applicazione regionale lombardo della Legge Delrio lascia alle province gran parte delle funzioni già conferite con leggi regionali.

Infine, sotto il profilo organizzativo, gli organi delle Aree Vaste sono il Presidente, il Consiglio e l’Assemblea dei sindaci (comma 54). Pertanto risultano centrali i Sindaci come classe politica di base del governo locale e quindi anche dell’ordinamento democratico. Di fatto l’Area Vasta diventa il luogo istituzionale, estensione del municipio, all’interno del quale i sindaci si incontrano per dialogare sulle funzioni sovra-comunali.

Le Aree Vaste prevedono poi una loro compartimentazione interna in *zone omogenee* dotate di competenze e organismi particolari. Dunque, nel caso lombardo “È istituito, per ogni provincia, un tavolo istituzionale di confronto al fine di indicare [...] le zone omogenee [...] quali ambiti territoriali ottimali per lo svolgimento in forma associata, da parte dei comuni ricompresi negli stessi ambiti, di specifiche funzioni e servizi comunali [...] senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica” (LR 19/2015, art. 7, comma 1). Si tratta di unità funzionali, non amministrative, di scala intermedia tra quella provinciale e quella comunale volte, da un lato, a prospettare il governo di Area Vasta tramite una visione sovracomunale che sintetizza e integra gli interessi locali, come nel caso, per esempio, di competenze sulle infrastrutture di collegamento intercomunale o sugli aspetti paesaggistici; dall’altro lato, a prospettare il governo di prossimità tramite una visione comunale che focalizza e considera singolarmente gli interessi locali, come nel caso degli aspetti insediativi. Seppure questi ultimi rientrino nella competenza primaria dei comuni, nel caso di interventi di grande dimensione possono evidenziare una pertinenza sovracomunale di Area Vasta rispetto, per esempio, alla necessità di compattare le aree produttive. La prospettiva d’Area Vasta può per esempio favorire aree produttive sovracomunali, più concentrate e complessivamente meno impattanti sul territorio e sull’ambiente.

Dunque, le zone omogenee mirano a favorire un dialogo più fluido tra gli enti di Area Vasta, ovvero le strutture di secondo livello, e i comuni, ovvero le strutture di base, specialmente per quanto riguarda quelle di maggiori dimensioni o costituite da un elevato numero di comuni.

4. TRA AREA VASTA E ZONE OMOGENEE: IL RIORDINO AMMINISTRATIVO NEL BERGAMASCO. — Nel territorio bergamasco nel 2015 è stata istituita l’Area Vasta, quale ente dotato di rappresentanza politica di secondo livello (10). Si tratta di una struttura governata dall’Assemblea dei Sindaci e finalizzata a sviluppare politiche di coesione economico-sociale volte al rilancio dei territori locali, fungendo dunque da agenzia di servizio e di sviluppo che mette in rete le amministrazioni locali e le connette con altre realtà pubbliche e private, anche a livello interprovinciale.

(8) Si fa riferimento alla LR 19/2015 della Regione Lombardia recante “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)”.

(9) Un’analisi dell’applicazione regionale della Legge Delrio che focalizza anche le scelte operate dalla Regione Lombardia, è inserita in Cheli (2016).

(10) Più precisamente, l’istituzione dell’ente di Area Vasta di Bergamo ha comportato, nel febbraio 2015, l’emanazione di uno Statuto che ne regolamenti le funzioni così come l’articolazione interna. Esso è consultabile on line al link: <http://www.provincia.bergamo.it/provpordocs/Statuto2015.27.2.pdf>.

