

Barriere/*Barriers*



MEMORIE GEOGRAFICHE
nuova serie / n. 16 / 2018



MEMORIE GEOGRAFICHE

Giornata di studio della Società di Studi Geografici
Pescara, 1 dicembre 2017

Barriere/Barriers

a cura di
Marina Fuschi



Barriere/*Barriers* è un volume delle Memorie Geografiche della Società di Studi Geografici

<http://www.societastudigeografici.it>

ISBN 978-88-908926-4-6

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:

Vittorio Amato, Silvia Aru, Giacomo Bandiera, Simone Bozzato, Bernardo Cardinale, Giacomo Cavuta, Francesco Citarella, Raffaella Coletti, Dante Di Matteo, Francesco Dini, Valentina Evangelista, Fabrizio Ferrari, Giovanna Galeota Lanza, Andrea Giansanti, Marco Grasso, Teresa Graziano, Fulvio Landi, Maria Giuseppina Lucia, Pierluigi Magistri, Fausto Marincioni, Daniele Mezzapelle, Giovanni Modaffari, Chiara Rabbiosi, Filippo Randelli, Dionisia Russo Krauss, Rosy Scarlata, Lucia Simonetti, Luca Zarrilli, Sergio Zilli



Creative Commons Attribuzione – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale

L'immagine di copertina è un'elaborazione grafica di Dante Di Matteo

© 2018 Società di Studi Geografici

Via San Gallo, 10

50129 - Firenze

PAOLO MOLINARI

INNOVAZIONI, AMBIZIONI E CONFLITTI ISTITUZIONALI IN LOMBARDIA: LE RICADUTE TERRITORIALI DELLA LEGGE 56/2014

1. GLI EFFETTI DELLE STRATEGIE DI RIORDINO TERRITORIALE DEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE IN LOMBARDIA. – A oltre quindici anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione la spinta politica per modificare la geografia amministrativa del Paese non si è ancora esaurita. Numerosi lavori mettono in evidenza come le iniziative istituzionali che si sono fin qui succedute ondegino tra intenzionalità e progettualità assai eterogenee, descrivibili attraverso due tendenze prevalenti: da una parte si registrano spinte ricentralizzatrici, indotte dal contesto di crisi economica e finanziaria e dalla conseguente debolezza dell'azione pubblica; dall'altra si promuove un forte coinvolgimento degli enti locali – a tutti i livelli – nella ricerca di economie di scala e di nuove soluzioni organizzative per il territorio (Bassanini *et al.*, 2016; Dini, Zilli, 2015; Ferlaino, Molinari, 2009; Fratesi, Pellegrini, 2013; Rivière, 2015; Salone, 2013). In termini generali, la sfida maggiore è, infatti, quella di trasformare l'attuale fase di riconfigurazione territoriale in un'occasione di rinnovamento del ruolo che gli enti locali e le politiche pubbliche possono svolgere nella promozione dello sviluppo territoriale.

Sulla base di queste considerazioni preliminari, il presente contributo intende mettere in risalto gli aspetti innovativi, le ambizioni e i risvolti conflittuali che sono emersi – e continuano a emergere – a vari livelli di scala territoriale in Lombardia in seguito all'emanazione della legge "Delrio" n. 56/2014 e alla riconfigurazione di poteri che ne è conseguita. Per far ciò, si prenderanno in esame alcune strategie di riordino territoriale del sistema delle autonomie finora perseguite in ambito regionale e le loro ricadute sulle relazioni interistituzionali tra enti locali.

1.1 *Innovazione istituzionale e territorio.* – La fase attuale risulta essere particolarmente rilevante dal punto di vista interpretativo per via dell'innesto di nuovi elementi culturali e strategici nei meccanismi istituzionali e collettivi di perpetuazione dei territori, tra i quali va certamente menzionata l'importanza dell'introduzione del principio di differenziazione territoriale. Gli elementi di innovazione istituzionale che contribuiscono a riarticolare e a ridefinire gli spazi amministrativi sono identificabili a tutti i livelli. La Regione è certamente l'ambito che, negli anni, è giunto a occupare lo spazio politico più importante. Rispetto al regionalismo tradizionale, che aveva come principale motivazione la tutela dell'unità nazionale per mezzo della cessione di maggiore autonomia alle aree periferiche, generalmente depresse o con importanti minoranze linguistiche, il regionalismo attuale poggia, invece, sul protagonismo delle Regioni. Questo percorso ha certamente seguito una traiettoria poco lineare e spesso altalenante (Dini, Zilli, 2015; Ferlaino, Molinari, 2009). Il quadro nazionale attuale sta, in tal senso, ulteriormente evolvendo perché il principio di differenziazione territoriale concede alle Regioni nuovi potenziali orizzonti di azione: dimostrando un buono "stato di salute" economico-finanziaria, è infatti possibile richiedere l'attribuzione di nuove competenze, in attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione, con le relative risorse finanziarie. La Lombardia possiede i presupposti e ha la volontà politica di avvalersi di tale opportunità, che dunque alimenta nuove ambizioni, come vedremo meglio nel paragrafo seguente, e permette un ulteriore consolidamento di questo livello di governo.

