Parte Seconda - Capitolo 4

Le politiche territoriali

4.1 Le politiche spaziali[1]

4.1.1 La pianificazione urbanistica

Dagli anni sessanta, anche se la legge ha reso disponibile lo strumento legislativo dal 1942, la pianificazione del territorio si è sviluppata attraverso l'adozione di strumenti comunali, quali i piani urbanistici e i piani di fabbricazione. A tutt'oggi questo resta l'unico strumento vigente, affiancato da alcuni specifici o di ambito territoriale. Dove esistono le comunità montane vi possono essere dei piani di sviluppo economico e piani di sviluppo agricolo; ove siano presenti 'Parchi Territoriali' questi sono dotati di un piano territoriale di coordinamento. Questi sono gli strumenti attualmente in uso per la gestione delle politiche spaziali.

Tutti gli enti territoriali, in particolare i comuni, si sono dotati di strumenti urbanistici che vengono costantemente aggiornati. La regione Lombardia ha nel maggio 1999 pubblicato un elenco di strumenti urbanistici in vigore. Quest'elenco contiene alcune imprecisioni; analizzando tale elenco, così com'è presentato, risulta che il 48,7% dei comuni ha strumenti urbanistici aggiornati negli ultimi dieci anni. In oltre un ulteriore 27% ha strumenti urbanistici aggiornati tra il 1985 ed il 1989. Solo il 23,8 per 100 non ha aggiornato da oltre 15 anni questi strumenti. La stragrande maggioranza di questi comuni hanno meno di 1.000 abitanti. Nella statistica stessa, comunque, 32 comuni risultano interessati alla procedura di aggiornamento ed inoltre che tutti i comuni sopra i 1.000 abitanti, con piani regolatori datati, hanno ad oggi concluso, o almeno intrapreso, l'iter per l'aggiornamento o il rifacimento di Piani Regolatori Generali (tabella 4.1).

La politica dell'utilizzo del territorio si è sviluppata attraverso lo strumento dei piani regolatori comunali. Questa politica ha tenuto conto delle caratteristiche morfologiche del territorio, delle tradizioni dell'attività umana e degli interessi locali (tabella 4.2).

Se leggiamo il risultato di tali politiche, da punto dal vista morfologico, vediamo che le Alte Valli presentano una bassa urbanizzazione, solo l'8% del territorio totale. La quota di territorio urbanizzato aumenta scendendo a valle; nelle aree collinari e in pianura superiamo la quota del 20%.

Un metodo interessante di analisi del modo di urbanizzazione è quello di studiare i territori omogenei (Ambiti). Possiamo così vedere che nelle Alte Valli, a un basso grado di urbanizzazione, legato alla scarsità di territorio disponibile, corrisponde la destinazione di quote elevate del territorio a 'attività di interesse sovracomunali'. In questo caso si tratta di aree destinate a funzioni turistiche (piste sciistiche); le restanti aree urbanizzate sono destinate essenzialmente a residenza e si registra una scarsa presenza di aree industriali ed una quota relativamente elevata di terziario (tabella 4.3).

Muovendoci dall'Alta Valle verso la pianura, incontriamo sempre di più la presenza di industrie. Questa è una tradizione della gente bergamasca che trova la sua 'sicurezza' nell'occupazione manifatturiera. L'attività turistica è tradizionalmente considerata un'attività integrativa da lasciar fare a chi non può lavorare in fabbrica o come seconda attività. Questo comune sentire e la facilità di affittare seconde case agli abitanti della vicina Milano, spiega la presenza di territorio con destinazione 'Industriale' anche dove questo oggi può essere non economicamente interessante ed uno sviluppo dell'attività turistica non particolarmente brillante.

Il Censimento intermedio del 1996, dell'Industria e del Commercio indica una significativa perdita di posti di lavoro nell'industria e segnala l'opportunità, ove sia necessario, di individuare politiche di riconversione. D'altra parte, sono noti i processi di ristrutturazione , come a Lovere, dove aree, destinate ad attività metallurgica, sono state convertite ad attività turistica.

[1] Acura di Giovanni Gelmini.

Gli ambiti dell'area collinare e della pianura vicino a Bergamo risultano fortemente urbanizzate, attorno al 30% della superficie. Tra questi troviamo caratterizzazioni diverse da comune a comune; nella città di Bergamo c'è una presenza equilibrata di residenza, terziario e industria. Nei comuni della Corona rileviamo tendenze diverse, nei comuni collinari generalmente viene privilegiata la destinazione residenziale e del terziario a servizio del residenziale, negli altri vi è la tendenza a privilegiare l'attività Terziaria o l'attività Industriale. Nei comuni dell'Isola, della pianura intorno a Dalmine e nella Val Calepio viene privilegiata l'attività Industriale . Nelle aree collinari vi è la presenza di un'agricoltura qualificata (vite ed orticoltura).

Negli Ambiti della Pianura Centrale la densità di urbanizzazione è minore e restano ampi spazi disponibili per l'agricoltura (Cereali, coltivazioni foraggiere e allevamento Bovino). Vi è la presenza di alcuni centri di riferimento, quali i comuni di Treviglio, Caravaggio e Romano di Lombardia con caratteristiche di presenza, oltre al residenziale, di Terziario

Tabella 4.1
Età dello strumento urbanistico

Numero massimo abitanti percomune	Popolazione cumulata	<1980	1980-1984	1985-1989	1990-1994	>1994	Totale
1 156	44 163	3.7%	6.6%	9.8%	4.5%	4.9%	29.5%
3 271	152 843	1.6%	4.5%	9.5%	8.6%	5.9%	30.1%
124 742	736 890	3.7%	3.7%	8.2%	13.1%	11.7%	40.4%
Totale complessivo	9.0%	14.8%	27.5%	26.2%	22.5%	100.0%	

Fonte: Regione Lombardia, 1999

Tabella 4.2
Destinazioni d'uso del suolo: rapporti caratteristici

Morfologia	Superficie	Urbanizzato/ Superf. totale	Residenziale/ Urbanizzato	Attrez. di livello sovracom./ urbanizzato	Terziario/ Residenziale	Industriale/ Residenziale
Montagna	173 828.9	8.0%	39.0%	38.0%	1.6%	20.4%
Collina	32 431.3	23.9%	57.1%	5.0%	3.1%	30.4%
Pianura	67 846.9	20.2%	47.4%	5.0%	4.5%	54.5%
Tolale Provincia	274 107.1	12.9%	46.2%	18.0%	3.1%	36.6%

Fonte: Provincia di Bergamo - Assemblaggio dei piani regolatori comunali

Tabella 4.3
Destinazioni d'uso del suolo

Ambito	Superficie	Urbanizzato/ Superf. totale	Attrez. di livello sovracom./ urbanizzato	Residenziale/ urbanizzato	Terziario/ Urbanizzato	Industriale/ Residenziale
Alta Valle Brembana	32 954.8	5.9%	22.8%	66.5%	0.005	0.088
Alta Valle Seriana e Valle di Scalve	45 687.5	9.1%	19.3%	71.2%	0.017	0.081
Clusone e Media Val Seriana	14 639.7	10.4%	36.0%	43.1%	0.013	0.187
Lago d'Iseo Nord	10 343.8	9.2%	56.7%	5.2%	0.014	0.290
Valle Imagna	10 949.2	11.9%	64.3%	7.0%	0.012	0.147
Media Valle Brembana	31 806.0	5.4%	57.5%	13.5%	0.012	0.151
Valle Seriana Inferiore	19 510.6	13.5%	54.2%	4.2%	0.028	0.342
Val Cavallina	11 171.4	10.9%	61.7%	1.2%	0.031	0.253
Isola	12 487.9	28.4%	51.9%	2.4%	0.027	0.492
Dalmine e Francesca	7 859.6	29.8%	45.9%	3.7%	0.045	0.622
Scanzorosciate e Montello	5 063.7	27.4%	50.0%	0.9%	0.024	0.581
Val Calepio e Pianura Orientale Nord	14 042.4	18.3%	49.8%	1.8%	0.009	0.530
Lago d'Iseo Sud	10 125.9	8.9%	61.4%	0.5%	0.000	0.302
Corona di Bergamo	11 287.6	29.8%	46.3%	9.2%	0.084	0.467
Citta'di Bergamo	4 040.2	42.1%	52.0%	12.8%	0.078	0.199
Pianura Occidentale	15 831.2	16.0%	48.7%	7.4%	0.026	0.512
Pianura Orientale Sud	17 032.4	10.1%	54.1%	0.6%	0.041	0.429
Tolale Provincia	274 833.8	12.9%	46.2%	17.9%	0.031	0.370

Fonte: Provincia di Bergamo - Assemblaggio dei piani regolatori comunali

e Industria. Per il rimanente territorio troviamo una destinazione dell'urbanizzato essenzialmente a residenziale e per servizi connessi alla residenza; solo in alcuni comuni, vi è una presenza di quote significative per uso industriale.

Leggendo l'assemblaggio dei Piani Regolatori possiamo ben renderci conto di quale sia stata la mancanza di coordinamento territoriale degli anni passati. Possiamo infatti ritrovare, in un comune la previsione di una strada, che poi non trova prosecuzione nel comune vicino. Mancano inoltre le aree di riserva per gli insediamenti di interesse sovracomunale. Questo è dovuto al fatto che nessun Ente è stato tenuto a coordinarsi con i vicini e solo attraverso la volontà dei singoli si è sviluppata una collaborazione per migliorare le scelte.

E' auspicabile che la Regione (che controlla a tutt'oggi gli strumenti urbanistici), da un lato, e le Comunità Montane (che si sono dotate di strumenti di coordinamento) dall'altro, svolgano più efficacemente le loro rispettive funzioni di indirizzo. Dai Parchi, che effettuano solo un controllo di coerenza tra le previsioni del Piano Regolatore ed il Piano di Coordinamento del Parco (in un'ottica ancora prevalentemente di limitazione e salvaguardia) è lecito attendersi un'azione propositiva per far fronte alle necessità del territorio.

La comunità dell'Isola bergamasca

All'inizio anni sessanta alcuni comuni dell'Isola hanno proposto la costruzione di una comunità amministrativa. L'attuale Comunità dell'Isola Bergamasca è stata costituita a Ponte San Pietro il 21 giugno 1964 in forma di libera associazione e si ispira, idealmente, all'omonima comunità territoriale istituita all'epoca dell'antica Repubblica di Venezia ed accertata storicamente a partire dal 21 ottobre 1596, data in cui Giovanni da Lezze, al termine del suo mandato come Capitano di Bergamo, trasmette al Doge di Venezia una relazione sullo stato dell'Isola Bergamasca. L'Associazione assume la denominazione di "COMUNITA DELL'ISOLA BERGAMASCA". La data del 21 ottobre 1596 è considerata come data di nascita della Comunità anche, se al solo scopo storico-rievocativo.

Costituiscono la Comunità i seguenti Comuni: Ponte San Pietro, Brembate Sopra, Ambivere , Mapello, Presezzo, Bonate Sopra, Bonate Sotto, Madone, Chignolo Isola, Terno d'Isola, Sotto il Monte Giovanni XXIII°, Villa d'Adda, Carvico, Calusco d'Adda , Solza, Suisio, Bottanuco, Filago, Capriate San Gervasio, Brembate

Lo scopo dell'associazione è indicato nell'Art 2 dello statuto, come allora approvato.

"ART. 2 - La Comunità ha lo scopo:

- di porre allo studio i problemi generali delle Amministrazioni locali dell'Isola, con particolare riguardo alle esigenze zonali od intercomunali;

- di favorire l'interesse generale della zona, promuovendo le iniziative atte alla sua valorizzazione sotto gli aspetti economici e sociali;

- di favorire e coordinare l'attività dei Comuni associati, al fine di costituire eventuali Consorzi amministrativi per lo studio e la soluzione delle primarie esigenze riguardanti il settore delle opere pubbliche, della pubblica istruzione, della viabilità, ecc.

- Le attività programmatiche sopra stabilite potranno comunque essere integrate o modificate con provvedimento dell'Assemblea comunitaria; ogni iniziativa dovrà comunque essere attuata nell'ambito delle vigenti disposizioni, con particolare riguardo alle norme contenute nella legge Comunale e Provinciale."

La comunità ha svolto un forte ruolo di coesione tra i comuni e, come indicato dallo statuto, di coordinamento e di indirizzo delle politiche relative al territorio ed allo sviluppo economico.

Da quest'associazione sono nate numerose iniziative consortili dei comuni, acquedotti, collegamento e depuramento e sicurezza, in particolare è stata creata direttamente dalla comunità, ma con completa autonomia, la società ECOISOLAper la gestione del problema ambientale.

Oggi, perché una decisione possa diventare operativa sul territorio, è necessario che vi sia l'approvazione unanime di tutti i comuni. Questa, malgrado abbia dato in ogni caso buoni risultati nel passato, è ritenuta una difficoltà da superare. Adistanza di quasi quarant'anni dalla stesura dello statuto i comuni ne stanno studiando un nuovo, che permetta di adottare provvedimenti, anche a maggioranza, per quanto riguarda l'ambiente e le politiche del territorio.

Un caso unico, in provincia di Bergamo, è quello del consorzio volontario fra i Comuni dell'Isola. Questo ente lavora in stretta relazione con le amministrazione comunali che lo compongono; si occupa di fornire servizi consortili al territorio e coordina l'attività dei comuni su tutti i temi di interesse sovracomunale. In effetti questo tipo di relazioni tra le amministrazioni comunali riesce a sviluppare anche politiche di indirizzo e dà indicazioni per soluzioni possibili a vari problemi.

