

Governo del territorio e riforma delle autonomie in Sicilia: la geografia variabile delle aggregazioni di Comuni

In questo contributo, l'autore prende in considerazione non solo l'applicazione prevista dalla legge nazionale per l'istituzione delle Città metropolitane, ma il confronto tra le leggi regionali e la norma nazionale è utilizzato come pretesto per analizzare le peculiarità del «caso siciliano» e per evincere elementi utili ad interpretare il processo di trasformazione delle autonomie locali in Italia. In particolare, questa ricerca mette in evidenza la capacità di coesione e di autoorganizzazione delle Città metropolitane di Palermo e di Catania mediante lo studio delle aggregazioni che i comuni hanno sperimentato nei decenni scorsi nell'ambito della programmazione negoziata e di altri programmi complessi concertati tra il capoluogo e gli altri comuni. I casi studio avvalorano la tesi che sia efficace, oltre che realmente fattibile, una geografia variabile delle aggregazioni di comuni piuttosto che una riforma istituzionale che porti a nuove divisioni amministrative.

Territorial Government and Reform of Local Institutions in Sicily: the Variable Geography of the Aggregations of Municipalities

In this paper, the author considers not only the application by the national law for the establishment of metropolitan cities. But the comparison between regional laws and the national ones has been used as a pretext to analyze the peculiarities of the «Sicilian case» and to read the process of transformation of local institutions in Italy. In particular, this research highlights the capacity of cohesion and self-organization of metropolitan cities through the study of the towns belonging to the local labor systems of Palermo and to that of Catania and, above all, the aggregations of municipalities which have negotiated agreement and complex plans in recent decades. These case studies support the thesis that a variable geography of the aggregations of towns is effective, as well as actually feasible, more than an institutional reform leading to new administrative divisions.

Gouvernance territoriale et réforme des institutions locales en Sicile : la géographie variable des agrégations des Communes

Dans cet article, l'auteur considère non seulement l'application par la loi nationale pour établir des villes métropolitaines. Toutefois la comparaison entre les lois régionales et celles nationales a servi comme prétexte pour analyser les particularités du « cas sicilien » et pour lire le processus de transformation des institutions locales en Italie. En particulier, cette recherche met en évidence la capacité de cohésion et d'auto-organisation des villes métropolitaines à travers l'étude des communes appartenant au système de travail local de Palermo et à celui de Catane et, surtout, les agrégations de communes qui ont négocié des accords et des plans complexes au cours des dernières décennies. Ces cas d'étude soutiennent la thèse selon laquelle une géographie variable des agrégations des communes est efficace, aussi bien que faisable, plutôt qu'une réforme institutionnelle conduisant à de nouvelles divisions administratives.

Parole chiave: sviluppo locale, regione, Città metropolitana, coesione territoriale

Keywords: local development, region, metropolitan city, territorial cohesion

Mots-clés : développement local, région, ville métropolitaine, cohésion territoriale

Università di Catania, Dipartimento di Economia e Impresa – luigi.scrofani@unict.it

1. Introduzione

Il presente contributo analizza in modo critico la formazione delle Città metropolitane (Cm) in Sicilia, a partire dall'applicazione della legge siciliana di abolizione delle province e della legge nazionale 56 del 2014 di istituzione delle Cm in

Italia. La formazione delle Cm è il risultato di un processo durato decenni, e non ancora concluso, relativo alla creazione delle nuove divisioni amministrative e delle autorità che dovrebbero governare i nuovi enti. Oggetto di questo studio non sarà solo la mera applicazione prevista dalla legge nazionale, ma il confronto tra le leggi regionali e



la norma nazionale sarà utilizzato come pretesto per analizzare le peculiarità del «caso siciliano» e per evincere elementi utili ad interpretare il processo di trasformazione delle autonomie locali in Italia. Nel secondo paragrafo, sono messe in risalto le caratteristiche delle Città metropolitane siciliane, soprattutto in termini di genesi e di caratteri identitari definiti dall'intreccio tra l'evoluzione dei caratteri urbani, anche in relazione all'economia globale, e le norme che scaturiscono dal contesto nazionale. Nel terzo paragrafo viene proposta una riflessione sulla caratteristica della coesione delle Cm per un efficace governo del territorio, sviluppando i casi studio delle Cm di Palermo e di Catania mediante le aggregazioni che i comuni hanno sperimentato nei decenni scorsi nell'ambito della programmazione negoziata e di altri programmi complessi. Una riflessione da cui traspare anche il livello di coesione interna della Città metropolitana e quindi la coerenza del disegno nazionale alla realtà regionale. Infine, nel quarto paragrafo sono delineate delle possibili linee evolutive del percorso di formazione e di funzionamento delle Cm e di riformulazione delle autonomie regionali in Italia.