Anche l'istituzione della Città metropolitana rappresenta un importante risultato in termini di differenziazione territoriale, perché tale ente ha la possibilità di dotarsi di una pianificazione strategica strutturale a livello sovracomunale per provare a contrastare efficacemente alcune delle principali problematiche che attanagliano tali realtà urbane (per esempio, il consumo di suolo, l'organizzazione dei trasporti, ecc.). In termini generali, questo nuovo ente introduce inoltre una differenziazione nelle prerogative a disposizione dei centri urbani maggiori, ulteriormente deformata dalle iniziative intraprese dalle Regioni autonome: in Lombardia, infatti, Brescia (al pari di altre città italiane di taglia simile o superiore



come Modena, Padova, Parma, Reggio nell'Emilia, Taranto, Verona, ecc.) non dispone di tale statuto pur essendo più grande e disponendo di dinamiche metropolitane più strutturate di Reggio Calabria e Cagliari.

Questa innovazione si trova, tuttavia, a dover far i conti con alcuni rilevanti aspetti contraddittori imposti già in fase costitutiva, dunque in un certo senso “genetici”. Innanzitutto, a tali enti sono stati attribuiti perimetri già esistenti, con tutti i limiti già noti di tali perimetrazioni: nel caso di Milano si sarebbe potuta cogliere l'occasione per riconsiderare i legami metropolitani con i territori circostanti, mentre la scelta effettuata dal Legislatore ha permesso di appoggiarsi ad apparati istituzionali già esistenti ma non adeguati agli obiettivi “metropolitani”. Per di più, i dispositivi legislativi introdotti non consentono significative variazioni territoriali dei confini attribuiti alla Città metropolitana, neppure su base volontaristica. Per esempio, Comuni della Provincia di Milano non intenzionati a entrare a far parte della Città metropolitana non avevano a disposizione meccanismi di valutazione di opzioni alternative, allo stesso modo dei Comuni allettati invece dalla possibilità di aderire a tale ente (Busto Arsizio, Saronno, Vigevano, l'intera Provincia di Lodi). È interessante, in tal senso, rilevare che “autonomie funzionali” libere dalle logiche e dai vincoli delle amministrazioni pubbliche hanno, al contrario, raccolto la sfida del Legislatore di misurarsi realmente con le dinamiche metropolitane, come nel caso delle Camere di commercio di Milano, Monza e Brianza e Lodi che si sono fuse per tornare a costituire un unico ente. Dal punto di vista operativo non si può, inoltre, non ricordare che l'istituzione della Città metropolitana è avvenuta in un quadro di contrazione risorse finanziarie disponibili. Dalle indagini finora condotte, la sensazione complessiva è che la qualità dei servizi delle Città metropolitane tenderà a peggiorare in alcune funzioni per puntare sulle priorità che gli enti si sono dati entro un contesto di risorse calanti (Urban@it, 2016).

Ulteriore elemento di novità è l'introduzione del livello di *area vasta*, inedito ritaglio territoriale comparso nella legislazione statale (Dini, Romei, 2017, p. 102), la cui dimensione simbolica al momento sfugge completamente al cittadino. Alla sua comparsa, questa nuova maglia amministrativa si ritrova privata di parte delle funzioni in precedenza svolte dalle Province e, pur tuttavia, è stata individuata dalla Regione quale ente intermedio preposto al coordinamento delle politiche comunali e alla declinazione locale delle politiche regionali. Semplificando si potrebbe affermare che vengono pressoché conservati i vecchi confini provinciali svuotandoli di parte delle precedenti prerogative e destinandoli all'implementazione delle strategie regionali, aggregando infine talune di esse (si passa da 12 province a 8 *aree vaste*) con logiche di *upscaling* per l'erogazione di alcune funzioni regionali primarie (trasporto pubblico locale e sanità). Va rilevato che un elemento di differenziazione territoriale viene immesso anche tra le nuove *aree vaste* poiché alla Provincia di Sondrio vengono riconosciute forme particolari di autonomia in quanto interamente montana (1).

Altro elemento che va tenuto presente, non tanto perché inedito quanto perché rinnovato nelle modalità, è la volontà di perseguimento di un processo di *upscaling* degli enti locali più piccoli attraverso la promozione dei dispositivi di cooperazione territoriale. Preso atto che in Italia operazioni di fusione di Comuni hanno sempre avuto effetti molto limitati, la cooperazione territoriale costituisce l'unica strada percorribile per dare modo ai Comuni di adeguarsi alle dinamiche socioeconomiche e alle problematiche attuali e porre rimedio alla polverizzazione comunale. Anche in questo caso, tale strategia di cooperazione è ispirata da una duplice necessità: da un lato, quella di contrastare la crisi della finanza locale attraverso la realizzazione di economie di scala; dall'altro lato, l'esigenza di affrontare in modo coordinato tematiche articolate e sovralocali (consumo del suolo, erogazione dei servizi, ecc.) e dinamiche socioeconomiche che travalicano i confini comunali. Tale processo è in realtà promosso da oltre due decenni, ma oggi giungono forse a maturazione dei dispositivi che, almeno parzialmente, consentono di ottenere dei risultati apprezzabili, soprattutto nelle zone collinari, pedemontane e montane. In Lombardia il 69% dei Comuni ha meno di 5.000 abitanti e rappresenta il 21% della popolazione regionale; le unioni di comuni sono nate per dare risposta alle difficoltà gestionali di tali enti e oggi se ne annoverano 78, con una popolazione media di 8.607 abitanti (per un totale di poco più di 670.000

(1) Come si legge nella legge regionale n. 19/2015.

abitanti coinvolti) (2). Si tratta di un valore decisamente inferiore a quello riscontrabile in Piemonte e, ancor più, in Emilia-Romagna, ma in crescita rispetto a una decina di anni fa (3). 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.