In seguito all'istituzione dell'Area Vasta, come previsto dall'art. 6 del proprio Statuto, nel 2016 vengono individuate undici zone omogenee (11) all'interno del territorio bergamasco, quali ambiti infra-provinciali coordinati dall'Assemblea dei sindaci dei comuni facenti parte di ognuna di esse e presiedute dal sindaco del comune con maggiore popolazione. L'obiettivo di tali strutture è, da un lato, di favorire una dimensione intercomunale che consenta la gestione associata dei servizi e, dall'altro, di conferire forma istituzionale ai processi di sviluppo socio-economico del contesto bergamasco evidenziando le differenziazioni e peculiarità interne. Dunque, le zone omogenee sono unità funzionali, non amministrative, che si articolano all'interno dell'ente Area Vasta di Bergamo costituendo un livello intermedio tra quest'ultima e i comuni e consentendo un raccordo più fluido tra funzioni di Area Vasta e di prossimità. Favorendo forme di cooperazione intercomunale, esse possono prospettare il superamento dell'approccio obsoleto ad uno sviluppo territoriale racchiuso all'interno di singoli confini amministrativi e mostrare una dimensione fluida, aggregata del territorio in grado di far dialogare il livello di base con i livelli superiori al fine di rispondere alle specifiche esigenze.

Nell'applicazione concreta, tuttavia, le zone omogenee faticano ancora a trovare una propria riconoscibilità e credibilità sul territorio, dal momento che vanno a sovrapporsi ad altre compartimentazioni preesistenti palesando forme di iper-strutturazione amministrativa. Il concreto intervento sul territorio, infatti, si scontra con un eccesso di territorializzazione determinato dalla co-presenza di altre forme di organizzazione precedenti a quelle introdotte dalla Legge Delrio.

Nel caso bergamasco, la definizione delle undici zone omogenee non corrisponde a nessuna compartimentazione preesistente, anzi vi si aggiunge, rendendo difficilmente comprensibile il suo ruolo ai cittadini. Per esempio, rispetto alla scuola (Fig. 1) che, come detto, costituisce uno degli ambiti prioritari dell'azione dell'Area Vasta bergamasca, tale suddivisione si sovrappone all'articolazione in sei Ambiti Scolastici (12), quale esito delle scelte operate dal Sottocomitato per le politiche dell'istruzione e della formazione, cui hanno partecipato l'Ufficio Scolastico Provinciale, i sindacati della scuola e i rappresentanti del mondo del lavoro.

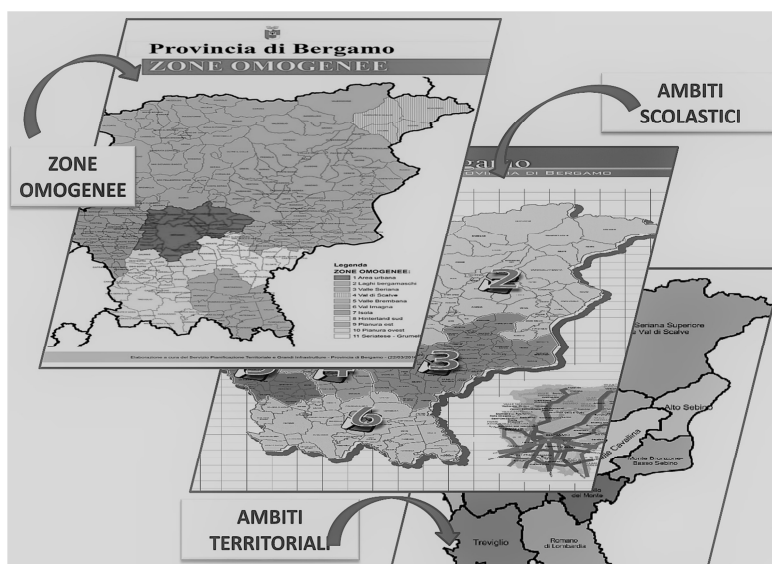


Fig. 1 – Le zone omogenee di Bergamo e le altre compartimentazioni istituzionali.

Fonte: nostra elaborazione su dati Provincia di Bergamo.

(11) Nello specifico, si tratta delle zone: 1. Area urbana di Bergamo; 2. Laghi bergamaschi; 3. Valle Seriana; 4. Val di Scalve; 5. Valle Brembana; 6. Valle Imagna; 7. Isola Bergamasca; 8. Hinterland sud; 9. Pianura est; 10. Pianura ovest; 11. Seriate-grumellese. Per un approfondimento si rinvia alla relativa pagina del sito: www.provincia.bergamo.it.