Attualmente è in atto un decentramento dell'attività di controllo dalla Regione agli enti locali. Punto cardine per tale decentramento è l'adozione di un Piano Territoriale Provinciale. A tale scopo, da circa dieci anni, si è iniziato a operare per la predisposizione di tale piano, ma attualmente esso non è stato ancora definito, anche se nel 1994 un gruppo di professionisti ha concluso la predisposizione, per conto della Provincia, di un 'Documento Direttore'. Negli anni 1997-98 si è tenuto un tavolo tra Provincia, Camera di Commercio e Unione degli Industriali di Bergamo per la definizione degli 'Indirizzi di Piano'.

A tale strumento si devono affiancare gli strumenti specifici dei Piani di Settore, dei Piani d'Area e dei Patti Territoriali.

4.1.2 La pianificazione settoriale

Sul territorio insistono più problematiche settoriali, che incidono o sono limitate dalla politiche territoriali. Tra queste, per il loro impatto sulla qualità dell'offerta territoriale, assumono particolare rilevanza: il Piano Sanitario, il Piano Scolastico ed Piano della Mobilità

Nel passato spesso le attività pianificatorie settoriali si sono svolte in modo non coordinato fra di loro per cui si è assistito, ad esempio, che la Valle Brembana e le sue valli laterali facessero capo per la sanità a Ponte San Pietro, senza che vi fosse un collegamento sufficiente per quanto riguarda i trasporti. Casi simili si sono verificati per il sistema scolastico per quanto riguarda l'insegnamento superiore.

Oggi su tutti i settori del servizio pubblico, a cui i piani si riferiscono, sono soggetti ad una intensa verifica e recupero di efficienza. Recentemente è stato individuato un nuovo assetto sia per quanto riguarda la Sanità pubblica che per l'offerta scolastica, anche se la riorganizzazione, seppur definita da un piano adottato dagli organi competenti, non può ritenersi conclusa.

Specialmente per la distribuzione sul territorio degli Istituti di Insegnamento, si dovrà attendere un ulteriore revisione legata, in particolare a due fattori: l'applicazione della riforma scolastica e l'eccessiva dimensione di molti istituti con sede nel capoluogo (con frequenza di molto superiore ai 900 allievi previsti come massimo per la concessione dell'autonomia agli istituti), e che invece potrebbero essere utilmente riportati alle giuste dimensioni, creando, nei comuni della Corona, nuove sedi vicine alla abitazione degli alunni, migliorando la qualità e la fruibilità del servizio, riducendo l'affollamento della Città.

Per quanto riguarda la mobilità la Provincia si è dotata alla fine degli anni '80 di un Piano per la Grande Viabilità. Questo aveva individuato una serie di interventi necessari per garantire le comunicazioni all'interno della provincia. Di questi molti sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione. L'opera più complessa è il sistema tangenziale di Bergamo, a cui l'ultimo tratto (Villa d'Almè – Dalmine – Zanica) manca ancora. Il 1 aprile 2000 è stato firmato l'accordo Stato Regione che prevede il suo finanziamento, mentre sono in corso di completamento l'Asse Interurbano da Seriate a Mapello e la nuova strada di Valle Seriana (Seriate – Nembro – Albino – Cene) che costituisce il tratto Est della Tangenziale di Bergamo. Con questi interventi si può considerare risolto l problema del Nodo di Bergamo e dell'accessibilità alle valli; restano aperti i problemi di percettibilità della Valle Brembana (SS470) con le varianti di Zogno e San Giovanni Bianco, della Valle Cavallina (SS42), i collegamenti a Sud Bergamo – Treviglio – Lodi (SS42 e SS472) e Bergamo – Crema –Cremona (SS591), la viabilità dell'Isola, l'accesso alla Val Calepio ed a Sarnico (SP91), l'accesso a Milano ed il collegamento della Padana Superiore (SS525 e SS11). Nei piani della Grande Viabilità Regionale, Bergamo era coinvolta per la cosiddetta Pedemontana, che partendo dai pressi della Città doveva percorrere l'alta Brianza, collegando Bergamo con Lecco, Como e Varese. Tale ipotesi di strada è stata cancellata ed il nuovo Piano Regionale prevede due strade: la Pedegronda, simile alla precedente, ma con un tracciato più a sud e vicino a Milano e l'autostrada 'Direttissima Milano –Brescia' previsto a Sud di Treviglio.

Le strutture ferroviarie, oggi molto arretrate, operano a capacità e dovrebbero essere completamente rifatte nel prossimo decennio con il quadruplicamento della Milano - Venezia tra Pioltello e Milano (linea ad alta capacità), il raddoppio della

Bergamo – Treviglio e l'adeguamento della Gronda Nord Ferroviaria Brescia – Bergamo – Seregno (Como) – Saronno (Varese) –Malpensa, dovrebbero essere in grado di garantire i collegamenti con Milano e la Rete nazionale ed internazionale.

Nel 1995 è stato predisposto un progetto di 'Revisione generale del piano provinciale del servizio pubblico trasporto locale'; l'entrata in vigore della legge 59 del 1997, che conferisce alle regioni e gli enti locali le funzioni ed i compiti in materia di trasporto pubblico locale, assegnando a queste anche il controllo sulle ferrovie dello Stato e sulle ferrovie in concessione, ha reso necessario una revisione di tale piano, revisione che comunque non modifica l'impianto del piano stesso, che suddivide il territorio in sette aree omogenee.

I principi indicati dal nuovo quadro normativo riguardano:

· sussidiarietà, economicità e cooperazione nell'esercizio delle funzioni in materia di trasporti, al fine di assicurare la piena valorizzazione delle autonomie locali;

· regolazione ed organizzazione dei servizi di trasporto di interesse regionale e locale, con qualsiasi modalità effettuati e in qualsiasi forma affidati, sia in concessione sia nei modi di cui agli art. 22 e 25 della legge 142/90, sulla base dei principi di concorrenzialità e mediante contratti di servizio pubblico, nel rispetto degli articoli 2 e 3 dei regolamenti CEE n.1191/69 e n.1839/81;

· il superamento degli assetti monopolistici, nella gestione dei servizi di trasporto;

· separazione tra regolatore (ente programmatore) e regolato (soggetto gestore dei servizi), liberalizzazione dell'accesso all'uso dell'infrastruttura ferroviaria conseguente all'applicazione delle direttive CEE 440/91, 18/95, 19/95.

Il quadro legislativo che emerge dal D.Lgs. 422/97 e dalla L.R. 22/98 prefigura un modello decentrato che vede, al termine di un periodo transitorio, un diverso coinvolgimento dei diversi soggetti:

· la Regione ha compiti di indirizzo e coordinamento generale;

· gli Enti Locali organizzano i servizi di trasporto pubblico affidandone l'esercizio, previo esperimento di procedure concorsuali, a operatori terzi;

· le aziende gestiscono il servizio sulla base di un contratto di servizio con l'ente affidante.

L'integrazione, prevista dalla nuova legge, tra ferrovia e trasporto su gomma permette attraverso il migliore sfruttamento delle qualità dei due diversi servizi, velocità e capacità elevata del trasporto su ferro e capillarità e flessibilità di quello su gomma; il risultato sarà un notevole incremento dell'accessibilità del territorio interessato.

Perché questo nuovo modo di effettuare il servizio possa funzionare in modo ottimale, sarà necessario dare piena attuazione ai programmi dei parcheggi di interscambio presso le stazioni ferroviarie; in particolare diventano rilevanti quelli posti al confine dell'area urbana a Ponte San Pietro ed a Albano Sant'Alessandro. Sarebbe utile poter realizzare anche una nuova stazione 'ad uso metropolitano'tra Bergamo e Verdello.

Il quadro che si viene a delineare con la nuova organizzazione implica una sostanziale modifica della abitabilità dei territori posti sulla corona della città di Bergamo e quindi presumibilmente modificherà la domanda di residenziale e per attività economiche in tali territori.

Con il nuovo assetto legislativo delle competenze in ambito territoriale e di organizzazione dei servizi (sanità, istruzione, trasporti, ecc.) si genera la possibilità di risolvere problemi specifici tramite piani d'area o patti territoriali, che possono comprendere anche aree di più province e quindi creare strumenti certi di coordinamento interprovinciale per aree di confine.

4.1.3 Le difficoltà nello sviluppo delle politiche del territorio

La mancanza di un Piano Territoriale di Coordinamento e una visione eccessivamente localistica e mirata più ad individuare aree da edificare che a tracciare linee di sviluppo equilibrato sono la principale difficoltà nello sviluppo di coerenti politiche del territorio; questo evidentemente incide anche sullo sviluppo delle politiche settoriali, in particolare sulla difficoltà di individuare le localizzazioni dove sviluppare i progetti di infrastrutture sovracomunali.

Alla realizzazione delle politiche infrastrutturali, alla mancanza di una visione globale coerente e condivisa si aggiungono altre cause. Di seguito richiamo una serie di situazioni che, almeno una volta, si sono verificate negli ultimi decenni.

La mancanza di fondi è sicuramente la prima causa della difficoltà a realizzare infrastrutture. Questa non è una causa specifica di Bergamo, ma è legata all'esiguità della quota destinata ad investimenti nel bilancio dello stato.

La limitatezza dei fondi sicuramente non è l'unica causa, ma è accompagnata da un numero di con-

cause che rendono difficoltose le realizzazioni, anche in presenza di una copertura finanziaria.

Possiamo ripartire queste concause in due categorie: nella prima raggruppiamo tutte quelle che causano ritardi e difficoltà nella realizzazione, ma che raramente portano alla cancellazione dei progetti, nella seconda elenchiamo invece una serie di cause che possono portare alla cancellazione del progetto o a modificarlo a volte in una forma meno efficiente rispetto a quello iniziale.

Cause di rallentamenti e di ritardi

In questo gruppo incontriamo essenzialmente motivi di intoppo di tipo tecnico – burocratico, citiamo:

Poca chiarezza e continue modifiche delle leggi. Ciò si è verificato specialmente per il susseguirsi delle varie leggi 'Merloni' sulla trasparenza degli appalti, causando spesso ricorsi al T.A.R. che hanno bloccato l'inizio dei lavori.

Lentezza della Giustizia Amministrativa. Il T.A.R. ha tempi lunghi di risposta e, a volte, il contenzioso prosegue con il ricorso al Consiglio di Stato, determinando il blocco dei lavori per anni. In molti casi il contenzioso riguarda elementi valutativi degli indennizzi, per cui i lavori potrebbero proseguire anche in presenza di un'azione legale, ma ciò non sempre avviene.

Lentezza degli enti terzi a svolgere i ruoli a loro assegnati. La realizzazione di un progetto richiede spesso numerose autorizzazioni di enti non direttamente ad essa interessati quali: Belle Arti, Beni ambientali, Ferrovie dello Stato, ecc. Per esempio, in provincia di Brescia, per spostare un traliccio dell'ENEL sono passati alcuni anni, nel frattempo una nuova strada, già quasi completata, è rimasta inutilizzata.

I problemi elencati in questa categoria difficilmente portano all'abbandono di un progetto, ma possono causare ritardi di alcuni anni: eclatante è quanto avvenuto nella realizzazione della circonvallazione di Lecco, in cui l'opera, di estrema importanza per la città e per i collegamenti con la Valtellina e la Val Sassina, è rimasta bloccata decenni a causa dell'opposizione ad un esproprio. L'opera si è conclusa solo l'anno scorso.

In provincia di Bergamo, non si sono registrati casi così gravi, ma spesso i progetti sono rimasti bloccati per tempi abbastanza lunghi. Ad esempio possiamo citare: per la 'Galleria di Villa d'Adda' il progetto è stato approvato nel 1997 e alla stessa data risultava completamente finanziato; da quel momento sono stati necessari due anni per ottenere la modifica dei piani regolatori dei Comuni interessati, la relativa approvazione da parte della Regione Lombardia e la deroga del Parco Dell'Adda ai vincoli previsti sul territorio; poi si è verificato un ulteriore ritardo per ricorsi al T.A.R. sull'esito della gara d'appalto. Solo nei primi mesi del 2000 i lavori sono potuti iniziare. Nella realizzazione di quasi tutti i progetti si verificano comunque ritardi o interruzioni dei lavori per questo tipo di cause.

Una riduzione del peso di queste cause può ottenersi verificando l'effettiva necessità di tutte le autorizzazioni oggi richieste, modificando la legge istitutiva delle Conferenze di Servizio (oggi devono decidere all'unanimità) ed istituendo Autority che accentrino tutte le competenze relative ad un progetto e, dopo l'approvazione, possano procedere alla realizzazione senza necessitare di ulteriori autorizzazioni.

Altre cause che possono produrre il blocco di un progetto

In questo gruppo ritroviamo una serie di ragioni di tipo più politico – ideologico, che non sono frequenti come le precedenti, ma che possono provocare forti ritardi, la realizzazione di progetti meno efficienti ed anche il blocco o la cancellazione di un progetto.