Il processo di *upscaling* è ben visibile anche nelle unioni di comuni realizzate in ambito montano: oggi si contano, infatti, 23 comunità montane, con una popolazione media di 54.779 abitanti (4). È importante sottolineare anche in questo caso la permanenza dei preesistenti confini provinciali, pressoché sempre rispettati dal perimetro delle suddette comunità (5).

Ovviamente anche la Città metropolitana può essere interpretata come la forma di gestione associata in grado di meglio perseguire, tra i suoi obiettivi, quello di intervenire più efficacemente sull'organizzazione dei servizi e sul governo del territorio.

1.2 *Ambizioni istituzionali e territorio.* – Un altro fattore di innovazione nelle pratiche di riteritorializzazione è l'autonomia territoriale, vero feticcio nell'ambito del governo del territorio fin dagli anni Novanta del Novecento, quando si aprì una vera e propria stagione di riforme, le quali rimisero in discussione l'organizzazione territoriale e il ruolo dello Stato come centro della società. In quel contesto, le comunità locali venivano celebrate come elementi cardine del territorio e per il ruolo di terminazioni nervose del Paese, nell'ottica della costruzione di una forte democrazia locale. Il contemporaneo trasferimento di alcune funzioni statali a livello sovranazionale cominciò poi a delineare uno "spazio politico" più ampio per le regioni, in particolare per quelle già dotate di capacità di governo, di mobilitazione e di aggregazione delle risorse locali (Molinari, 2011). Da quel momento – con la legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie (n. 142/1990) che rappresentò un punto di svolta sostanziale in quanto, al di là della sua effettiva efficacia e attuazione, inaugurò un periodo di intensa innovazione del sistema che giunge fino ai giorni nostri – si aprì un dibattito tuttora in corso tra sostenitori del semplice decentramento amministrativo e promotori del decentramento politico in un'ottica di tipo federale.

Oggi l'autonomia territoriale, rivendicata con modalità più *soft* e istituzionalmente mediate, continua a mantenere una sua centralità nel dibattito nazionale sul governo del territorio e, in Lombardia, tale ambizione ha trovato espressione politica nel referendum consultivo regionale relativo alla richiesta allo Stato di attribuzione di maggiori funzioni attraverso un mandato popolare (6). Chiaramente, gli avanzamenti che in futuro avranno luogo in tale direzione avranno degli effetti a cascata sugli enti subregionali.

In termini differenti, la stessa ambizione attraversa anche il capoluogo regionale, che in virtù del suo peso socio-economico e del suo ruolo di *gateway* internazionale, reclama un'autonomia statutaria, della quale vorrebbero in generale giovare i maggiori centri urbani. Lo statuto metropolitano, il suo perimetro e, soprattutto, le finanze attribuitegli deprimono invece queste ambizioni, pur se la sorpresa è stata notevole nel veder istituire quasi inaspettatamente tale ente dopo decenni di promesse disattese e di tergiversazioni.

1.3 *Conflitti interistituzionali e territorio.* – Ai fini della presente riflessione giova ricordare che, a livello normativo, in Italia Stato, Regioni e Comuni sono posti sullo stesso piano in termini normativi, particolarità che ha generato e continua a produrre costanti conflitti interistituzionali. Alcuni autori hanno descritto tale specifica equiparazione definendola "regionalismo a tre punte" (Piperno, Cogno, 2004), per via del fatto che comunque il Comune rappresenta a tutt'oggi il vero cardine dell'organizzazione territoriale in virtù del suo radicamento storico e dei poteri attribuiti al sindaco (in materia di si-

(2) Dati Anci per il 2006 e www.comuniverso.it per il 2017, consultati il 16 maggio 2017.

(3) Nel 2006 in Lombardia le unioni di comuni erano 60, con una popolazione media di 5.747 abitanti.

(4) Nel 2006 le comunità montane lombarde erano 30, con una popolazione media di 40.386 abitanti. Dati Uncem per il 2006 e www.comuniverso.it per il 2017, consultati il 16 maggio 2017.

(5) Si ricordano solo le eccezioni delle comunità montane Lario Orientale Valle San Martino (Lc) e Valli del Verbano (Va) che comprendono Comuni delle Province limitrofe, rispettivamente 3 e 1.

(6) Il referendum si è svolto domenica 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto, con formulazione differente dei quesiti. L'attribuzione alle Regioni che ne facciano richiesta di ulteriori funzioni da parte dello Stato è già prevista dall'articolo 116 della Costituzione e non necessita di consultazione popolare.

curezza, politiche sociali, governo del territorio, ecc.). La profonda crisi economica dell'ultimo decennio e la ricentralizzazione finanziaria che ne è derivata hanno permesso di dirimere e diradare parte della conflittualità interistituzionale in atto, che resta tuttavia piuttosto consistente.

Attualmente, buona parte di tali conflitti è frutto della legge "Delrio" n. 56/2014 e della bocciatura del referendum costituzionale svoltosi nel dicembre 2016, in seguito ai quali si è prodotto in Italia un inedito quadro di riferimento che ha richiesto non pochi sforzi interpretativi agli enti interessati.