2. Le funzioni delle Città metropolitane in rapporto alle dinamiche economiche internazionali e al disegno istituzionale nazionale. Il caso Sicilia

Uno spartiacque nel processo di revisione delle divisioni amministrative in Italia, così come nel resto del mondo occidentale sviluppato, è costituito dal Novecento, un secolo durante il quale le trasformazioni tecnologiche accompagnano, impregnano e guidano il cambiamento economico. La svolta economica si impone per la valenza e il ruolo delle attività che producono beni e servizi sulle altre attività e funzioni che fino ad allora erano considerate i punti di riferimento nel governo del territorio, passano quindi in secondo piano attività come quelle di amministrazione della giustizia, di esazione dei tributi, di fare la guerra e quelle ecclesiastiche (Scaglione, 2020). Anche se taluna di queste attività continuerà a svolgersi, essa assumerà un ruolo secondario per il governo del territorio, diventando prevalente il peso dell'economia e la sua amministrazione per la sopravvivenza dell'uomo e della società civile (Scrofani e Arisco, 2016). Tuttavia, lo Stato repubblicano, con la Costituzione del 1948, non recepisce del tutto le nuove spinte della società e dell'economia e si limita a riprendere le divisioni am-

ministrative precedenti e, soprattutto, istituisce le Regioni tentando una difficile mediazione tra le istanze centralistiche e le forze centrifughe dei localismi (Caldo, 1972; Gambi, 1999; Sturani, 2011). Favorita dalla geomorfologia che la isola (sulla peculiarità insulare si veda la efficace ricostruzione bibliografica di Malatesta, 2021, pp. 37-41), la Regione siciliana si pone come depositaria dell'identità storica e culturale, molto spesso espropriando della facoltà di dialogo con l'amministrazione statale i comuni e le province che assomiglieranno sempre di più ad una finzione territoriale¹. Negli ultimi decenni del Novecento, anche in Sicilia, le innovazioni tecnologiche nel campo dell'informatica e della telematica conferiscono una inedita capacità di manovra alle imprese e una autonomia diversa, più forte, ai territori che se ne servono talvolta per affrancarsi dal controllo dello Stato e frequentemente per relazionarsi con altri spazi che possiedono caratteristiche consone alle loro identità (sul caso di Catania si veda La Greca, 2001; Scrofani e Cappello, 2002). Il fenomeno della globalizzazione e i suoi rapporti con la dimensione locale diventano oggetto di attenta analisi che si sofferma soprattutto su due problematiche. Si studia quale possa essere la dimensione ottimale di governo di un territorio e, contemporaneamente, si considerano i poteri centrali come un intralcio al pieno dispiegarsi delle vocazioni locali e quindi si chiede una loro delega agli enti periferici (tra gli altri Brenner, 1999; Ohmae, 1996). Una richiesta rafforzata dall'affermarsi di politiche liberiste che esaltano il ruolo delle regioni dinanzi all'arretramento statale, dando vita ad una sorta di neocentralismo in quanto le regioni sostituiscono il governo centrale nelle politiche redistributive e nella gestione delle risorse finanziarie (Salone, 2012). Una prassi che in Sicilia è servita a rafforzare le funzioni di regolazione e di distribuzione dei fondi europei, mentre in altre aree, dotate di un forte tessuto economico privato, ha incoraggiato le richieste di autonomia di regioni e province. D'altro canto, l'enfasi posta sullo sviluppo locale² ha indotto a ritenere che la dimensione ottimale per la gestione dei processi di sviluppo del patrimonio di risorse territoriali dovesse quasi coincidere con l'istituzione più piccola, il comune (Ramella, 2010). Tuttavia, questa opinione è stata posta in discussione sotto le spinte delle forze economiche globali, che esaltano la competitività territoriale di aggregati di più comuni, aree vaste, che condividono un patrimonio di risorse produttive, servizi logistici, conoscenze e culture, funzioni commerciali avanzate. Queste funzioni e quelle di direzione, innovazione, coordinamento