Differente visione delle problematiche e relative soluzioni. Ogni Ente tende ad avere una lettura dei problemi attraverso la misura che il problema stesso ha sulle sue competenze. Moltiplicandosi gli enti coinvolti in una decisione, aumenta la probabilità che queste differenze diventino significative. Un caso esemplificativo può essere quello del reperimento degli spazi necessari per lo sviluppo dell'Università di Bergamo, che ormai dalla metà degli anni '80 lamenta forti carenze di spazi. In questo caso si può notare che qualunque soluzione presentata ha sempre trovato l'opposizione forte di qualcuno (il caso è riportato in sintesi in allegato).

Mancanza di una visione delle interrelazioni fra i sistemi. Quando sorge un problema spesso si cerca la soluzione solo nell'ambito in cui sorge; si ignorano le interrelazioni fra i sistemi e quindi non si riescono ad identificare soluzioni percorribili all'esterno del sistema in cui esso è sorto. Ad esempio all'eccessivo carico veicolare dell'Autostrada A4, si sono cercate soluzioni in primis sulla stessa autostrada con la creazione della 'quarta corsia ' e poi con la costruzione di altre autostrade. Non è stata identificata, neanche in via ipotetica, la grave insufficienza della viabilità

ordinaria ed i possibili interventi conseguenti ad una tale situazione, né è stato messo in rilievo che l'offerta del sistema su ferro, Ferrovie dello Stato (ora Ferrovie Regionali) e della Metropolitana Milanese a Gessate, è insufficiente alla richiesta ed è sicuramente potenziabile senza grandi difficoltà.

Gestione verticistica dei progetti e scarse relazioni con il territorio. In alcuni progetti, peraltro di grande rilevanza come quello dell'Interporto di Montello, si verifica il caso che i vertici prendano le decisioni in modo autonomo e le propongano al territorio interessato per chiederne il consenso. Questo consenso può trovare ostacoli anche rilevanti, ma il comportamento dei vertici dovrebbe essere (e spesso non lo è) quello di cercare di comprendere i problemi e trovarne insieme una possibile soluzione. Eventualmente, se si verifica l'impossibilità di giungere a una soluzione su quell'area, occorre individuarne un'altra su cui sviluppare il progetto. Un caso anomalo, ma sem-

Il caso di Zingonia

Il caso 'Zingonia' è significativo per individuare i guasti che la politica urbanistica, pura e semplice individuazione di aree e senza coordinamento ed integrazione dei servizi, può creare sul territorio.

Alla fine degli anni '50 l'architetto Zingone, con la sua società 'Zingone Iniziative Fondiarie S.P.A.', presentava un progetto di una nuova città 'Zingonia'. Nel 1965 i lavori erano già iniziati con la costruzione di stabilimenti e palazzi. Il progetto prevedeva l'utilizzo di 7.620.000 mq di cui 2.312.000 per attività industriali, 2.722.000 per abitativo semiestensivo e a villette e 780.000 per terziario. Inoltre era prevista la predisposizione di molteplici servizi pubblici: scuole primarie e secondarie, mercati coperti, centri per lo spettacolo e centri sportivi. Per i trasporti il progetto ipotizzava che per Zingonia fosse servita due linee metropolitane che la avrebbero collegata così con Bergamo e con Milano, passando per Monza e per Gorgonzola. Era previsto anche un porto canale servito dal canale Ticino Mincio.

L'Architetto Zingone così scriveva nella presentazione dell'iniziativa: ..."Zingonia è prevista per una popolazione di circa 50.000 abitanti. Solamente così si può essere certi di raggiungere un livello di funzionalità urbanistica qualitativamente elevato, che offra alla società tutti i servizi e i conforti di prim'ordine, mantenendo tuttavia in evidenza i valori tradizionali, ambientali, umani ed estetici."...

L'ambizioso progetto prevedeva quindi di costruire la seconda città della provincia di Bergamo. Per fare questo erano state studiate attività integrate; quindi, per realizzare il progetto, era necessario che gli enti locali sviluppassero di conseguenza una serie di interventi coordinati. Questo non è avvenuto. I comuni interessati al progetto, Boltiere, Ciserano, Verdello e Verdellino, avrebbero probabilmente dovuto costituire un consorzio e sarebbe stato necessario anche l'intervento della Provincia e della Regione per la definizione dei servizi di loro competenza.

Se oggi verifichiamo quanto è stato realizzato rispetto al progetto iniziale, ci rendiamo conto delle grandi differenze e degli squilibri presenti. Innanzitutto non si sono realizzati i collegamenti tra Zingonia e il resto del territorio (la metropolitana non è mai stata realizzata né è nei programmi futuri, i servizi pubblici sono praticamente inesistenti), i servizi alla persona (istruzione e tempo libero) non hanno trovato lo sviluppo indicato dal piano, la popolazione che nel 1965 era di 12.732 abitanti nel 1969, aveva raggiunto 14.350 abitanti ed ad oggi sono poco più di 21.000 abitanti (meno della metà di quanto previsto); non c'è stato quindi l'incremento necessario per garantire quell'equilibrio che l'architetto Zingone aveva previsto. In compenso le aree industriali sono state quasi completamente edificate fin dai primi anni, mentre è praticamente assente, rispetto alle previsioni, il terziario e l'abitativo semintensivo.

L'evidente squilibrio ha causato, specialmente nei primi decenni, gravi difficoltà per le imprese che sceglievano di insediarsi in quell'area, in quanto questa si è degradata, attirando attività non floride. Per questo alle aziende di Zingonia risultava difficile ottenere credito dalle banche.

Non è facile stabilire cause ed effetti ed è probabile che la mancanza di coordinamento dei vari fattori, che influenzano il benessere sociale e la crescita economica, abbia iniziato una spirale di degrado obbligando ad abbandonare il progetto iniziale. Risulta comunque evidente in questo caso che la mancanza di coordinamento tra i servizi e le destinazioni urbanistiche non ha permesso di realizzare la valorizzazione e la crescita di un territorio.

pre esemplare in negativo, è quello della Pedegronda in cui la Regione Lombardia ha colloquiato direttamente con i Comuni, saltando completamente il ruolo e la capacità delle Provincie di coordinare e rappresentare in modo completo le necessità del territorio.

La gestione statale e centralistica dei grandi progetti. Tutti i grandi progetti infrastrutturali sono sempre stati gestiti dallo Stato direttamente o attraverso le Aziende dipendenti dai ministeri. Questo ha comportato una serie di difficoltà che possono essere così sintetizzate

· poca visibilità per progetti di basso costo e concentrazione degli investimenti su progetti di medio/grandi dimensioni

· numero ridotto dei progetti che possono essere gestiti contemporaneamente

· iter burocratico complesso e lento, spesso non trasparente

Un'affermazione che non trova riscontro è quella che gli investimenti in Bergamasca siano stati sostanzialmente inferiori a quelli del Sud Italia.

Dall'analisi risulta che gli investimenti per la mobilità, che sono quelli ritenuti più carenti, non risultano significativamente inferiori alla media italiana e quindi tale affermazione non risulta dimostrata. È invece probabile che il modo di procedere di un sistema centralista della gestione degli investimenti penalizzi in modo significativo, sotto il risvolto della efficienza, tessuti forte-

Il rondò di Dalmine

L'incrocio tra la Strada Provinciale Dalmine - Villa d'Almè, la Strada Statale 525 Bergamo - Milano e la strada che dà l'accesso al casello autostradale di Dalmine è uno dei punti di maggior difficoltà del traffico in provincia di Bergamo dovendo smistare circa 60.000 veicoli. Si tratta di strade molto battute, con una forte presenza di traffico pesante durante la settimana ed intensamente utilizzate nei giorni festivi a causa del movimento turistico che interessa la Valle Brembana.

Per quest'incrocio il progetto della tangenziale ovest, inserito nel piano della grande viabilità, prevedeva il raddoppio della carreggiata della Dalmine – Villa d'Almè con il sovrappasso sulla statale 525 e la prosecuzione della strada verso Zanica, chiudendo così l'anello della tangenziale. Nel progetto è prevista anche la costruzione di un nuovo casello autostradale con maggiore capacità dell'attuale.

Nel 1995, partendo dalla considerazione che tale progetto era di lungo periodo (ad oggi il progetto non è ancora stato eseguito né finanziato), la Provincia di Bergamo aveva progettato e finanziato un rondò atto a snellire il traffico e a limitare le code, che spesso bloccano addirittura l'uscita dal casello autostradale.

Il passaggio alla gara d'appalto doveva essere effettuato in tempi brevi, anche perché nell'anno successivo la Dalmine - Villa d'Almè sarebbe passata in gestione all'ANAS e quindi la provincia non avrebbe avuto titolo per eseguire l'opera. L'Amministrazione Comunale di Dalmine, che, pur non avendo competenza sulla viabilità provinciale e statale, è competente per quanto riguarda la licenza edilizia per l'esecuzione dell'opera, si è dichiarata contraria in quanto avrebbe desiderato non l'intervento a raso, ma un intervento su due livelli con un sottopasso, anziché il previsto sovrappasso. La differenza di costo ed i tempi di sviluppo del nuovo progetto hanno obbligato la Provincia ad abbandonare quello che, se eseguito, sarebbe stato un intervento utile per facilitare lo scorrimento, in attesa della sistemazione definitiva. La spesa prevista di un miliardo circa si sarebbe abbondantemente giustificata anche perché buona parte di essa sarebbe stata utile nella fase finale.

Nella stessa logica, che aveva ispirato l'intervento di Dalmine, precedentemente sono stati fatti numerosi interventi sulle Strade Provinciali (Calusco, Bonate Sopra, Bonate Sotto, Terno d'Isola) e sugli incroci tra Strade Provinciali e Strade Statali (Pontirolo Nuovo tra SP122 e SS525 e Urgnano tra SP122 e SS591); negli anni dal 1996 al 1999 sono stati eseguiti altri tre interventi di sistemazione di incroci in attesa di opere per la grande viabilità: intervento dell'incrocio di Villa Mapelli a Ponte San Pietro (per migliorare la sicurezza), rondò della Cà Longa a San Paolo D'argon tra la SS42 e la SP91 e rondò dei '*Tri Plock*[2]' a Gorlago tra la SP89 e tre strade comunali. Tutti gli interventi sono stati eseguiti in tempi brevi e con l'accordo delle Amministrazioni Comunali interessate ed hanno pienamente raggiunto l'obiettivo di migliorare sensibilmente la viabilità.

L'Università di Bergamo.

Nel 1974 viene istituito, nell'Università di Bergamo, il corso di laurea di Economia e Commercio. Questo ha portato un numero sempre crescente di studenti nelle strutture, che erano state previste per il solo corso di Lingue Straniere, e già all'inizio degli anni ottanta è emersa la necessità di nuovi spazi. L'Università ha, a questo punto, iniziato la ricerca di nuovi spazi. Oggi l'università oltre alle sedi storiche di via Salvecchio , di Piazza Vecchia e la sede di Ingegneria a Dalmine, utilizza altre 15 sedi sparse fra Città Alta e Città Bassa, con dispendio di soldi, energie e difficoltà logistiche per gli studenti. Inoltre queste sedi spesso non sono adeguate per l'uso dell'Università. Per recuperare spazi per la didattica è stato anche smantellato il convitto di Piazza Rosate, trasformandolo in aule e studi per i professori. La comunità bergamasca ha fornito, attraverso i vari gruppi di opinione, molteplici soluzioni: in Città Alta (complesso dell'ex monastero di Sant'Agostino, l'ex monastero del Carmine, le ex carceri di Sant'Agata) ed in Città Bassa (il riutilizzo della caserma Montelungo, in fase di dismissione dall'esercito, l'utilizzo della vecchia sede dell'ISMES, Bergamo Sud, e altre ancora, anche nei comuni limitrofi); da parte sua l'Amministrazione del Comune di Bergamo ha sempre indicato come unica soluzione quella prevista nel nuovo piano regolatore cioè la sede definitiva dell'Università doveva essere quella dell'Ospedale Maggiore quando, costruito il nuovo ospedale, questo sarebbe stato disponibile. Ad oggi si può pensare che tale struttura possa essere disponibile dopo il 2010.

Il dibattito è stato lungo e tuttora continua; anche se in questi giorni è stata annunciata una proposta che sembra raccogliere il consenso di tutti e quindi si spera che possa essere realizzata. Possiamo indicare le sedi più significative possibili che sono state via via individuate in contrapposizione a quella prevista dal Comune di Bergamo.

Complesso dell'ex monastero Sant'Agostino: il complesso è già a disposizione dell'Università in fase di ristrutturazione ma è assolutamente insufficiente alle necessità didattiche; si pensa ad un uso per la biblioteca dell'Università e per congressi.

Caserma Montelungo: La caserma è posta in zona semicentrale nella Città Bassa. La sua capacità di soddisfare alle esigenze è limitata e mancano i parcheggi per le auto degli studenti. La proposta nasce dal fatto che in una legge che prevede la dismissione di immobili di proprietà del demanio, viene elencata questa caserma tra quelle da dismettere, anche se risulta ancora utilizzata. Il vantaggio sarebbe stato nel presumibile basso costo di acquisizione. L'ipotesi di utilizzo è stata poi abbandonata; malgrado questo il precedente Rettore prof. Ferri l'ha riproposta qualche anno fa senza peraltro riscontrare indicazioni favorevoli da parte degli altri interlocutori.