(12) Si tratta dei sei ambiti scolastici: AT 1 – Valli Brembana e Imagna; AT 2 – Valli Seriana, di Scalve e Alto Sebino; AT 3 – Valli Cavallina, Calepio e Basso Sebino; AT 4 – Comune di Bergamo e limitrofi; AT 5 – Isola Bergamasca e comuni limitrofi; AT 6 – Bassa Bergamasca (www.provincia.bergamo.it).

Ma si sovrappone altresì alla compartimentazione in quattordici Ambiti territoriali (13) istituiti dalla Regione Lombardia che, con i propri Piani di zona, pongono la scuola al centro di una programmazione locale della rete d'offerta sociale.

Ne consegue che la proposta, ancora una volta, di confini areali differenti, produce scetticismo presso i cittadini sull'efficacia di tale nuova strutturazione. Starà all'Area Vasta dimostrare che, viceversa, essa è pensata per rispondere alle sfide della contemporaneità: infatti, le zone omogenee dovranno evidenziare le polarità interne e le connessioni in rete con l'esterno, alle differenti scale territoriali, nell'ambito di un esteso sistema urbano bergamasco nel quale attivare processi di rigenerazione e sviluppo locale fondati sulla reticolarità e il policentrismo dei comuni.

Per fare ciò tuttavia sarà necessario un adeguato studio territoriale che metta in evidenza gli elementi di densità e diversità del sistema urbano bergamasco a partire da dati sulla distribuzione demografica, sulla mobilità lavorativa e sulla coesione culturale come illustrato di seguito (14).

5. VERSO UN INNOVATIVO RIORDINO AMMINISTRATIVO IN LOMBARDIA. — Rispetto alla L. 56/2014, che prescrive un tessuto di enti di Area Vasta corrispondente al tradizionale mosaico provinciale e una loro articolazione interna in zone omogenee, è possibile ipotizzare una zonizzazione che tenga conto delle reali configurazioni territoriali in termini funzionali, identitari e geomorfologici considerando, con la distribuzione demografica, la mobilità per motivi di lavoro e la coesione culturale espressa dall'identità paesaggistica. In tale modo si può recuperare il concetto di *urbanité* (Lévy, 2003b), quale associazione tra densità (di uomini, edifici, servizi ed altro) e diversità (sociologica, funzionale e paesaggistica), identificando i seguenti parametri in grado di specificare: la distribuzione demografica per riconoscere i poli urbani; la mobilità lavorativa per identificare la funzionalità delle aree; la coesione culturale espressa dall'identità paesaggistica rintracciabile nei vigenti sistemi turistici.

Relativamente al primo parametro, si possono individuare i sistemi urbani sulla base del rapporto abitanti/superficie, che vanno integrati con le aree urbane identificate dall'OCSE (OECD, 2012) tenendo conto del numero degli abitanti e dell'attrazione che determinano i flussi lavorativi (15). Rispetto al secondo parametro (mobilità lavorativa), si individuano le aree di omogeneità funzionale tra i comuni lombardi a partire dai Sistemi Locali del Lavoro definiti dall'ISTAT oppure analizzando ed elaborando cartograficamente i dati sui flussi di pendolarismo per lavoro che consentono di identificare le aree maggiormente connesse all'interno di un dato territorio (16). Infine, il terzo parametro individua le aree di coesione culturale tra i comuni lombardi, tramite l'assunzione dei limiti individuati dai Sistemi Turistici previsti dal Piano Territoriale Regionale della Lombardia (Regione Lombardia, 2013), che permettono di identificare i patrimoni, culturale e naturale, alla base delle identità locali, nell'ambito di progetti paesistici di sviluppo territoriale (17).

Una volta assunta la rete delle polarità urbane, i flussi per lavoro e i sistemi turistici è possibile costruire una prima mappa delle aree di coesione territoriale e delle loro articolazioni interne in zone omogenee, a partire dalla quale realizzare uno studio approfondito che si avvalga di metodologie di ri-

(13) Si tratta in quest'ultimo caso degli Ambiti territoriali: 1. Bergamo; 2. Dalmine; 3. Seriate; 4. Grumello; 5. Valle Cavallina; 6. Monte Bronzone-Basso Sebino; 7. Alto Sebino; 8. Valle Seriana; 9. Valle Seriana Superiore e Valle di Scalve; 10. Valle Brembana; 11. Valle Imagna e Vialla d'Almé; 12. Isola bergamasca e Valle San Martino; 13. Treviglio; 14. Romano di Lombardia.