L'istituzione delle Città metropolitane, per esempio, ha mutato gli equilibri tra queste ultime e la Regione, pur se va ricordato che un dibattito sul ruolo dei grandi centri urbani nel governo regionale era da tempo presente, nelle regioni monocentriche come in quelle policentriche. 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 sono mancate, e continuano a presentarsi, le occasioni di reale coordinamento interistituzionale tra Stato, Regione e Città metropolitana, con il Comune capoluogo in primo piano (per esempio nei casi di Expo 2015, Human Technopole e Progetto Campus Area Expo). Ciò detto, in Lombardia si è prodotta una conflittualità evidente tra i due enti in questione, spesso in modo manifesto. La trasformazione della Provincia in Città metropolitana ha, di fatto, svuotato di significato il concetto di "metropolitano", incongruenza palese nel caso della regione urbana milanese; pur tuttavia, questa novità è stata accolta comunque tiepidamente a livello regionale per il rischio di trovarsi a interagire con un forte interlocutore interno.

Un ulteriore livello intermedio da considerare è quello "provinciale". In Lombardia alla Provincia era stato attribuito un essenziale ruolo organizzativo delle funzioni svolte a livello locale, testimoniato dalle numerose deleghe conferite. Successivamente alla legge "Delrio", la Regione ha interpretato la nozione di *area vasta* come Provincia con vocazione di coordinamento territoriale; inoltre, essa si è impegnata a garantire risorse invariate a questo ente, individuando la Provincia come ambito territoriale ottimale previsto dalla suddetta legge 56/2014. Al contempo, la Regione ha proposto anche perimetri più vasti per conseguire migliori risultati in alcuni settori specifici (nuove Agenzie di tutela della salute, organizzate in Cantoni, ritagliate aggregando alcune Province; bacini territoriali omogenei per la riorganizzazione del trasporto pubblico locale). In seguito all'esito referendario (2016), 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. Ciò è particolarmente evidente, per esempio, nella manutenzione stradale di competenza.

Pur caratterizzati da dinamiche ormai consolidate, anche i rapporti tra Regione e Comuni lombardi registrano una certa numero di frizioni e di questioni ancora aperte. Oltre al sostegno necessario per garantire il successo delle strategie di cooperazione intercomunale per i piccoli Comuni, restano latenti le tensioni presenti in quelli confinanti con realtà provinciali o nazionali (Province di Trento e Bolzano/Bozen, Canton Ticino, Canton Grigioni) che godono di vantaggi fiscali ben più consistenti di quelli lombardi. Resistenze si osservano poi localmente tra quei Comuni della Provincia di Milano che han dovuto aderire loro malgrado alla Città metropolitana, all'interno della quale un ruolo quasi dominante è attribuito al capoluogo (per esempio, per il valore di indirizzo per tutti i Comuni metropolitani che la legge "Delrio" attribuisce al piano strategico metropolitano); al contrario, un certo malcontento serpeggia tra quei Comuni di altre Province che non hanno potuto entrare a far parte di tale progetto per via del complesso iter di adesione (richieste pervenute anche da centri rilevanti come Busto Arsizio, Saronno e Vigevano, nonché dalla Provincia di Lodi).

2. *GOVERNANCE TERRITORIALE E RAZIONALIZZAZIONE AMMINISTRATIVA.* – La legge "Delrio" del 2014, l'esito negativo del referendum costituzionale del 2016 e il risultato del referendum lombardo dell'autunno 2017 hanno prodotto una riconfigurazione delle relazioni di potere presenti sul territorio, una ricomposizione delle competenze e un ridisegno del territorio.

L'impatto che un'iniziativa di riordino amministrativo può avere sull'organizzazione degli enti decentrati dello Stato è un elemento studiato attentamente sia *ex-ante* sia *ex-post* (Bassanini *et al.*, 2016), pur conservando un certo grado di imprevedibilità in relazione a specifiche chiavi di lettura locali e a contingenze politiche. In tal senso si può affermare che le più recenti iniziative legislative hanno mostrato di perseguire la ricerca della specializzazione dei diversi livelli di governo (Cassese, 2016; Iommi, 2013), rimanendo legati a quello che viene definito "*paradigme de la maille*", cioè all'idea di favorire i

processi attraverso la (ri)definizione del perimetro territoriale degli enti locali: in altre parole, si osserva una logica di cambiamento di funzioni e di ricerca delle loro dimensioni ottimali. Tutto questo enfatizza la percezione generale che nella riforma nazionale l'obiettivo prioritario sia innanzitutto la razionalizzazione e il taglio dei costi, più che l'intento di favorire migliori condizioni di governo e di gestione delle dinamiche territoriali. Parte delle innovazioni, delle ambizioni, dei conflitti e delle resistenze descritti sono pertanto interpretabili in termini di tensioni che si vengono a produrre tra istanze amministrative di contenimento della spesa pubblica, da una parte, e vitalità locale e legami interterritoriali (per loro natura cangianti e non perenni) dall'altra.

Nel caso della Lombardia, va senz'altro rilevata l'attenzione finora dimostrata nell'adattare la normativa nazionale alle diverse realtà territoriali che la compongono coinvolgendo una rappresentanza istituzionale molto ampia (Ceriani, Signoretti, 2017). Tra le numerose questioni ancora aperte vi è certamente il ruolo delle città medie, prive di dispositivi specifici (e questo vale anche a livello nazionale) pur essendo fondamentali elementi di vitalità e di raccordo tra realtà urbane e territori rurali, aree marginali e periferiche.