Bergamo Sud: sostenuta dall'Unione Industriali di Bergamo, si tratta di un'area dove attualmente si trovano altri tre istituti scolastici e vi è un terreno, di proprietà della Provincia. Questa aveva inizialmente pensato di costruire un quarto istituto scolastico, ma poi si è preferito soprassedere a tale progetto, per evitare una eccessiva concentrazione studentesca in un'area in cui mancano completamente i servizi, non essendo presenti zone abitative. I motivi di tale scelta si ripresentano simili per un insediamento universitario.

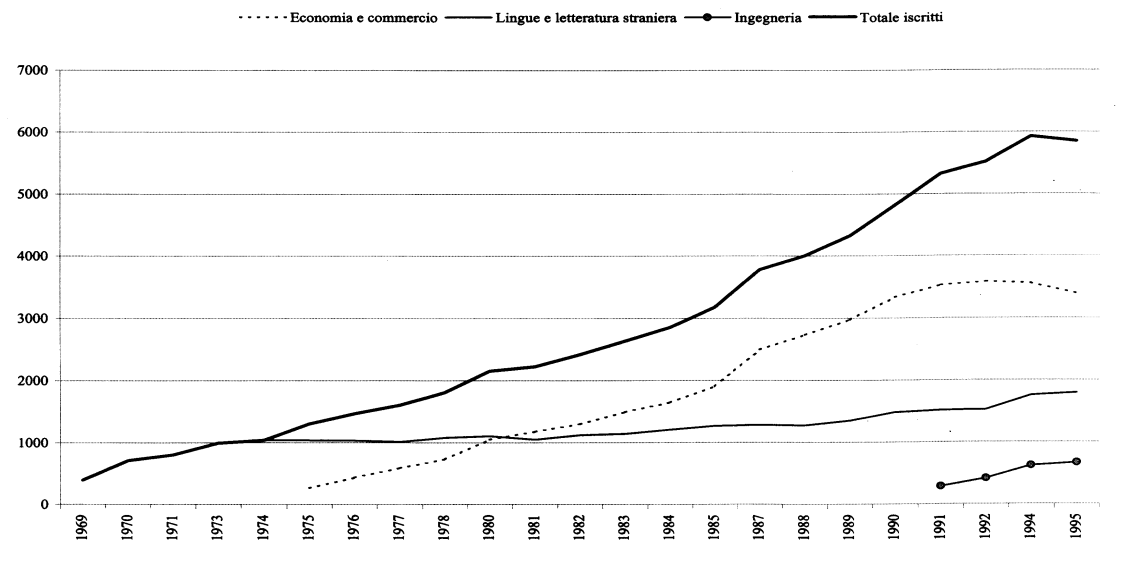
Recupero della ex sede dell'ISMES: l'edificio sede appare adeguato per il corso di Laurea di Economia e Commercio, ma necessita di interventi importanti. Il quartiere in cui sorge non dispone di adeguate infrastrutture del terziario, ma dispone di ampi parcheggi. La sede è sempre stata presentata come provvisoria in attesa della definitiva all'Ospedale Maggiore. Quindi la critica che viene rivolta da più parti è che non può essere considerata una sede provvisoria, perché, mancando le infrastrutture del terziario necessarie per fornire i servizi ai circa 3000 giovani, che giornalmente frequentano l'Università, qualora si procedesse a quell'insediamento si assisterebbe ad uno stravolgimento del tessuto urbanistico attuale, che poi non può essere abbandonato. L'ipotesi è rimasta sempre tra le più attraenti.

Nel 1995 l'Amministrazione Provinciale indice una riunione con tutti gli enti locali (Provincia, Comune di Bergamo, Camera di Commercio ed Unione Industriali) interessati all'individuazione della nuova sede dell'Università, al fine di trovare una soluzione unica accettata da tutti. In questa riunione è assente solo il comune di Bergamo, si trova una soluzione che viene ritenuta valida dai presenti e, di conseguenza, viene sviluppato un progetto per la collocazione dell'Università in un'area di proprietà della Provincia, ad est di

Bergamo con un ampio spazio per lo sviluppo futuro dell'Università stessa. Il Comune di Bergamo si dichiara non disponibile a cambiare la destinazione urbanistica, dichiarando, per quanto riguarda l'Università, di voler mantenere l'indicazione del piano regolatore che prevede l'utilizzo delle strutture del vecchio ospedale, quando questo sarà disponibile. Dopo ampie polemiche la Provincia ritira il progetto.

L'attuale Amministrazione Comunale ha individuato un'aerea su cui può essere realizzata una nuova sede per l'Università. L'area, detta la 'Martinella', è posta al confine nord di Bergamo, verso la Valle Seriana, ed è la stessa su cui precedentemente era stato ipotizzato il nuovo ospedale di Bergamo. La soluzione, per accessibilità e dimensioni, presenta caratteristiche simili alla soluzione proposta nel 1995 dalla Provincia. Sull'ipotesi della 'Martinella'vi è stato un accordo tra tutti gli enti interessati, nessuno escluso (anzi anche con la partecipazione delle principali banche di Bergamo: Banca Popolare di Bergamo e Credito Bergamasco) per sviluppare nel lungo periodo il progetto di un 'Villaggio Universitario'. Recentemente l'Università ha acquistato un immobile dal Banco San Paolo (il Centro Servizi della ex Banca Popolare di Bergamo) il cui costo è stato coperto per circa 10 miliardi dal ministero dell'Università ed il restante (circa 20 miliardi) dai fondi già a disposizione dell'Università. L'immobile è in ottime condizioni ed il Rettore ha espresso la speranza che già con l'anno accademico 2000 – 2001, possa essere utilizzato. L'Amministrazione Comunale di Bergamo si è dimostrata favorevole e si pensa che finalmente si sia trovata la soluzione tanto attesa.

Figura 1.1
Iscritti all'Università di Bergamo (1969-95, totali e per facoltà)



mente andropizzati quale è quello del nostro territorio.

Le cause di difficoltà nella realizzazione degli investimenti, riportate di seguito, sono legate in parte al problema sopra citato.

Scarsa attenzione alle necessità del territorio da parte delle aziende statali che si occupano di infrastrutture. ANAS e Ferrovie dello Stato sembrano trascurare il loro compito, cioè quello di fornire un servizio ai cittadini. Il servizio Ferroviario è continuamente peggiorato, malgrado oltre 20.000 persone al giorno lo utilizzino. Solo nel 1996 è stato istituito un collegamento giornaliero con Roma. Per raggiungere qualunque altra destinazione, è necessario andare a Milano, con scarsa possibilità di usufruire di coincidenze utili. La politica di tali Aziende di Stato sembra essere solo quella di concentrarsi sui grandi progetti (Alta Velocità per le Ferrovie dello Stato e progetti che necessitino di un appalto con procedure CEE per l'ANAS). Probabilmente questo è legato ad una maggior sensibilità degli apparati romani all'influenza dei poteri forti (grandi gruppi industriali e grandi aziende edili). Il risultato è che, ad esempio, dal 1995 è terminata la costruzione di un ponte sul fiume Brembo che, se fosse utilizzabile, risolverebbe uno dei peggiori nodi viabilistici presenti sul territorio, quello dell'attraversamento di Ponte San Pietro da

Il raddoppio della ferrovia Bergamo-Treviglio

Il sistema ferroviario di Bergamo nasce sotto l'Austria nel 1857, quando si crea un collegamento a doppio binario tra Milano e Venezia passando da Bergamo. Aquesta linea si aggiunsero nel 1863 la Bergamo - Lecco e nel 1889 la Bergamo - Carnate, che si collega alla Milano - Lecco - Sondrio ed alla Carnate - Seregno - Como. Nel 1878 viene inaugurato il tratto Treviglio – Rovato, che permette ai treni Milano - Venezia di accorciare di circa 20 chilometri il percorso non passando da Bergamo. Nel 1919 viene effettuata la rimozione del secondo binario per recuperare il ferro. Solo per completezza di informazione ricordo che alla fine dell'800 vennero costruite da una società belga anche le ferrovie della Valle Brembana e della Valle Seriana (fin dall'inizio a trazione elettrica); queste furono chiuse al servizio negli anni sessanta e furono smantellante le strutture. Oggi si sta tentandone la riapertura sotto forma di metropolitana leggera. Inoltre negli anni dal 1950 al 1960 si realizza l'elettrificazione delle linee e delle Ferrovie dello Stato. Sia il sedime delle ferrovie delle Valli che quello della Treviglio –Bergamo sono ancora disponibili con le caratteristiche iniziali. Dalla fine della seconda guerra mondiale Bergamo ha chiesto con insistenza di ripristinare il raddoppio della linea, ma questa richiesta non è mai stata presa in considerazione dalle Ferrovie dello Stato, anche se il costo di tale intervento è basso, non essendo necessarie acquisizioni di terreni o fabbricati da demolire e riducendosi alla semplice posa del binario e dei sistemi di controllo connessi. L'intervento, da un punto di vista degli impianti, è molto semplice, tanto che alcuni uffici delle Ferrovie dello Stato hanno sostenuto che potesse essere realizzato direttamente dalle ferrovie senza ricorrere ad appalti a terzi. Il costo maggiore risulta quello degli interventi sui passaggi a livello attualmente esistenti.

Negli anni '80 le Ferrovie dello Stato e la Regione Lombardia sviluppano il progetto di quadruplicamento del collegamento Milano – Treviglio. Da allora le Ferrovie hanno sempre sostenuto l'inutilità del raddoppio della Bergamo – Treviglio senza il quadruplicamento della Treviglio – Milano, in quanto non vi sarebbero benefici, poiché ora il tratto da Treviglio a Milano opera a capacità.

Queste affermazioni sono considerate dalla città di Bergamo pretestuose, ciò perché:

i treni in partenza da Milano accumulano notevoli ritardi nella tratta Milano Treviglio; la presenza di un binario unico tra Treviglio e Bergamo impone l'attesa del treno proveniente in senso contrario in una stazione, quindi non solo impedisce il recupero di tali ritardi, ma ne causa nuovi (I tempi di percorrenza tra una stazione e l'altra sono attorno ai 7- 8 minuti quindi si possono causare ritardi fino a 15 minuti);

oltre la linea Treviglio - Milano, esiste la Treviglio - Cremona che è utilizzata in modo minore per il traffico passeggeri, ma risulta importante per i collegamenti merci in partenza da Bergamo e diretti verso i porti di La Spezia, Livorno e più in generale verso il Sud d'Italia.

Se la Bergamo -Treviglio fosse raddoppiata, si potrebbero avere alcuni convogli-navetta per il servizio locale e che facciano coincidenza a Treviglio con i treni della Milano - Venezia.

Il progetto di quadruplicamento della Treviglio – Milano ha subito un iter particolarmente difficoltoso. Il progetto definitivo è stato approvato nel 1985 dalla Regione Lombardia. Immediatamente alcuni comuni hanno fatto ricorso al T.A.R. Nel 1986 vengono attivati i poteri sostitutivi e con Decreto del Presidente della Repubblica viene istituita una Commissione Bicamerale. I Comuni che si oppongono al progetto fanno ricorso al T.A.R. contro il D.P.R. Aquesto punto le cose risultano praticamente bloccate e solo alla fine degli anni '97 e '98 si riesce a raggiungere un accordo di programma per procedere alla realizzazione del progetto di quadruplicamento della Milano – Treviglio, il cui completamento è previsto entro il 2010.

Nel 1996, il ministro dei Trasporti Burlando ha incontrato, presso l'Unione Industriali, le autorità di Bergamo, ed in questa occasione ha promesso il finanziamento del raddoppio della Bergamo - Treviglio. Successivamente è iniziato un iter tra la Regione Lombardia e le Ferrovie dello Stato per definire i particolari del progetto. Nel 1998 è stata effettuata la verifica delle necessità ed è stata definita l'ipotesi di progetto e, nel 1999, è stata costituita una commissione per giungere all'accordo di programma.

Le Ferrovie continuano a rallentare l'esecuzione di tale intervento; chiedono tre anni per il progetto e comunque ne portano l'esecuzione a ridosso della realizzazione del quadruplicamento della Milano Brescia, mantenendo quindi le posizioni preconcette precedentemente sostenute. L'entrata in funzione del doppio binario è prevista oggi per il 2005 cioè oltre 8 anni da quando il progetto è stato promesso dal Ministro. Tale tempo appare evidentemente spropositato rispetto all'esiguità dei contenuti del progetto stesso.

circa 40.000 veicoli/giorno; ma i fondi messi a disposizione non sono sufficienti a completare la strada di collegamento tra il ponte e la viabilità dell'Isola (manca la costruzione di una finta galleria e lo svincolo con la Strada Provinciale dell'Isola, il tutto per un importo di circa 30–40 miliardi). L'ANAS anziché cercare i fondi necessari per completare l'opera nel più breve tempo possibile, ha scelto di inserire tali opere nel lotto successivo. Tale lotto supera così i 100 miliardi e tutto diventa più lento tanto che, ad oggi, non sono ancora state completate le procedure di appalto.