(14) Le riflessioni conclusive inserite nel paragrafo 5 del presente contributo si basano sugli studi inerenti il riordino amministrativo in Italia che il team di geografi del CST-DiathesisLab dell'Università degli Studi di Bergamo sta conducendo da alcuni anni e che hanno prodotto una prima proposta di suddivisione amministrativa della Lombardia, nell'ambito della proposta dalla Società Geografia Italiana di riordino amministrativo, pubblicata in Casti, Ghisalberti (2014).

(15) Particolarmente efficace, in tale prospettiva, risulta accostare alla rappresentazione su base topografica quella di tipo anamorfo che consente di conferire maggior rilievo ai dati sociali inerenti il territorio, a scapito di quelli puramente referenziali. Di rilievo, in proposito, gli studi e le sperimentazioni pubblicati in Casti (2013).

(16) Diverse sperimentazioni si stanno svolgendo in proposito presso il CST-DiathesisLab dell'Università degli Studi di Bergamo, tramite un'elaborazione cartografica di dati sul pendolarismo volta a identificare "comunità", intese come agglomerati di nodi maggiormente interrelati tra loro. Si veda il sito internet del citato laboratorio: www.unibg.it/diathesis.

(17) Una prima mappatura che propone una suddivisione amministrativa del territorio lombardo proveniente da tale analisi è rinvenibile in Casti, Ghisalberti (2014, p. 78).

cerca di terreno di tipo partecipativo in grado di recuperare lo *spatial capital* e di prospettare adeguati strumenti operativi di *governance* territoriale. È necessario, infatti, identificare criteri di omogeneità territoriale in grado di restituire un nuovo ordinamento amministrativo del territorio italiano, tenendo conto sia dei cambiamenti avvenuti con la creazione di nuovi spazi urbani e con la mobilità territoriale legata al pendolarismo lavorativo, che di suddivisioni territoriali già esistenti.

BIBLIOGRAFIA

- CASTI E., *Cartografia critica*, Milano, Guerini Associati, 2013.
- ID., “La città plurale. Metodi di ricerca e iconizzazioni cartografiche. Introduzione”, in SCARAMELLINI, MASTROPIETRO (2014), vol. II, pp. 169-174.
- CASTI E., GHISALBERTI A., “La Lombardia”, in DINI, ZILLI (2014), pp. 77-79.
- CASULA M., MAROTTA M., “La policy di riordino degli enti locali in Italia (1990-2015)”, in BOLGHERINI S., DALLARA C. (a cura di), *La retorica della razionalizzazione: il settore pubblico italiano negli anni dell'austerità*, Bologna, Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo, 2016, pp. 27-57.
- CHELI R., “L’attuazione della legge Delrio a due anni dall’approvazione. Verso quale direzione?”, *Rivista Osservatorio regionale*, 2016, n. 2, pp. 495-546.
- COLUCCI A., COTTINO P. (a cura di), *Resilienza tra territorio e comunità. Approcci, strategie, temi e casi*, Collana “Quaderni dell’Osservatorio”, Fondazione Cariplo, 2015, n. 21.
- CORTESE E., “Le competenze amministrative nel nuovo ordinamento della Repubblica. Sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza come criteri allocativi”, *Istituzioni del federalismo*, 2003, n. 5, pp. 843-897.
- DEMATTEIS G., *Progetto implicito: il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, Milano, Franco Angeli, 1995.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, Scenari italiani, Rapporto annuale 2014, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- LEVY J., lemma “Mondialisation”, in LEVY J., LUSSAULT M. (a cura di), *Dictionnaire de la géographie e de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003a, pp. 637-642.
- ID., lemma “Urbanité”, in LEVY J., LUSSAULT M. (a cura di), *Dictionnaire de la géographie e de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003b, pp. 966-967.
- ID., “Un évènement géographique”, in ID. (a cura di), *L'invention du monde. Une géographie de la mondialisation*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, pp. 11-17.
- ID., *Réinventer la France: Trente cartes pour une nouvelle géographie*, Paris, Fayard, 2013.
- OECD, *Redefining “Urban”. A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris, OECD Publishing, 2012.
- PIZZETTI F., “La Legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l’opposto destino delle città metropolitane e delle province”, *Rivista dell’associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2015, n. 3, pp. 1-11.
- PURCARO A., “Gli Enti di Area Vasta nella riforma della Costituzione. Breve commento delle disposizioni contenute nel DDL di riforma, con particolare riguardo alle autonomie locali”, *LexItalia.it. Rivista di diritto pubblico*, 2016, n. 3, pp. 1-6, <http://www.lexitalia.it/a/2016/74391>.
- SCARAMELLINI G., MASTROPIETRO E. (a cura di), *Atti del XXXI Congresso Geografico Italiano*, 2 voll., Milano, Mimesis, 2014.
- SOJA E., *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana*, Bologna, Pàtron, 2007.
- ID., “Regional urbanization and the end of the metropolis era”, BRIDGE G., WATSON S. (a cura di), *The New Blackwell Companion to the City*, Oxford, Wiley-Blackwell, 2011, pp. 679-689.
- VESPERINI G., “La legge sulle autonomie locali venti anni dopo”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2010, n. 4, pp. 953-980.