BIBLIOGRAFIA

- BASSANINI F., CERNIGLIA F., QUADRIO CURZIO A., VANDELLI L. (a cura di), *Territori e autonomie. Un'analisi economico-giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- CASSESE S., *Territori e potere. Un nuovo ruolo per gli Stati?*, Bologna, Il Mulino, 2016.
- CERIANI A., SIGNORETTI F., "Confini a prova di riordino. Evidenze dalla Lombardia", in DANSERO E., LUCIA M.G., ROSSI U., TOLDO A. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di Studi Geografici, Memorie Geografiche, 15, 2017, pp. 27-33.
- DINI F., ROMEI P., "Cuius lex (56) eius limes: la Città metropolitana di Firenze", in DANSERO E., LUCIA M.G., ROSSI U., TOLDO A. (a cura di), *(S)radicamenti*, Firenze, Società di Studi Geografici, Memorie Geografiche, 15, 2017, pp. 101-110.
- DINI F., ZILLI S. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Scenari italiani. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società Geografica Italiana, 2015.
- ÉUPOLIS LOMBARDIA, *Riorganizzazione territoriale degli Enti di Area vasta, Città metropolitana e nuove province e riorganizzazione territoriale della P.A. in Lombardia*, Regione Lombardia, 2017.
- FERLAINO F., MOLINARI P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2009.
- FRATESI U., PELLEGRINI G. (a cura di), *Territorio, istituzioni, crescita. Scienze regionali e sviluppo del paese*, Milano, Franco Angeli, 2013.
- 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*, Milano, Franco Angeli, 2013, pp. 357-378.
- MOLINARI P., "Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto", in MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G., TALIA I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Vol. I: Modi e nodi della nuova geografia*, Milano, Franco Angeli, 2011, pp. 41-64.
- PIPERNO S., COGNO R., *Il processo di decentramento politico in Piemonte*, Irescenari 12 - Secondo rapporto triennale IRES Piemonte, Torino, IRES Piemonte, 2004.
- RIVIÈRE D., "Métropoles et territoires institutionnels: quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien", *L'Espace Politique*, 27, 2015, <http://journals.openedition.org/espacepolitique/3642>.
- SALONE C., "Città e regioni in Italia negli anni della « crisi »", *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125-2, 2013, <http://mefrim.revues.org/1372>; DOI: 10.4000/mefrim.1372 (2017/05/15).
- URBAN@IT (CENTRO NAZIONALE DI STUDI PER LE POLITICHE URBANE), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, Il Mulino, 2016.

Università Cattolica del Sacro Cuore: paolo.molinari@unicatt.it

RIASSUNTO: La Legge Delrio 56/2014 e il risultato del referendum costituzionale (2016) hanno determinato un nuovo contesto istituzionale in Italia. L'intervento sulle Province e l'istituzione delle Città metropolitane dimostrano l'impegno del governo nel rivedere l'intera architettura del territorio. Oggi la Regione Lombardia considera strategica l'istituzione della Città metropolitana e la Provincia, alla quale vuole conferire un nuovo ruolo come area vasta, cioè come ente intermedio che 1) coordini le politiche comunali, 2) declini sul territorio le politiche regionali. Il contributo analizza innovazioni, ambizioni e conflitti istituzionali causati dai cambiamenti normativi degli ultimi anni.

SUMMARY: The Delrio Law (2014) and the result of the constitutional referendum (2016) created a new institutional context in Italy. The interventions by the government on the provinces and the institution of metropolitan cities are evidence

of the government's commitment to revising the entire architecture of the territory. Today the Lombardy Region considers the establishment of a metropolitan city and of the Province to be strategic. Therefore the government wants to assign the Province a new role as "big area", as an intermediate authority that 1) coordinates the municipal policies 2) implements the regional policies on the territory. This paper analyses those institutional innovations, ambitions and conflicts that rose from the legislative changes carried out in recent years.

Parole chiave: Lombardia, riordino territoriale, livelli di governo intermedi

Keywords: Lombardy, territorial reform, intermediate authorities

INDICE

LIDIA SCARPELLI, <i>Presentazione</i>	pag.	5
MARINA FUSCHI, <i>Introduzione – Barriere, oltre la globalizzazione</i>	»	9
PIERGIORGIO LANDINI, <i>Intervento</i>	»	17
JOSEPH SALUKVADZE, <i>Relazione – Barriers of the Past and Future: (Re)Configuring Spaces and Lives</i>	»	23

Sessione 1 – Dinamiche geoeconomiche e tecnologiche dell'internazionalizzazione dei servizi bancari a sostegno delle PMI nei mercati esteri

FRANCESCO CITARELLA, MARIA GIUSEPPINA LUCIA, <i>Introduzione</i>	»	35
FRANCESCO CITARELLA, <i>Technological clusters to limit barriers to SME internationalisation</i>	»	37
MARIA GIUSEPPINA LUCIA, <i>Modelli emergenti di intermediazione per le PMI e le sfide per il credito tradizionale</i>	»	45
CHRISTIAN SELLAR, <i>Conceptual barriers in Anglo American geography's treatments of the State: examples from 20th century Italy</i>	»	55
GIANFRANCO BATTISTI, <i>Dopo la globalizzazione. Verso un ritorno alle “gabbie d'oro”?</i>	»	61
STEFANO VALDEMARIN, <i>Creatori di insidership: il ruolo di Crédit Agricole nell'internazionalizzazione delle PMI italiane in Francia</i>	»	69
ROBERTO SCHIESARI, LUIGI BOLLANI, ENRICO BATTISTI, <i>PMI ed internazionalizzazione: un'indagine empirica sulle imprese italiane a conduzione familiare</i>	»	77
MARIA ANTONIETTA CLERICI, <i>Verso Est. Le reti del commercio dei servizi di architettura e ingegneria di Italia e Germania nell'Unione Europea</i>	»	81