Rinuncia ad effettuare piccoli interventi migliorativi rinviando tutto a 'progetti risolutivi'di grande dimensione e realizzabili con difficoltà (per mancanza di fondi e per il sorgere di problemi vari). Spesso in presenza di progetti di grande dimensione si ha paura che, eseguendo degli interventi minori, atti a ridurre il disagio, si allontani la possibilità di realizzare il progetto definitivo. Questo è sicuramente da imputarsi, oltre alla gestione centralistica dei progetti, anche al fatto che la pianificazione degli interventi infrastrutturali è sempre in ritardo rispetto alle necessità. Un esempio di questo tipo di difficoltà è rappresentata dalla vicenda del 'Rondò di Dalmine'(vedi allegato), dove le aspettative dell'amministrazione locale di una soluzione complessa, diversa da quella che era prevista dal progetto di sistemazione definitiva, alla fine del 1995, ha impedito la realizzazione di un'opera già progettata e finanziata, che avrebbe avuto benefici significativi in attesa di un'opera, di cui, a tutt'oggi, non è definito quando potrà trovare realizzazione (allo stato non è prevedibile il finanziamento prima del 2005).

L'amministrazione comunale, subentrata alla precedente, ha oggi ripreso in esame con la Provincia il progetto allora abbandonato.

In tutti i progetti in fase di realizzazione troviamo in modo maggiore o minore molti dei problemi che abbiamo sopra indicato. Per meglio chiarire i meccanismi di interazione tra volontà e capacità politica nel realizzare progetti, in allegato vengono esaminanti cinque casi tra i molti esistenti, scelti non tanto secondo il criterio di importanza del progetto/ difficoltà alla realizzazione, ma secondo un criterio di semplicità del caso e possibilità di esemplificarlo in modo schematico.

Solo per evitare che si possa pensare che tutti i progetti hanno sempre grandi difficoltà ad essere realizzati, ne citiamo alcuni che sono in fase avanzata di compimento o hanno completato una fase importante dell'iter con relative poche difficoltà.

· Centro per il trasferimento tecnologico di Dalmine

· Nuovo Ospedale

· Nuova Fiera

Per il futuro ci si attende che la riduzione del peso del 'centralismo burocratico' , lo snellimento delle procedure e l'accresciuta capacità di legiferare a livello locale possano migliorare l'efficienza degli uffici preposti allo sviluppo delle politiche del territorio. Sicuramente tutti gli operatori ritengono che un passo fondamentale sarà la conclusione dell'iter del piano territoriale e la sua adozione. Una preoccupazione molto diffusa è che al decentramento delle competenze non vi sia un corrispondente decentramento delle risorse finanziarie.

Se il dialogo e la cooperazione fra diversi livelli di governo è un ingrediente per il successo lascia ben sperare la messa in comune di alcuni servizi da parte di alcune amministrazioni locali nell'area di Zingonia-Dalmine e della Conca Val Seriana.

4.2 Politiche per lo sviluppo economico

4.2.1 I distretti industriali e i sistemi locali del lavoro[3]

I distretti industriali e i sistemi locali del lavoro rappresentano suddivisioni del territorio che prescindono dalle classificazioni amministrative evidenziando particolari specificità. Il concetto di distretto industriale identifica un'area dove si sviluppano sinergie fra imprese, operanti nello stesso comparto produttivo, tali da sviluppare economie di scala esterne che garantiscano alle imprese di dimensione medio-piccola livelli competitivi e vantaggi adeguati a quelli di una grande impresa.

La legge 317/91 fornisce la definizione giuridica di distretto industriale per rendere possibili forme di incentivazioni mirata. I distretti industriali sono definiti come "sistemi territoriali, limitati geograficamente e costituiti da aree contigue, in cui si verifica una concentrazione di piccole imprese, caratterizzate da una stessa specializzazione produttiva"[4].

I distretti industriali individuati all'interno della Bergamasca in base alla legge 317/91[5] sono tre: Valbrembana (prodotti in legno), Valseriana (tessile-abbigliamento) e Sebino Bergamasco (gomma) a cui se ne aggiungono altri tre di carattere interprovinciale: Treviglio (metalmeccanica), Palazzolo

[3] Acura di Laura Campanini.

sull'Oglio (tessile-abbigliamento e meccanotessile) e Lecco (meccanica) (tabella 4.4).

Nonostante la Regione Lombardia abbia tempestivamente provveduto a compiere gli atti di sua competenza mettendo a disposizione risorse finanziarie, questi distretti stentano a decollare. I tre distretti interamente bergamaschi sono sostanzialmente inattivi. Quelli di Valbrembana e Valseriana sono finora rimasti sulla carta non avendo ancora presentato alcun programma di sviluppo. Il Sebino-Bergamasco, pur avendo approvato il programma di sviluppo, ha dapprima predisposto e poi accantonato il progetto di un centro per i test di qualità (si veda il relativo riquadro).

Migliore risulta la sorte dei tre distretti interprovinciali: sia il Trevigliese, a cavallo tra le provincie di Bergamo, Milano, Lodi e Cremona, che quelli di Palazzolo (che comprende 9 comuni bergamaschi e 5 bresciani) e di Lecco hanno infatti approvato i piani di sviluppo e i relativi progetti di investimento. Inoltre sia nel distretto di Treviglio che in quello di Palazzolo sono operanti, seppure con alterne vicende, due centri di servizio (sul distretto Trevigliese si veda il riquadro seguente per un approfondimento).

Tabella 4.4
I distretti della Bergamasca

	Specializzazione produttiva	Estensione territoriale	Progetti approvati	Investim. tot. (in migliaia di lire)	Contrib. region. (in migliaia di lire)
Valbrembana	Meccanica	Bergamo			
Valseriana	Tessile abbigliamento	Bergamo			
Sebino Bergamasco	Guarnizioni in gomma	Bergamo*	1	858 000	343 200
Trevigliese	Metalmeccanica	Bergamo, Milano, Cremona, Lodi	1	1 305 000	400 000
Palazzolo sull'Oglio	Tessile e macchine utensili	Bergamo, Brescia	1	1 453 460	485 970
Lecco	Meccanica	Bergamo, Lecco, Como	3**	5 450 000	2 140 600

*Include un solo conue della provincia di Brescia
**Tali progetti si riferiscono sia al distretto lecchese che a quello della Brianza
Fonte: Regione Lombardia

Tabella 4.5
Stato di attuazione dei progetti cofinanziati dalla Ue (obiettivo 5b) nella bergamasca al 31/12/98

	Misura	n.progetti Milioni	Costo tot. %
1 Sviluppo del settore agricolo	**84**	**20 025**	**22.4**
1.1 Miglioramento qualitativo della filiera zootecnico-lattiera.	20	2 958	3.3
1.2 Miglioramento qualitativo della filiera produttiva carne	0	0	0.0
1.3 Miglioramento qualitativo della filiera produttiva vitivinicola	0	0	0.0
1.4 Sviluppo dell'attività agrituristica	8	1 267	1.4
1.5 Diversificazione delle attività produttive agricole e valorizzazione delle produzioni agricole complementari	21	2 445	2.7
1.6 Misure di supporto all'esercizio delle attività agricole	5	5 873	6.6
1.7 Realizzazione di infrastrutture di servizio per lo svolgimento delle attività agricole	11	2 730	3.0
1.8 Miglioramento agronomico e delle strutture per l'utilizzo delle aree pascolive	7	1 540	1.7
1.9 Salvaguardia, miglioramento e valorizzazione delle superfici agroforestali	12	3 212	3.6
2 Attività produttive	**174**	**55 023**	**61.4**
2.1 Incentivazione alla creazione ed alla modernizzazione delle imprese artigiane	144	29 682	33.1
2.2 Incentivazione alla creazione ed alla modernizzazione delle piccole e medie imprese	15	20 447	22.8
2.3 Potenziamento ed adattamento dell'offerta di servizi a sostegno delle Pmi e delle imprese artigiane	11	2 532	2.8
2.4 Qualificazione delle attività e strutture turistiche	4	2 362	2.6
2.5 Infrastrutture di accesso e di sostegno agli insediamenti industriali ed artigianali	0	0	0.0
3 Valorizzazione del patrimonio naturale e culturale	**5**	**1 417**	**1.6**
3.1 Recupero e valorizzazione del patrimonio storico-culturale	5	1 417	1.6
3.2 Ripristino di siti degradati e realizzazione di strutture per il miglioramento ambientale	0	0	0.0
4 Risorse umane	**61**	**13 080**	**14.6**
4.1 Sostegno ai processi di riconversione e/o qualificazione delle imprese	29	6 982	7.8
4.2 Formazione imprenditoriale	17	3 177	3.5
4.3 Rafforzamento dei sistemi di orientamento	15	2 922	3.3
Totale	**324**	**89 545**	**100.0**

Fonte: Rapporto di Valutazione annuale Docup obiettivo 5b Lombardia (1998), a cura di CLAS

Anche nella bergamasca si sono dunque manifestati quella mancanza di collaborazione tra attori locali diversi e quel prevalere di un orientamento al fai da te che spesso rappresentano un reale ostacolo allo sviluppo delle area "sistema". E'evidente qui il limite oggettivo di misure come la legge 317/91, che non riescono a sopperire con interventi *top-down* all'assenza di "identità di sistema" tra gli attori locali. Il distretto industriale nasce e si sviluppa dal basso, l'aver imposto in modo rigido e dall'alto una classificazione, basata su parametri quantitativi (indice di industrializzazione manifatturiera, indice di densità imprenditoriale, indice di specializzazione produttiva, indice di concentrazione, indice di concentrazione dimensionale), si è rivelato talvolta inopportuno. A maggior ragione perché non sempre i criteri utilizzati hanno permesso di identificare il distretto in modo corrispondente alla realtà: la rigida applicazione dei parametri ha implicato in alcuni casi l'inclusione di comuni che di fatto non risultano collegati al distretto, in altri l'esclusione di comuni che di fatto rappresentano una parte essenziale del distretto stesso, come esemplifica il caso del Sebino bergamasco.

Inoltre, la regione Lombardia ha predisposto un sistema di incentivazione che prevede il cofinanziamento di progetti legati alla costituzione di centri che offrano servizi reali alle imprese; i promotori devono essere consorzi di imprese e di comuni/enti locali. Alla prova dei fatti tale meccanismo di incentivazione si è rivelato inadeguato, infatti:

Le strutture consortili si sono rivelate di difficile attuazione: le imprese sono, infatti, legate non solo da rapporti di cooperazione ma anche e soprattutto da rapporti di competizione diretta che possono ostacolare la collaborazione.

Inoltre, l'attivazione da parte di enti locali di iniziative per lo sviluppo del distretto presenta impor-

Le guarnizioni in gomma del Sebino Bergamasco

Il distretto industriale del Sebino Bergamasco rappresenta oggi il maggior produttore nazionale ed europeo delle guarnizioni in gomma, destinate ai settori più vari: dall'automobile, agli elettrodomestici; dall'aerondinamica all'industria alimentare; dall'edilizia, alla rubinetteria. Nel complesso nel distretto operano circa 200 imprese e 6 di queste controllano l'80% della produzione; nel 1996 il distretto ha superato i 187 miliardi di fatturato con un utile netto di oltre 6,5 miliardi.

L'origine del distretto risale ai primi anni 50 e da lì in poi si è sviluppato seguendo logiche di tipo autopropulsivo. La Legge 317/91 ha recentemente ufficializzato l'esistenza del distretto, individuandone la delimitazione geografica e ricomprendendovi comuni delle provincie di Bergamo e di Brescia. La rigida applicazione dei parametri ha fatto sì che 2 comuni bergamaschi (Castelli Calepio e Grumello del Monte), pur avendo un'importanza di tutto rilievo all'interno del comparto in esame, in termini di addetti e imprese, non siano stati inclusi nel distretto giuridico del Sebino Bergamasco. Entrambi sono stati invece inclusi nel distretto di Palazzolo sull'Oglio, in quanto presentano produzioni anche nel tessile e meccanotessile.

Le opportunità di sviluppo offerte dalle leggi nazionale/regionale si sono scontrate con la difficoltà oggettiva di innescare forme di collaborazione fra diversi imprenditori. Tali difficoltà hanno segnato e impedito il realizzarsi dei vari progetti di sviluppo proposti. In primo luogo la proposta di costituire un laboratorio per test di qualità sui materiali, prodotti, processi produttivi e certificazioni specifiche, prevista dal programma di sviluppo del 1994, approvato dall'assemblea consortile nel 1996, è stata di fatto bloccata e progressivamente abbandonata a causa della mancata collaborazione di alcuni soci del consorzio stesso che l'avevano approvata.

Sorte simile era già toccata due anni prima all'Associazione Produttori Gomma, nata in risposta alle legge sulle emissioni di fumo, che minacciava la chiusura di un certo numero di imprese del settore, ma che non sortì gli effetti sperati per le divergenze di vedute interne.

Un altro progetto presentato e successivamente accantonato riguarda la costruzione di un inceneritore per lo smaltimento dei rifiuti e degli scarti di lavorazione; anche in questo caso nonostante la reale necessità il progetto fu abbandonato.

In conclusione, il distretto del Sebino Bergamasco si è rivelato incapace di costruire forme di collaborazione "istituzionali" non per la mancanza della volontà ma per la difficoltà incontrata nel cooperare che nasce dalla preoccupazione delle piccole imprese di perdere la clientela.

Il distretto di Treviglio

Il distretto del Trevigliese si estende a cavallo tra le provincie di Bergamo (14 comuni), Milano (22 comuni), Cremona (2 comuni) e Lodi (1 solo comune). Il settore di specializzazione è quello metalmeccanico dove operano oltre 1.600 unità locali e quasi 16 mila addetti. Sono presenti diverse tipologie di produzione: il 60% degli addetti complessivi opera nella fabbricazione e lavorazione di prodotti in metallo, il restante 40% nella fabbricazione di macchine e apparecchi meccanici. In particolare rivestono rilievo i lavori di meccanica generale, dove si concentrano quasi 4mila addetti; significative sono anche la fabbricazione di utensileria (quasi 1.200 addetti) e la produzione di trattori agricoli (circa 1.100 addetti e un'impresa leader, la Same Deutz Far).