e sviluppo, coinvolgendo molto di più che in passato gli attori privati, determinano l'importanza delle aree urbane metropolitane e il loro posizionamento nelle reti urbane governate da principi di gerarchia (Dini e Zilli, 2015). In Italia queste funzioni vengono già riconosciute alle cosiddette aree metropolitane (Am) e nella regione siciliana si individuano le Am di Palermo, Catania e Messina (Guarrasi, 1991; Grasso, 1994). Tuttavia, l'ampio – e talvolta aspro – dibattito che ne è seguito è riuscito a bloccare il varo dei necessari decreti attuativi della Regione (Leone e Piraino, 1996), rendendo quindi inefficace l'istituzione delle Am che verranno definitivamente abbandonate, anche a livello nazionale, per lasciare spazio alle innovazioni istituzionali previste dalla riforma costituzionale del 2001.

L'istituzione in Sicilia delle Am, che ruotano attorno tre principali capoluoghi (Palermo, Catania e Messina), sancisce la supremazia delle loro attività nell'isola, poiché le loro funzioni urbane esercitano un'attrazione e un controllo sulle attività e sui servizi banali esercitati nei vasti spazi interni, collinari e montuosi. Quest'accentramento, che peraltro sembra più marcato per Catania e Palermo, provoca evidenti fenomeni di congestione nei capoluoghi per gli spostamenti di popolazione dai centri periferici, con un rilevante aggravio in termini di costi ambientali e di trasporto. Questi processi incontrastati di urbanizzazione costiera accentuano lo squilibrio tra le attività e le funzioni delle aree costiere rispetto a quelle svolte nelle zone interne che continuano a rimanere in condizioni di arretratezza.

Invero, il successivo riconoscimento di Città metropolitane a Palermo, Catania e Messina si basa sullo sviluppo fattuale di aree di gravitazione piuttosto che di aree di decentramento funzionale, con consistenti flussi da e per un'ampia area sub-regionale (Cannarozzo, 2008; Scrofani, 2018). Si è venuto configurando, in alcuni casi in maniera embrionale e in altri in forma più spinta (Catania su tutti), un processo di «suburbanizzazione» e una maggiore articolazione demografica del territorio, nel quale acquistano un peso crescente molti comuni della conurbazione e quelli costieri della Città metropolitana (Carta, 2021; Ruggiero, Scrofani e Ruggiero, 2007; Scrofani, 2014). Ma anche lo stesso riconoscimento non è stato né semplice né pacifico, come dimostrano alcune sentenze della Corte costituzionale. In effetti, dopo aver abolito le province e aver provato a perimetrare in modo differente le Città metropolitane, il governo presieduto da Rosario Crocetta ha accettato la volontà dell'assemblea

parlamentare siciliana, propensa a non apportare sconvolgimenti profondi al sistema urbano e istituzionale dell'isola, adeguandosi a quella che era la prescrizione della legge nazionale 56 del 2014, che sovrapponeva le neo-Città metropolitane ai confini delle province prescelte. Trovato il compromesso politico sulla perimetrazione, il dibattito si è spostato su chi dovesse gestire il nuovo ente e su come designare questo nuovo soggetto, oltre ad altre dispute su questioni minori. Inizialmente, la legge regionale 15 del 4 agosto 2015 prevedeva che l'elezione del sindaco metropolitano fosse di II livello (art. 13) e che fossero eleggibili i sindaci dei comuni della Città metropolitana. Successivamente la legge regionale 17 dell'8 agosto 2017 ha modificato quella del 2015, prevedendo che l'elezione del sindaco metropolitano fosse di I livello e che fossero eleggibili tutti i cittadini (art. 2 comma 3). Quest'ultima legge è stata impugnata dal governo e la Corte costituzionale l'ha cassata con sentenza 168 del 20 luglio 2018, facendo prevalere l'art. 4 comma 1 della legge 56 del 2014 che prevede che il sindaco metropolitano sia di diritto il sindaco del comune capoluogo. Già la sentenza 277 del 2016 della Corte costituzionale era intervenuta su diversi articoli della legge regionale 15 del 4 agosto 2015, disponendo, però, la cessazione della materia del contendere, dato che la regione siciliana aveva varato, nel frattempo, diverse leggi, per evitare il giudizio di incostituzionalità³.