Sessione 2 – Le barriere ai flussi logistici tra economia globalizzata e industria 4.0

VITTORIO AMATO, <i>Introduzione</i>	»	93
LUCIA SIMONETTI, <i>Tra globalizzazione e protezionismo. Ostacoli e aperture nella geografia dei flussi commerciali internazionali</i>	»	95
VIVIANA D'APONTE, <i>La Brexit una barriera nell'interscambio di forza lavoro e beni con l'UK</i>	»	103
STEFANO DE FALCO, <i>Paradigms and barriers in the African transition from II to IV industrial revolution</i>	»	111

TERESA AMODIO, Alleanze strategiche e barriere di accesso nel trasporto marittimo commerciale a scala globale	pag. 117
ILARIA GRECO, ANGELA CRESTA, La geopolitica dei mari e la “guerra” dei canali e dei nuovi passaggi marittimi e terrestri	» 125
GIOVANNA GALEOTA LANZA, One Bealt One Road: il sistema logistico italiano tra nuove opportunità e vecchie barriere	» 133
DANIELA LA FORESTA, ARKADIUSZ MODRZEJEWSKY, Tra tradizione e innovazione. La sfida dell’industria cantieristica della regione Pomerania	» 143
MARCELLO TADINI, Il corridoio ferroviario euro-asiatico: le barriere ai flussi logistici	» 151
ANTONELLA RINELLA, FRANCESCA RINELLA, Il caso del gasdotto TAP (Trans Adriatic Pipeline) tra conflitti locali e processi di governance multilivello	» 159
ASTRID PELLICANO, Economia ed ecologia: possibili barriere nello sfruttamento degli idrocarburi lucani	» 167
VITTORIO AMATO, Le Zone Economiche Speciali. Definizioni, evoluzione e dimensione del fenomeno	» 177

Sessione 3 – La transizione verso la sostenibilità come modello analitico/teorico per il superamento delle barriere poste alle questioni ambientali

MARCO GRASSO, FILIPPO RANDELLI, <i>Introduzione</i>	» 187
STEFANIA ALBERTAZZI, Conflitti socio-ambientali nella foresta Mau (Kenya)	» 189
VALERIO BINI, Sostenibilità e giustizia ambientale. I progetti di New Cities in Africa	» 195
ADRIANA CONTI PUORGER, Antropocene: le barriere nella relazione uomo ambiente	» 201
DOMENICO DE VINCENZO, Il confine come barriera selettiva. Problemi ambientali nella regione frontaliera tra Messico e Stati Uniti	» 209
GIORGIA IOVINO, Barriere nell’accesso alla terra. Il caso italiano	» 215
FILIPPO RANDELLI, FEDERICO MARTELLOZZO, L’impatto territoriale del turismo nelle aree rurali. Il caso di studio della Toscana	» 227
NATASCIA MALINCONICO, Biodiversità, un valore sovranazionale: soluzioni diverse, un’unica strategia	» 239

Sessione 4 – Migrazioni: tra radici e approdi, oltre le barriere

SILVIA ARU, TERESA GRAZIANO, FULVIO LANDI, PIERLUIGI MAGISTRI, <i>Introduzione</i>	» 247
--	-------

FULVIO LANDI, PIERLUIGI MAGISTRI, Immigrazione e nuove territorialità: il ruolo del portato culturale-religioso tra barriere invisibili e arricchimenti nella diversità	pag. 251
CATERINA NICOLAIS, I bangladesi in Italia: dal lavoro dipendente al lavoro autonomo	» 259
SILVIA OMENETTO, Oltre le barriere: dal mimetismo alla riqualificazione architettonica e urbana delle <i>musalla</i> di Roma	» 265
SILVIA ARU, TERESA GRAZIANO, Il sistema di “accoglienza” europeo per i richiedenti asilo tra spazi formali e informali	» 273

Sessione 5 - Barriere insediative: segregazione etnica e marginalità sociale negli spazi urbani

DIONISIA RUSSO KRAUSS, <i>Introduzione</i>	» 283
GUIDO LUCARNO, Emergenze inclusive, buone pratiche e ghettizzazioni in periferie con elevata pressione immigratoria: il caso di Baranzate	» 287
NADIA MATARAZZO, Barriere socio-spaziali: l'insediamento degli immigrati nel Litorale Domitio	» 295
FABIO AMATO, L'area della stazione di Napoli: fragile cantiere dell'interculturalità	» 301
MARIANNA BOVE, Urban barriers: european suburbs between marginality and cohesion	» 307
GIUSEPPE TERRANOVA, Il ruolo dei privati come attori geopolitici dell'accoglienza dei rifugiati: il caso canadese	» 315

Sessione 6 - Strategie per la riduzione del rischio disastri: barriere ad un approccio interdisciplinare

FAUSTO MARINCIONI, <i>Introduzione</i>	» 325
ELEONORA GUADAGNO, Barriere amministrative alla prevenzione del rischio: il caso dell'area vesuviana	» 327
GIANDIEGO CARASTRO, Il processo di consultazione pubblica sui rifiuti radioattivi in Italia	» 335
FEDERICA APPIOTTI, MATTIA BERTIN, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO, Limiti e barriere alla gestione della vulnerabilità alla scala urbana	» 341
SARA BONATI, La riduzione del rischio idrogeologico nella città metropolitana di Genova. Barriere ad un approccio sociale	» 349
CRISTINA CASAREALE, ALESSANDRA COLOCCI, La gestione adattativa della sanità pubblica ai cambiamenti climatici	» 355
BEATRICE GATTO, FAUSTO MARINCIONI, Disabilità e spazi accessibili: verso lo sviluppo di nuove strategie di pianificazione dell'emergenza	» 361