Il distretto di Treviglio è stato quello fra i distretti bergamaschi che ha saputo meglio sfruttare le opportunità offerte dalla legge 317/91 e dalle leggi regionali.

E' attivo, infatti, all'interno del distretto, dal 1996, un importante Centro Servizi che opera a sostegno delle imprese dell'area e che si occupa anche di politiche di sviluppo territoriale. Tale centro è coordinato dal Comune di Treviglio.

Peculiarità del distretto risiede nel fatto che le iniziative progettuali prodotte al suo interno sono state costruite grazie ad un attivo coinvolgimento delle Amministrazioni locali del territorio che si sono fatte carico di promuovere e sostenere economicamente il Centro Servizi e che hanno elaborato i successivi piani di sviluppo. Le imprese locali risultano coinvolte solo marginalmente; motore principale delle sviluppo risulta infatti la forte concertazione fra enti e istituzioni locali.

Fino ad oggi sono stati elaborati due piani di sviluppo; il primo di questi è stato approvato nel 1994 e si è concluso nel 1998, il secondo è stato elaborato nel 1998 con durata triennale (1998-2000).

Il piano di sviluppo del primo triennio prevedeva l'attivazione di un centro di servizi (di fatto attivato a fine 96) con il compito di intervenire principalmente in tre aree:

· servizi alle imprese: realizzazione di cataloghi informativi, studi, ricerche;

· servizi per l'impiego e la formazione, con l'obiettivo di favorire l'incontro fra offerta e domanda di lavoro;

· offerta territoriale e promozionale: creazione di un pacchetto informativo sulle opportunità di insediamento nei comuni del distretto.

Sul versante delle politiche attive del lavoro si sono ottenuti i risultati più interessanti: si sono prodotti utili indicatori sulla reale situazione del mercato del lavoro nell'area e si è agevolato l'ingresso di un numero discreto di persone nel mercato del lavoro. Inoltre su impulso del centro di servizi sono stati attivati due corsi di formazione professionale. Dal lato, degli interventi di promozione del territorio si è realizzato un atlante sulle opportunità insediative.

Molto difficile, è risultato, invece, il contatto con le imprese e l'attivazione di servizi ad hoc: in generale si è riscontrata una scarsa partecipazione e un limitato interesse da parte delle imprese che non avendo in alcun modo partecipato alla realizzazione del piano di sviluppo e alla realizzazione del centro di servizi risultano poco coinvolte.

Il II programma di sviluppo, attualmente in corso, ha ulteriormente diversificato la sua attività prevedendo 4 misure specifiche:

1. Qualità: volta a favorire l'introduzione e la diffusione della certificazione di qualità.

2. CIME: rivolta alle imprese metalmeccaniche con l'obiettivo di sviluppare iniziative di marketing su mercati nazionali e esteri, fornire supporto per l'acquisizione di servizi reali da parte delle PMI, creare una rete telematica.

3. Progetto di Sviluppo del mobile d'arte di Treviglio e della Gera d'Adda.

4. Analisi dell'impatto ambientale del distretto e sistema di gestione ambientale delle PMI.

Delle 4 misure previste, solo la terza ha avuto un discreto successo, registrando una buona partecipazione da parte delle imprese.

Le misure 1 e 2 si sono realizzate solo in parte: quella sulla qualità ha fino ad ora ottenuto risultati molto modesti con la partecipazione di sole 3 imprese; il CIME si è limitato a favorire la partecipazione di alcune

imprese a fiere nazionali ed estere, abbandonando completamente i progetti più strettamente innovativi. La quarta misura, legata alle problematiche ambientali, risulta ferma e difficilmente potrà essere attivata.

Infine, un ulteriore ambito in cui il Centro servizi sta intraprendendo qualche iniziativa è quello dei servizi per le amministrazioni comunali: obiettivo è favorire ed accelerare il processo di deburocratizzazione e sviluppare un sistema di sportelli unici per le imprese.

Aquattro anni di distanza dall'istituzione del Centro di Servizi e a poco più di 3 di effettiva operatività è difficile valutarne efficacia ed impatto. Una evidente difficoltà è comunque rintracciabile nel basso coinvolgimento delle imprese. I programmi di sviluppo, l'istituzione del centro di servizi, gli ambiti di intervento di questo sono stati, infatti, fino ad ora decisi dagli enti pubblici locali (comuni, provincie, camere di commercio, sindacati, associazioni imprenditoriali e artigiane); poco spazio è stato lasciato alle imprese che da parte loro si sono dimostrate poco interessate. Alla base del mancato coinvolgimento delle imprese vi sono sia motivi legati alla tempistica (spesso i tempi dettati dalla regione si sono dimostrati molto stretti e coinvolgere le imprese è risultato difficile) sia un bassissimo interesse da parte di queste, principalmente a causa di una scarsa attitudine alla vita associativa e un forte orientamento al fai da te. Da tutto ciò discendono progetti e interventi probabilmente lontani e slegati alle reali necessità delle imprese.

tanti limiti nella capacità di coinvolgere le imprese locali. Politiche e misure elaborate in base ad una logica di tipo top-down presentano infatti ostacoli di tutto rilievo nel sollecitare un reale interesse.

Infine, la definizione di quali servizi offrire alle imprese si è spesso rivelata difficile (si pensi al caso di servizi ad alto valore aggiunto), in altri casi l'interesse suscitato dall'iniziativa è risultato limitato. Tali difficoltà aumentano nel caso di distretti operanti in settori "ampi", in cui si trovano imprese molto diverse con necessità differenti. In taluni casi si registra anche una ulteriore difficoltà attribuibile all'opposizione diretta da parte di associazioni che offrono servizi simili. Secondo la definizione adottata dall'Istat, un'area costituisce un sistema locale del lavoro quando per almeno il 75 per cento dei suoi abitanti, che appartengono alla popolazione attiva, gli spostamenti quotidiani tra casa e lavoro avvengono all'interno dell'area stessa (e i datori di lavoro reclutano la maggior parte dei lavoratori dalle località che lo costituiscono). I sistemi locali del lavoro individuati nella provincia sono quelli di Albino, Bergamo, Clusone, Romano di Lombardia, Vilminore di Scalve e Zogno (che includono esclusivamente comuni della Bergamasca) e quelli di Lecco, Lovere, Iseo, Palazzolo sull'Oglio e Treviglio che comprendono anche comuni di altre provincie .

4.2.2 Le aree rientranti nell'Obiettivo 5b[6]

I comuni della Bergamasca rientranti nelle aree dell'obiettivo 5b (Sviluppo e adeguamento strutturale delle zone rurali) per il periodo di programmazione 1994-1999 appartengono sostanzialmente a tre valli: la Val Brembana, la Valle Imagna e la Val di Scalve. In base alle vocazioni produttive, alle caratteristiche demografiche e all'accessibilità[7] l'Alta Val Brembana, l'Alta Val Imagna e la Val di Scalve sono state classificate come aree agro-turistiche, mentre la bassa Val Brembana, la Bassa Val Imagna risultano aree industriali-terziarie.

Nel complesso in tali aree risiedono circa 56mila abitanti, pari al 6% della popolazione complessiva della Provincia.

Il Docup Obiettivo 5b Lombardia aveva inizialmente previsto interventi per un costo totale pari a circa 485 miliardi di lire, ma a seguito della riprogrammazione, dettata dall'esigenza di istituire un Fondo di solidarietà in favore dei programmi di ricostruzione delle aree nelle regioni Umbria e Marche colpite dal terremoto nel settembre 1997, il programma ha subito un ridimensionamento pari a poco più di 55 miliardi di lire, con un'incidenza percentuale di circa 11% sul costo totale iniziale. I tagli hanno coinvolto, ovviamente, tutti i sottoprogrammi; la ripartizione a livello di singola misura risulta, invece, più articolata ed è stata decisa sulla base delle specifiche esigenze e sullo stato di avanzamento di impegni e spese.

Gli interventi previsti nel Docup riguardano:

1. Lo sviluppo del settore agricolo (sottoprogramma 1) tramite:

· misure di filiera: filiera zootecnica-lattiera nelle zone alpine (misure 1.1 e 1.6), filiera carne e vitivinicola nella zona appenninica (misure 1.2, 1.3 e 1.6);

· integrazione del reddito agricolo (misure 1.4, 1.5 e 1.6);

[6] Acura di Laura Campanini.

· infrastrutture rurali e salvaguardia delle superfici agro-forestali (misure 1.7, 1.8 e 1.9).

2. Interventi sulle attività produttive (sottoprogramma 2 e 3) e in particolare:

· aiuti ed infrastrutture per le attività artigianali e per le PMI (misure 2.1, 2.2, 2.3 e 2.5);

· turismo, ambiente e qualità della vita (misure 2.4, 3.1 e 3.2).

3. Interventi per le risorse umane (sottoprogramma 4).

Al 31 dicembre 1998, secondo i dati di monitoraggio a livello di beneficiario finale, la capacità di impegno raggiunge praticamente il 100% del costo totale del Docup mentre la capacità di avanzamento del programma (pagamenti/costi) si arresta al 50% del totale. E' opportuno ricordare che tali risultati sono, in realtà, assai diversificati nell'ambito delle diversi misure previste.

Con riferimento alle sole aree della Bergamasca, fino alla fine del 1998 sono stati complessivamente finanziati 324 progetti, che hanno ottenuto agevolazioni per quasi 90 miliardi di lire (tabella 4.5). La parte più consistente delle risorse è stata utilizzata per incentivi alle attività produttive sia artigiane (misura 2.1) che di imprese di piccole e medie dimensioni (misura 2.2). Nel complesso i progetti finanziati all'interno del sottoprogramma attività produttive sono 174 per un costo di 55miliardi.

Gli interventi relativi al settore agricolo finanziati sono 84 e per lo più hanno riguardato la filiera zootecnica-lattiera (misura 1.1) e le produzioni agricole complementari (misura 1.5). Importanti risultano anche gli interventi nell'ambito della formazione rientranti nel sottoprogramma 4 (61 interventi finanziati per un costo di 13 miliardi).

Con riferimento alle singole sub-aree si evidenziano i seguenti casi:

· L'Alta Val Brembana mostra una significativa partecipazione alla misura 1.1 (filiera zootecnica-lattiera), nell'ambito della quale, oltre ad un consistente numero di progetti aziendali, sono previsti interventi di ristrutturazione di due caseifici presenti nell'area e due interventi di valorizzazione . Inoltre, vanno segnalati gli interventi attuati nell'ambito della misura 1.6 funzionali all'obiettivo di filiera, che interessano l'attività di alpeggio, il miglioramento della qualità del latte e la caseificazione. Tutti i progetti sono realizzati dal Centro Servizi di Zogno.

· Interessante si rivela anche il caso della coltivazione dei piccoli frutti in Valle Imagna (in particolare nella Bassa valle), dove gli interventi di diversificazione (misura 1.5) risultano polarizzati su questo settore. Ancora una volta un ruolo fondamentale è giocato dal centro di servizi di Zogno, che attraverso il progetto di assistenza tecnica avviato nel 1997 svolge un'importante azione di miglioramento delle produzioni, significativo risulta anche l'intervento della Cooperativa Piccoli Frutti localizzata nell'area, che funge da catalizzatore per il successo delle iniziative.

· Negativa risulta invece la reattività della Val di Scalve con riferimento agli interventi di diversificazione.

· Con riferimento alle misure di incentivazione a imprese artigiane e di piccole e medie dimensioni (misure 2.1 e 2.2) emerge l'ottima reattività della Bassa Val Brembana.

· A livello di comparti significativa è la presenza dei settori della lavorazione del legno e dell'edilizia sia in Valle Brembana che in Valle Imagna.

4.2.3 Le politiche per l'innovazione[8]

Le politiche per l'innovazione e il trasferimento tecnologico si sviluppano su più livelli, dall'Unione Europea al Governo, alle Regioni e enti locali e alle Camere di commercio.

Con riferimento alle politiche comunitarie emerge una discreta partecipazione a progetti cofinanziati da parte di imprese e istituzioni bergamasche: nel periodo 1986-2000 (maggio) nel complesso le partecipazioni bergamasche ammontano a 147, pari a solo l'1,3% delle partecipazioni italiane, che già risultano poche se confrontate con le controparti europee. Nel complesso le imprese ed istituzioni che hanno partecipato a progetti cofinanziati sono 54. Il trend appare crescente: dal 1996 si nota un notevole aumento nel numero di partecipazioni annue e tale risultato è probabilmente attribuibile anche alle iniziative attuate a livello locale.

La politica nazionale, fino alla metà degli anni 90, ha assegnato scarsa attenzione al tema dell'innovazione e del progresso tecnologico: la ricerca non rappresentava una priorità per la politica italiana. Tale situazione ha cominciato a modificarsi con gli anni novanta quando inizia un importante processo di rifocalizzazione e ristrutturazione delle politiche per la ricerca e l'innovazione. Viene innanzitutto delineato un luogo delle strategie imperniato su una responsabilità diretta del

[8] Acura di Laura Campanini.