Università di Bergamo; alessandra.ghisalberti@unibg.it

RIASSUNTO: Il contributo ha l’obiettivo di presentare i cambiamenti introdotti dalla Legge italiana sul riordino amministrativo (n. 56/2014), nell’ambito dei sistemi urbani mondializzati. Infatti, la mondializzazione ha accelerato la mobilità di persone, merci e informazioni determinando una rete di sistemi urbani strettamente connessi a scala mondiale. All’interno di tali sistemi urbani il dualismo tra un nodo principale, che concentra popolazione e funzioni, e il resto del territorio circostante, ad esso subordinato, è ormai superato. Abbandonato l’approccio oppositivo centro/periferia, il nuovo modello di città reticolare e policentrica consente di cogliere le complesse dinamiche urbane contemporanee, fondate sull’interdipendenza esterna e sulla molteplicità di centri al proprio interno. In tale contesto, il contributo illustra il processo applicativo della Legge sul riordino amministrativo attivato in Italia, presentando come caso di studio l’Area Vasta di Bergamo. Quest’ultima, superata la strutturazione amministrativa provinciale, sperimenta nuove suddivisioni interne – le undici zone omogenee – per conferire maggiore rappresentatività ai comuni, così come per supportare il processo di sviluppo locale. Gli ambiti di applicazione già attivi sono diversi – tra di essi la scuola risulta centrale – e mostrano nuove possibilità di gestire il territorio in una

prospettiva reticolare e policentrica, seppure talvolta evidenzino fragilità provenienti da un'iper-strutturazione del territorio in relazione al permanere di precedenti compartimentazioni funzionali.

SUMMARY: The essay presents the changes introduced by the Italian Law on administrative reorganization (no. 56/2014), within a globalized urban system. Indeed, globalization has accelerated the mobility of people, goods and information leading to a network of urban systems closely linked at a global scale. Within these urban systems, dualism between a root node, which concentrates population and functions, and the rest of the surrounding area, subordinated to it, is outdated. Abandoning the approach opposing center/periphery, the new model of networked and polycentric city allows to understanding complex contemporary urban dynamics, based on external interdependence and multiplicity of internal centers. In this context, the essay illustrates the application process of the Law on administrative reorganization activated in Italy, presenting as a case study the “Area Vasta” of Bergamo. The latter, after the provincial administrative structure, is experimenting new internal subdivisions – eleven homogeneous areas – in order to give greater representation to municipalities, as well as to support local development process. The contexts of application are several – among them, school is central – and show new possibilities to manage urban space in a reticular and polycentric perspective, even if sometimes they highlight the fragility of a hyper-structured territory because of still existing previous functional compartments.

Parole chiave: città, riordino amministrativo, mondializzazione

Keywords: city, administrative reorganization, globalization