ELEONORA GIOIA, Indicatori COGES, una metodologia per la valutazione della riduzione del rischio alluvione nel progetto europeo Life Primes	pag. 367
SIMONA DE ROSA, Overcoming institutional and technological barriers for the improvement of crisis management at european level. The case study of the SECINCoRE Project	» 375
MARIA TERESA CARONE, La comunicazione come strategia per la riduzione del rischio alluvione (il caso del Progetto Primes)	» 381

Sessione 7 – Sport e barriere: opportunità per superarle oppure ostacoli da affrontare?

ANDREA GIANSAANTI, <i>Introduzione</i>	» 393
GIAN LUIGI CORINTO, Lo sport per unire il Mar Mediterraneo	» 397
ENRICO SQUARCINA, Vela d'altura: barriere abbattute e barriere persistenti	» 403
MARTINA TISSINO DI GIULIO, City of Manchester: da città industriale a sport village	» 409
MARIA LAURA GASPARINI, Giú le barriere: lo sport come strumento di inclusione dei soggetti diversamente abili	» 415
ANDREA GIANSAANTI, Quando lo sport annulla le distanze	» 423

Sessione 8 – Barriere fluide: le città cosmopolite

GIOVANNI MODAFFARI, <i>Introduzione</i>	» 433
GIOVANNI MODAFFARI, Le città simili a un mondo	» 435
GIULIA VINCENTI, Gli spazi del viaggio e la rappresentazione del mondo: Costantinopoli dagli occhi di Cornelio Magni	» 441

Sessione 9 – Territori amministrati: Regioni, Città Metropolitane, Aree Vaste e la nuova geografia politica dell'Italia

FRANCESCO DINI, SERGIO ZILLI, <i>Introduzione</i>	» 449
ROBERTA GEMMITI, Dalle aree metropolitane, un'occasione di riflessione su dualismi, confinamenti, barriere	» 453
PATRIZIA ROMEI, Ripensare l'analisi scalare: il ruolo delle interazioni negli spazi urbano metropolitani	» 459
MARIA PREZIOSO, Quale possibile ipotesi organizzativa per il rilancio competitivo del modello metropolitano nazionale? Una proposta metodologica	» 467

FIorenzo FERLAINO, <i>Tertium datur? Le Macroregioni</i>	pag. 479
VALERIA LINGUA, MATTEO PUTILLI, <i>Conflitti d'area vasta. Geografie, rappresentazioni, governo</i>	» 489
LUDOVICA LELLA, FRANCESCA S. ROTA, <i>L'area vasta e il riequilibrio intra-regionale. Il dinamismo della periferia e il ruolo degli AIT nella Regione Piemonte</i>	» 497
PAOLO MOLINARI, <i>Innovazioni, ambizioni e conflitti istituzionali in Lombardia: le ricadute territoriali della Legge 56/2014</i>	» 509
SERGIO ZILLI, <i>“Non tutti nella capitale sbocciano i fiori del male, qualche assassinio senza pretese lo abbiamo anche noi in paese”: riordino territoriale e fusione di comuni dopo la Legge 56 del 2014</i>	» 515
CARLO VALORANI, <i>Per un progetto paesistico nell'area metropolitana di Roma</i>	» 523
ANGELA D'ORAZIO, <i>Città metropolitana di Roma Capitale: opportunità e barriere alla cooperazione</i>	» 533
MARINA FUSCHI, ALDO CILLI, <i>La conurbazione centro adriatica abruzzese: una piccola “metropoli” di rango sovra regionale</i>	» 543

Sessione 10 – Waterfront delle città del Mediterraneo. Barriere: confini o frontiere?

SIMONE BOZZATO, GIACOMO BANDIERA, <i>Introduzione</i>	» 555
SIMONE BOZZATO, GIACOMO BANDIERA, <i>Waterfront urbani mediterranei: confine o frontiera. Identità e riterritorializzazione</i>	» 557
BARBARA DELLE DONNE, <i>Dinamiche città/porto in ambito mediterraneo</i>	» 563
ANTONELLA ROMANELLI, <i>Riscoprire Bagnoli: la nuova frontiera del waterfront</i>	» 569
SIMONA GIORDANO, <i>Biodiversità e tutela dei waterfront: il caso dell'Area Marina Protetta delle Isole Tremiti</i>	» 575

Sessione 11 – Nuove forme di rigenerazione urbana tra pratiche e politiche: superare barriere, costruire barriere

RAFFAELLA COLETTI, CHIARA RABBIOSI, <i>Introduzione</i>	» 587
VITO GIANNINI, MAURILIO PIRONE, <i>Gli spazi liberati tra welfare di prossimità, partecipazione politica e istanze legislative: il caso di L'Abas nel centro storico di Bologna</i>	» 591
GERMANA CITARELLA, <i>L'apporto del capitale sociale alla riduzione dei processi di distanziamento negli spazi pubblici urbani</i>	» 597