Governo e del Parlamento che annualmente devono indicare nel DPEF indirizzi, priorità strategiche e risorse delle politiche per la ricerca. Sulla base di tali indirizzi viene tracciato il "Programma nazionale per la Ricerca" di durata triennale. La riforma risulta attualmente attuata solo in parte e pertanto una valutazione è sicuramente prematura; vale solo la pena evidenziare che il DPEF 2000-2003 ha indicato i centri di eccellenza della ricerca universitaria e le varie agevolazioni per la ricerca industriale tra le priorità da rafforzare maggiormente.

Il principale strumento all'interno della politica nazionale continua ad essere rappresentato dalla legge 46/82 che prevede agevolazioni di sostegno all'attività innovativa dalla fase di ricerca e innovazione fino alla fase del prototipo. Tale strumento presentava importanti limiti legati alla gestione (spesso eccessivamente discrezionale e intempestiva) e alle procedure (onerose per le piccole imprese), che dovrebbero essere superati dall'introduzione della recenti cambiamenti. Ai limiti attribuibili alla legge 46, si aggiungono una spesa in R&S strutturalmente molto bassa (fra le più basse in Europa), l'incapacità di creare e far funzionare in modo opportuno agenzie per il trasferimento tecnologico e per l'innovazione, un'elevata frammentazione delle competenze e dei centri di spesa.

A livello regionale la politica per l'innovazione si è sviluppata lungo due direttrici: le agevolazioni alle imprese e la creazione/sviluppo di poli tecnologici.

La legge regionale 7/93[9]prevede contributi in conto capitale per un importo pari al 30 per cento delle spese ammissibili. I beneficiari delle agevolazioni possono essere piccole imprese con un numero di addetti inferiore alle 50 unità. Le agevolazioni sono concesse sia per innovazioni di prodotto che di processo, anche se la definizione di innovazione di processo adottata è molto restrittiva dato che include solo gli investimenti atti a migliorare il grado di tutela ambientale. Tale strumento ha incontrato un successo non trascurabile, soprattutto sotto il profilo dei meccanismi amministrativi e di gestione. Fino al giugno 1999 sono state presentate complessivamente 888 domande e ne sono state finanziate 643, per un totale di 48.714 milioni di agevolazioni. Le imprese della provincia di Bergamo che hanno ottenuto un contributo sono state 52 e Bergamo risulta la quarta provincia lombarda in termini di imprese agevolate. Le imprese della provincia di Milano che hanno goduto dei finanziamenti sono infatti ben 264, quelle della provincia di Brescia 111 e quelle di Varese 85. Il tipo di innovazione per il quale è stato presentato il maggior numero di domande di finanziamento, sia a livello di regione Lombardia che di provincia di Bergamo, è quello dell'automazione industriale, seguono gli investimenti innovativi per strumentazione di misura e controllo e quelli per componenti meccaniche ed elettroniche.

La seconda direttrice che ha guidato l'intervento regionale ha promosso la costituzioni di agenzie per il trasferimento tecnologico e di business incubators. Una prima valutazione[10] di tali esperienze evidenzia alcune criticità. In primo luogo emerge una scarsa conoscenza dei centri da parte delle imprese innovative, che o non li conoscono affatto o troppo poco per avvalersi dei loro servizi. Inoltre *nei pochi casi di effettiva intera - zione le imprese innovative hanno in genere manifestato interesse per i soli servizi di tipo generico-informativo e burocratici.* Maggiore successo hanno ottenuto i laboratori prove e le attività di formazione, verso le quali alcuni centri si sono indirizzati, che hanno riscosso un discreto numero di clienti.

A livello locale una maggiore consapevolezza dell'importanza dei temi legati all'innovazione e al trasferimento tecnologico per la competitività del sistema si è diffusa a partire dall'inizio degli anni 90 e ha dato luogo a interventi e iniziative di natura diversa frutto di una forte concertazione.

Innanzitutto nel 1991 viene istituita presso l'Università di Bergamo la Facoltà di Ingegneria che va ad aggiungersi alle già presenti Facoltà di Economia e Commercio e di Lingue e Letterature straniere. Nel corso degli anni '90 la Facoltà ha via via ampliato la propria offerta di corsi di laurea: inizialmente era presente solo il corso di laurea in ingegneria gestionale, successivamente sono stati introdotti i corsi di laurea in ingegneria civile e meccanica, a breve verrà attivato anche il corso in Ingegneria informatica.

Una seconda iniziativa ha riguardato l'istituzione nel 1994, presso l'Unione Industriali, di un servizio Innovazione tecnologica, che fornisce informazioni e competenze su richiesta degli associati, compie un'importante funzione di sensibilizzazione e offre servizi di consulenza diretta alle imprese per le domande di agevolazioni e finanziamento.

Una terza e significativa iniziativa è stata è senza dubbio l'istituzione del polo tecnologico SERVITEC (1996) che offre alle imprese servizi

reali in ambito tecnologico (si rimanda al paragrafo 3.10.1).

Inoltre, nel 1999 è stato istituito presso la Camera di Commercio un premio per l'innovazione tecnologica indirizzato a progetti innovativi che abbiano ottenuto il brevetto europeo, con l'obiettivo di dare impulso all'attività di brevettazione nella Bergamasca.

Nell'ambito dei servizi reali alle imprese si inserisce anche il progetto RITTS (attualmente in corso e che dovrebbe concludersi entro il 2000), che intende rafforzare l'efficacia operativa delle infrastrutture esistenti nella provincia che si occupano di trasferimento tecnologico seguendo un approccio di tipo bottom-up. Nella prima fase del lavoro si procederà, infatti, ad un'analisi della domanda e dell'offerta dei servizi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico nella provincia, sulla cui base sarà possibile definire un'analisi di tipo SWOT ossia sui punti di forza, di debolezza, sui rischi e le opportunità in materia di innovazione tecnologica.

Per quanto non sia possibile stabilire un nesso di causalità diretta con le politiche locali per l'innovazione, dai dati sull'attività innovativa della provincia emerge un forte incremento in termini di progresso tecnologico: negli ultimi anni l'attività di brevetto ha subito una forte accelerazione, sono notevolmente aumentate le assunzioni di laureati e in alcuni casi di dottorati, inoltre le iniziative di formazione e sensibilizzazione registrano un notevole aumento nel numero dei partecipanti.

Alcune difficoltà permangono nel coinvolgimento delle micro-imprese e delle imprese artigiane, la cui risposta è mediamente bassa e comunque rivolta a problemi di modernizzazione (qualità, certificazione) piuttosto che a problematiche innovative in senso stretto.

Una seconda criticità è riscontrabile nell'assenza di una politica fieristica coerente con la specializzazione della Bergamasca che avrebbe potuto rappresentare un utile punto di incontro e di diffusione di conoscenze e tecnologie. Tuttavia, questo limite è stato superato tramite l'accordo di programma tra Regione Lombardia, Comune e CCIAA, che ha previsto la realizzazione del nuovo Polo Fieristico nel comune di Bergamo, il cui investimento sarà realizzato da Bergamo Fiera Nuova e sarà gestito da Promoberg.

4.2.4 Le politiche per il mercato del lavoro[11]

Le prospettive di sviluppo di politiche locali per l'occupazione si inseriscono in quadro normativo profondamente mutato dal 1997 ad oggi.

I cambiamenti di maggiore rilievo hanno riguardato:

· il decentramento delle competenze in materia di politiche attive del lavoro e di servizi per l'impiego nell'ambito di un ruolo generale di indirizzo, promozione e coordinamento da parte dello Stato,

· l'abolizione del monopolio pubblico relativo alle attività di mediazione tra la domanda e l'offerta di lavoro.

In base alle disposizioni sul conferimento delle competenze in materia di mercato del lavoro alle Regioni e agli enti locali, le attività ordinarie di collocamento, fino ad ora svolte dagli uffici di emanazione ministeriale e le funzioni relative alla programmazione e al coordinamento delle misure di politica attiva del lavoro, sono disciplinate da leggi regionali. La legge n. 1/99 della Regione Lombardia attribuisce alla Regione compiti di programmazione delle politiche attive del lavoro, di indirizzo e valutazione delle rete del servizi pubblici affidati alle province, di ripartizione delle risorse finanziarie disponibili al fine di garantire idonei standard di servizio su tutto il territorio regionale.

In base alla stessa legge regionale, le province sono investite dei compiti di programmazione su scala provinciale e di costituzione della rete provinciale dei centri per l'impiego che sostituisce la rete degli uffici ministeriali del collocamento. Le province devono provvedere sia alle attività di collocamento ordinarie e straordinarie che vengono di fatto ereditate dagli ex uffici del collocamento pubblico, sia alle attività di tipo promozionale pertinenti alle misure di politica attiva del lavoro quali i servizi individuali e collettivi di informazione, orientamento, preselezione, incontro domanda - offerta.

La provincia di Bergamo, come le altre province lombarde, sta attualmente attraversando la fase più delicata del trasferimento di competenze, quella legata alla gestione operativa degli interventi e delle nuove strutture. La maggior criticità è probabilmente legata alla realizzazione e gestione della nuova rete provinciale dei centri per il lavoro in quanto, per ciò che riguarda i singoli interventi e le specifiche misure di politica attiva del lavoro, le province lombarde sono state promotrici in tutto il corso degli anni '90 di importanti sperimentazioni.

[11] Acura di Ivana Fellini e Manuela Samek Lodovici.

Considerando nell'insieme l'offerta di servizi per l'impiego, una prima ricognizione delle strutture operanti in quest'ambito sul territorio bergamasco (Regione Lombardia, 1998) ha evidenziato una presenza capillare degli uffici ministeriali del collocamento e dei centri di formazione professionale ma uno sviluppo ancora limitato al bacino del capoluogo delle iniziative locali. Per contro in molte province lombarde e in particolare a Milano, gli enti locali hanno di fatto anticipato nel corso degli anni '90 le recenti riforme in materia di gestione del mercato del lavoro promuovendo centri per l'impiego che offrono servizi di politica attiva del lavoro (informazione, orientamento, incontro domanda-offerta tramite l'attività di preselezione, misure mirate all'inserimento lavorativo di soggetto svantaggiati sul mercato del lavoro). Il caso emblematico è proprio quello del capoluogo lombardo: a partire dal 1996 gli Enti locali (Provincia, Comuni, consorzi di comuni…) hanno promosso, in una prospettiva di integrazione con le parti sociali, la rete dei "Centri per il Lavoro", oggi presenti capillarmente sul territorio provinciale e operanti in stretto raccordo con la rete dei servizi di informazione e orientamento rivolti espressamente all'utenza giovanile (rete degli Informagiovani).

I servizi per l'impiego in provincia di Bergamo sono per la grande maggioranza strutture pubbliche sia dirette che convenzionate (70%) le cui attività vengono finanziate soprattutto dalla Regione, seguita da Provincia e Comuni. Un altro canale importante di finanziamento è rappresentato dal FSE, soprattutto nell'ambito della attività formative. Si evidenzia nel complesso una carenza di servizi in alcune zone densamente popolate e ad elevata industrializzazione quali la valle Imagna, parte della Val Brembana e della Val Galdino, e nella zona che si estende tra la provincia di Brescia e quella di Cremona, in cui la domanda potenziale per i servizi non è trascurabile.

Alla luce delle criticità del mercato del lavoro bergamasco risultano cruciali gli interventi a sostegno dell'inserimento femminile e a supporto della riqualificazione dei lavoratori adulti espulsi dai processi produttivi, nonché un'adeguata offerta di attività di formazione continua che favorisca la mobilità di segmenti di forza lavoro dotati di competenze soggette a rapida obsolescenza. I risultati dell'indagine hanno per contro mostrato una scarsa attivazione delle strutture in interventi rivolti specificamente alle donne o interventi ad hoc in seguito a crisi aziendali che abbiano un impatto occupazionale di qualche rilievo.

Con riferimento invece alle attività di formazione e riqualificazione considerate nel loro insieme, una recente indagine (Regione Lombardia, 1999) evidenzia che l'offerta quantitativa di formazione - in termini del numero di corsi e del numero di ore erogate- in rapporto al numero di abitanti è inferiore alla media regionale ad eccezione dei corsi autofinanziati da enti e scuole private riconosciute. Tuttavia in termini del numero di corsi, del monte ore di formazione erogato, degli allievi partecipanti e dei finanziamenti utilizzati l'area territoriale composta da Milano, Bergamo, Brescia e Varese concentra circa i tre quarti delle opportunità formative a finanziamento o cofinanziamento pubblico offerte in Lombardia. Prevedibilmente nella sola provincia di Milano si registrano circa la metà delle iniziative di formazione regionali: il capoluogo lombardo si caratterizza inoltre per il più elevato rapporto tra numero dei corsi, monte ore formativo e popolazione residente.

In Lombardia, la formazione continua incide per circa il 50% sull'offerta formativa totale ma le differenze tra le diverse province sono piuttosto marcate: Bergamo, insieme a Milano e a Brescia, è tra le province lombarde che registrano l'incidenza maggiore.

Fuori dal circuito dei centri e degli enti deputati alle attività di formazione professionale, gli interventi formativi promossi direttamente dal sistema imprenditoriale riguardano soprattutto le figure impiegatizie e direttive delle grandi imprese mentre sostanzialmente irrilevante risulta la formazione nelle imprese di medie e piccole dimensioni (CCIAABergamo, 1994).

4.3 Le principali politiche sociali[12]

4.3.1 I servizi per i minori/bambini e le famiglie

Il calo della fecondità e le trasformazioni nella struttura della famiglia hanno portato i servizi per l'infanzia a ripensarsi e a riprogettare gli interventi. In termini di socializzazione, i bambini rispetto al passato hanno meno occasioni di confronto con i coetanei e all'interno della famiglia, tuttavia i genitori tendono a fornire loro maggiori opportunità di relazioni all'esterno delle mura domestiche: asili nido, scuole materne, corsi extra-scolastici. A que-

[12] Acura di Chiara Crepaldi e Francesco Dettori.

Tabella 3.1
Asili nido e posti disponibili per natura giuridica
(anno 1992)

	Pubblici				Privati		Totale	
	Comunali		Altro Ente					
	numero	*posti*	*numero*	*posti*	*numero*	*posti*	*numero*	*posti*
Italia	2 000	91 267	34	1 357	146	4 940	2 180	97 564
Lombardia	438	19 814	4	64	33	943	475	20 821
Prov. Bergamo (1)	29	961	2	24	5	82	36	1 067

(1) Compresa area lecchese
Fonte: Istat - Statistiche della previdenza, della sanità e dell'assistenza sociale.

Tabella 3.2
Unità scolastiche sezioni e alunni delle scuole materne secondo la gestione
(anno 1995-1996)

	Statali			Non statali			Totale		
	Unità scol.	Sezioni	Alunni	Unità scol.	Sezioni	Alunni	Unità scol.	Sezioni	Alunni
Italia	13 609	38 079	891 408	12 687	29 027	691 148	26 296	67 106	1 582 556
Lombardia	1 174	3 652	85 287	1 869	5 303	136 030	3 043	8 955	221 317
Prov. Bergamo	114	298	6 876	269	738	19 699	383	1 036	26 575

(1) Compresa area lecchese.
Fonte: Istat - Statistiche della scuola materna ed elementare.

sto proposito nel 1992 si sono rilevati 36 asili nido per un numero complessivo di 1.067 posti, di cui 31 asili nido pubblici per 985 posti (tabella 4.6). Le scuole materne segnalate nel 1995-96 sono invece 1.036, per un numero complessivo di 26.575 alunni (tabella 4.7).

Si assiste inoltre ad una crescente domanda di servizi, sempre più organizzativamente flessibili; frequente è anche la richiesta di luoghi di incontro e di assistenza, di socializzazione e di educazione. Alle richieste delle famiglie gli attori del sistema dei servizi per minori hanno risposto con un ampliamento ed una crescente diversificazione dell'offerta e della rete di servizi: possibilità di orari diversi in entrata e in uscita al nido, attenzione a tutte le relazioni interne, tra pari, tra operatori e bambini, tra operatori e famiglie, alla comunicazione, alla fase di inserimento dei bambini, al bisogno dei genitori di confrontarsi e di avere suggerimenti.

Grazie ai finanziamenti erogati tramite la legge 285/97 vengono sperimentate nuove tipologie di servizi tra i quali vengono segnalati i biblionidi, ovvero spazi per l'infanzia istituiti all'interno delle biblioteche con attività di avvicinamento al libro e di uso dello stesso in forme diverse, dalla drammatizzazione, alla narrazione, alla lettura, e gli spazi gioco per l'infanzia e le famiglie, con l'utilizzo di strumenti molteplici di lavoro e di gioco.

Dati i costi rilevanti che i servizi all'infanzia comportano, gli operatori auspicano un utilizzo più intensivo delle strutture già esistenti (scuole, centri sportivi, ecc.) per moltiplicare e differenziare le possibilità di accoglienza e propongono una gestione più razionale della domanda e dell'offerta di servizi, cercando di superare il servizio individuale verso un servizio più 'collettivo'.

4.3.2 I servizi per i giovani

Negli anni più recenti viene posta maggiore attenzione alla popolazione giovanile in particolare sul versante della prevenzione del disagio adolescenziale: viene favorita l'attivazione di servizi e progetti per adolescenti e percorsi di formazione per adulti che si relazionano con adolescenti, con l'obiettivo di stimolare il confronto tra le generazioni. Per affrontare il problema dell'insuccesso scolastico vengono anche avanzate proposte di aiuto nello studio a casa e corsi di alfabetizzazione per chi ha abbandonato precocemente gli studi.

In particolare i programmi di intervento della Provincia prevedono una maggiore razionalizzazione e programmazione del servizio scolastico provinciale e la promozione di una maggiore autonomia degli istituti che sono liberi di introdurre progetti finalizzati alla prevenzione degli insuccessi scolastici.

Il Sert ha avviato una serie di iniziative volte alla prevenzione: solo nel '98 ha promosso un centinaio di iniziative di prevenzione (conferenze, consulenze, corsi di formazione) attraverso le quali sono state contattate 2.606 persone, di cui 1.731 adolescenti, 647 genitori ed educatori, 110 insegnanti.

Sul fronte delle politiche sociali a favore dei giovani, molto è affidato all'ambito della prevenzione. Nel 1987 si è avviata l'attività dell'Informagiovani, promossa dalla Provincia e dalle parti sociali mentre, nel 1996 il Consiglio Comunale di Bergamo ha avviato, pressoché all'unanimità, un organismo rappresentativo, il "Consiglio dei Giovani", per promuovere il ruolo e il protagonismo giovanile. Negli anni recenti inoltre, si è assistito all'apertura di diversi Centri di aggregazione giovanile, di cui gran parte nelle realtà periferiche del Comune di Bergamo.

Si segnala infine la costituzione nel '94-'95 di un'Unità operativa giovani, sulla spinta di un progressivo affermarsi, presso tutti i soggetti istituzionali del territorio, di una cultura della prevenzione come promozione: accanto a un'offerta di servizi tradizionali, finalizzati al trattamento dei casi di disagio e devianza, si sono andati gradualmente sviluppando negli anni Novanta interventi innovativi rivolti alla totalità della popolazione giovanile, finalizzati a influire in modo positivo sulla qualità della vita promuovendo aggregazione, cultura e, in genere, socializzazione.

4.3.3 I servizi per gli anziani

L'offerta di servizi per le persone anziane che abitano sole o di servizi di sostegno alle famiglie che convivono con anziani è ancora scarsamente diversificata e quindi incapace di rispondere in modo personalizzato alle differenti, e spesso nuove, esigenze. A giudizio degli interlocutori contattati si tratta di interventi ancora troppo spesso carenti, sia in termini di proposte innovative e qualitativamente significative, sia a livello di diffusione sul territorio: per fare un esempio, sono poche le case di riposo che offrono la possibilità di ricoveri temporanei o di sollievo, mancano servizi di sostegno alle famiglie, i posti per la riabilitazione e le strutture intermedie tra assistenza a domicilio e residenzialità sono ancora insufficienti. L'assenza di servizi innovativi induce una crescita nella domanda dei servizi tradizionali, primo dei quali è senz'altro il ricovero in struttura protetta: sono spesso le famiglie stesse ad effettuare la richiesta, sentendosi non sufficientemente supportate dai servizi territoriali e inadeguate a prestare cure ad anziani in condizioni di salute compromesse.

Nel complesso le Case di riposo in provincia nel 1998 erano 71, per un totale di 4.530 utenti, ovvero l'8,2% degli ultrasettantacinquenni. Nel corso degli anni '90 gli operatori hanno rilevato una crescita nel numero di utenti pari a circa il 13% del totale, crescita tuttavia fortemente limitata dalla scarsità dell'offerta disponibile.

L'assistenza domiciliare (SAD) viene erogata da 134 enti locali (Comuni, Comunità Montane), coprendo tutti i Comuni della provincia, per un totale nel 1998 di 2.974 utenti[13] (pari al 2,1% della popolazione ultrasessantacinquenne). Si tratta di un servizio integrativo (nella maggior parte dei Comuni il servizio termina quasi sempre nelle prime ore del pomeriggio e solamente nei giorni feriali) che attualmente è in grado di rispondere alle esigenze dei soli anziani in condizioni di indigenza. In circa la metà dei Comuni della provincia il monteore settimanale erogato per ogni utente è di sole 3 ore mentre nell'altro 50% dei Comuni è addirittura inferiore. Rimane quindi scoperta da un lato quella fascia di popolazione che pur disponendo di un reddito superiore al minimo vitale non può comunque permettersi una assistenza erogata dal settore privato a prezzi di mercato, e dall'altro quella fascia di utenza che necessiterebbe di un ammontare assistenziale ben più consistente di quello attualmente offerto. L'assistenza domiciliare integrata erogata dalle ASL, che offre prestazioni infermieristiche a domicilio, è stata avviata nella provincia di Bergamo solo alcuni mesi fa, ed è dunque in una fase di consolidamento.

La disponibilità di posti nei centri diurni integrati in provincia è insufficiente: allo stato attuale vi è un solo centro in funzione con circa 30 utenti, anche se caratterizzato da modalità organizzative e di gestione flessibili e innovative, e due sono in fase di apertura.

Tra i servizi ancora in fase sperimentale va segnalato il telesoccorso, che tuttavia per il momento non ha avuto particolare seguito tra gli anziani, perché non garantisce, insieme all'attività di soccorso, anche una continuità di scambi e di relazioni, esigenza alla quale potrebbe meglio rispondere una politica di valorizzazione delle reti di vicinato che sul territorio bergamasco non è ancora stata pienamente attivata.

Rispetto alle attività ricreative, esse vengono prevalentemente gestite da Associazioni di pensio-

nati, e servono spesso un gruppo di persone limitato alla cerchia degli associati o aderenti alle stesse.

4.3.4 I servizi per gli immigrati extracomunitari

L'immigrazione nella provincia di Bergamo ha attraversato tre fasi, strettamente legate alle normative via via promulgate a livello nazionale. Nel corso della prima fase, tra la fine degli anni 80 e l'inizio degli anni 90, si è assistito all'arrivo di flussi migratori extracomunitari in una realtà non attrezzata per affrontare l'affermarsi del nuovo fenomeno: l'emergenza venne affrontata con l'istituzione dei centri di prima accoglienza, dapprima attraverso l'attivazione di volontari singoli e collettivi e successivamente anche con una risposta istituzionale significativa, tanto da fare di Bergamo la seconda provincia ad istituire iniziative finalizzate all'alfabetizzazione e al fronteggiamento delle emergenze legate alla salute, alla casa e al lavoro. Ciò ha avuto come esito un'integrazione "tranquilla", che ha condotto ad una seconda fase, quella dell'integrazione allargata, nel periodo successivo alla sanatoria Martelli, caratterizzata dall'aumento dei ricongiungimenti familiari, dall'arrivo sempre più frequente della componente femminile, dalla crescita della scolarizzazione dei bambini, e dall'ingresso sempre più frequente nel mercato del lavoro di lavoratori extracomunitari. E' stato così favorito il processo di legittimazione sociale e politica di tali soggetti portando alla costituzione di rappresentanze degli immigrati all'interno delle istituzioni.

La terza fase, quella attuale, presenta un indebolimento delle politiche volte all'integrazione a causa dell'insorgere di nuove emergenze, prima tra le quali l'immigrazione legata al conflitto nella ex-Jugoslavia, oltre alla trasformazione della composizione dei flussi migratori, che hanno visto negli ultimi tempi un aumento della componente proveniente dai paesi dell'est europeo, portatrice di esigenze, aspettative e problemi nuovi, per affrontare i quali non si è ancora attrezzati a livello locale.

Oggi mancano politiche e strategie globali in tema di integrazione rispetto alle emergenze legate alla lingua, alla casa, alla salute, e alla formazione professionale (molto è ancora lasciato all'iniziativa degli enti locali, specialmente dei Comuni) e, soprattutto in previsione di un ulteriore aumento dell'immigrazione, gli interlocutori pongono il problema del passaggio ad una politica capace di valorizzare il fenomeno per renderlo una risorsa per l'economia locale, anche alla luce del fatto che le coorti più giovani che entrano ora nel mercato del lavoro dispongono di un livello di istruzione più alto rispetto al passato e di conseguenza nutrono aspettative superiori.

Note

[2] In bergamasco significa 'tre sassi'

[4] In pratica, i distretti sono individuati dall'Istat tra i sistemi locali del lavoro, selezionando quelli che presentano le altre caratteristiche descritte.

[5] La Legge 317 del 5 ottobre 1991 ha definito i distretti industriali ed ha affidato alle Regioni la puntuale delimitazione territoriale di queste aree . Per la loro identificazione sono inoltre stati stabiliti, mediante il Decreto 21/04/19993 del Ministero dell'Industria Commercio e Artigianato, specifici indirizzi e parametri di riferimento, che devono verificarsi contestualmente in ogni distretto.

[7] Le aree **agro-turistiche** evidenziano una marcata caratterizzazione agricola e turistica, una bassa densità demografica e un minor grado di accessibilità; quelle **industriali-terziarie** presentano una maggiore intensità di attività economiche extra-agricole, una più elevata incidenza demografica e un alto grado di accessibilità; anche in alcune di queste aree, comunque, il turismo riveste una certa importanza (rapporto di Valutazione Docup ob. 5b Lombardia).

[9] Tale legge regionale sostituisce la precedente 34/85.

[10] "Cambiamenti nella struttura industriale lombarda e politiche regionali per l'innovazione tecnologica" Cespri, Università Bocconi, 1998.

[13] Asl di Bergamo, Piano di riparto 1998.