CESARE DI FELICIANTONIO, L'economia politica dei processi di rigenerazione urbana <i>smart</i> . Uno sguardo su Milano	pag. 605
GIACOMO ZANOLIN, Ibridazioni nella regione urbana milanese: Campus Spark a Bereguardo	» 611
MARCO TONONI, ANTONELLA PIETTA, Mappiamo le culture. Un'indagine sulla città che cambia	» 617
MARIATERESA GATTULLO, Nuovi comportamenti "generativi" per vecchi vuoti urbani: la rete dei laboratori urbani in Puglia	» 625
CRISTIANA RANIERI, Economia sociale e territorio, prospettive e strumenti di generatività di benessere a livello locale	» 633
RACHELE PIRAS, Città senza barriere. Utopia o possibile gestione degli spazi pubblici? Il caso di Cagliari	» 641
TIZIANO GASBARRO, Ridefinire l'urbano: dal vuoto residuale all'inclusione strutturale	» 651

Sessione 12 – Industria 4.0: i sistemi produttivi locali e le "barriere" dell'economia digitale

BERNARDO CARDINALE, ROSY SCARLATA, <i>Introduzione</i>	» 659
PAOLA SAVI, C'era una volta... il modello Veneto. Dalla vecchia manifattura all'industria 4.0?	» 663
ROSY SCARLATA, I distretti marchigiani e la sfida della manifattura 4.0: prospettive e criticità dell'industria calzaturiera	» 671
BERNARDO CARDINALE, I nuovi orizzonti dell'economia digitale in Abruzzo: il ruolo del Polo di Innovazione Automotive	» 679
ANTONIETTA IVONA, DONATELLA PRIVITERA, Strategie pubbliche e digitalizzazione delle imprese locali	» 685
ADRIANA SCARLET SFERRA, La sfida "edilizia 4.0": da settore delle costruzioni a settore dell'ambiente costruito	» 693
MARCO BROGNA, Il contratto di rete. Un nuovo strumento di sviluppo locale	» 699

Sessione 13 – Sovranità, identità e confini nell'era (post) globale, tra vecchie e nuove barriere

LUCA ZARRILLI, DANIELE MEZZAPELLE, <i>Introduzione</i>	» 709
DANIELE PARAGANO, La militarizzazione dei confini: dinamiche recenti ed implicazioni nel dibattito sulla sovranità	» 711
TAMAR DOLBAIA, JOSEPH SALUKVADZE, LUCA ZARRILLI, Nuove barriere, "borderscapes" e frammentazione politica nel Caucaso meridionale post-sovietico	» 717

ANTONELLO SCIALDONE, Territori contesi e progetti identitari nella crisi ucraina	pag. 727
ROSALINA GRUMO, Centralismo e autonomie locali. L'utopia nella sfida della Catalogna (Spagna)	» 735
MICHELE PIGLIUCCI, L'autonomismo triestino e la crisi dello Stato-Nazione. Appunti per una geografia dell'identità	» 741
SILVIA SCORRANO, Dal Mediterraneo all' "Euro-Mediterraneo", dall'identità all'integrazione: alcuni spunti di riflessione	» 749
DANIELE MEZZAPELLE, (In-)linea di confine: dalla cyber-territorialità alla cyber-sovrantà e viceversa	» 755

Sessione 14 – Turismo e squilibri territoriali: opportunità e barriere allo sviluppo

DANTE DI MATTEO, VALENTINA EVANGELISTA, FABRIZIO FERRARI, GIACOMO CAVUTA, <i>Introduzione</i>	» 765
STEFANIA CERUTTI, ELISA PIVA, CESARE EMANUEL, ANNA MARIA PIOLETTI, Il superamento delle barriere amministrative attraverso la creazione di marchi turistici. Il caso Alto Piemonte	» 767
PERIS PERSI, MONICA UGOLINI, Nuove opportunità e antiche barriere. Il turismo nelle Marche	» 775
MARCELLA DE FILIPPO, LIVIO CHIARULLO, I borghi di Castelmezzano e Pietrapertosa: da area svantaggiata a territorio resiliente	» 781
SONIA GAMBINO, La risorsa vinicola nell'area crotonese: elemento di attrattività in un'area svantaggiata	» 791
FRANCESCO DE PASCALE, The proposal of an ecomuseum of transhumance as a strategy for overcoming barriers in the internal areas of Calabria: the case study of the Sila	» 801
VALENTINA EVANGELISTA, Oltre la marginalità: gli orientamenti strategico-turistici emergenti dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne	» 809
DANTE DI MATTEO, GIACOMO CAVUTA, Festival enogastronomici e coinvolgimento dei visitatori: un'ipotesi interpretativa	» 819
FABRIZIO FERRARI, Luoghi quotidiani e spazi del turismo: barriere invisibili nelle città?	» 827
VALERIA COCCO, Barriere olimpiche. Impatto sul territorio e sul turismo	» 837
ANDREA SALUSTRI, Il turismo come leva per il finanziamento delle politiche di welfare: un'opportunità per ridurre le distanze?	» 841
PAOLO GERBALDO, Al di qua e al di là del Paillon. Il fiume come barriera tra <i>hivernants</i> e locali nella Nizza sabauda del Settecento	» 849
ANTONIO VIOLANTE, I colonizzatori del nuovo Montenegro	» 855
GIULIANO BIFOLCHI, Lo sviluppo di cluster turistici nel Caucaso del Nord come forma di contrasto ai problemi socioeconomici: il caso di <i>Kurorti Severnovo Kavkaza</i>	» 861