3. Ripensare le Città metropolitane alla luce della coesione territoriale?

Nel dibattito sulle difformità tra norme siciliane e norme nazionali, è interessante focalizzare la riflessione sulla diversa modalità di elezione del sindaco. Addirittura, in Sicilia si configurò, secondo alcune voci, una contrapposizione tra la visione sostenuta dall'amministrazione di Palermo e quella sorretta dall'amministrazione etnea: la prima avrebbe previsto che all'elezione del sindaco metropolitano non partecipassero tutti i sindaci dei comuni della Cm, mentre la seconda prevedeva una elezione allargata a tutti i sindaci. Al di là delle polemiche che vorrebbero viziate le due predette visioni dalla possibile modalità di controllo del consenso elettorale, emerge che storicamente il capoluogo etneo ha più volte cercato e collaborato con i comuni vicini (Zinna, Ruggiero e Grasso, 2003), proprio in un'ottica di condivisione di obiettivi e azioni, come dimostrano le diverse aggregazioni di comuni concertate, dalla fine degli anni Novanta, al fine di accaparrarsi taluni finan-



ziamenti. Diversamente è stato fatto dal capoluogo regionale, che ha quasi sempre pianificato e agito per proprio conto, collaborando raramente con altri comuni seppur confinanti (Orlando, 2008). L'interazione con i comuni limitrofi trova una sua ragion d'essere anche nel ruolo ormai svolto dai due principali capoluoghi siciliani nel corso dei decenni, un ruolo fondato su relazioni che – Catania con un processo in atto dagli anni Settanta e Palermo con una suburbanizzazione che dura da vent'anni – hanno accentuato inevitabilmente i movimenti pendolari e i fenomeni di congestione del traffico, in mancanza di un analogo decentramento nella localizzazione dei servizi e delle attività (Ruggiero, Scrofani e Ruggiero, 2008). Si tratta di fenomeni destinati ad accentuarsi in assenza di politiche delle infrastrutture capaci di favorire il decentramento produttivo e dei servizi. Il crescente interscambio di flussi con l'*Hinterland*, in entrata e in uscita dalle due città e dalle loro conurbazioni, non è quindi il risultato di uno sviluppo del policentrismo urbano connesso alla formazione di sistemi metropolitani maturi, ma la conferma di un parziale decentramento delle residenze e di alcune attività produttive maggiori (Scrofani, 2018; su Messina Città metropolitana, si veda Campione, 2009).

Nel prosieguo di questo studio viene analizzata la consistenza delle due principali Cm siciliane mediante non solo i sistemi locali del lavoro, applicati anche dall'ISTAT allo studio dell'espansione urbana (ISTAT, 2015), ma soprattutto interpretando il livello di coesione territoriale. La coesione territoriale è un obiettivo ormai consolidato delle politiche europee (Commission of the European Communities, 2008). Perseguire questo obiettivo non si traduce nell'applicazione di modelli e pratiche di sviluppo uguali per tutte le regioni e i Paesi comunitari e quindi omologanti (Scrofani, 2012). La coesione territoriale deve conseguirsi tutelando e, ancor più, promuovendo la diversità dei territori, al fine di garantire un benessere reale e duraturo per le popolazioni locali (Prezioso, 2013). Per questo è necessario applicare modelli di sviluppo che incentivino i processi di valorizzazione delle risorse territorializzate secondo un approccio *place-based evidence*⁴. Il livello di coesione di una Città metropolitana può essere valutato mediante la capacità di autoorganizzazione degli attori urbani⁵, rappresentata dagli strumenti di concertazione e programmazione attivati. Questi raffigurano la capacità di progettazione che istituzioni pubbliche e protagonisti privati sono in grado di attivare nei sistemi territoriali complessi (Dematteis e Governa, 2006). In particolare, la co-

esione territoriale, come principio di generazione delle Città metropolitane, si fonda sui processi di autoorganizzazione degli attori locali intorno a progetti di sviluppo della città stessa, percorsi che mobilitino e, al tempo stesso, arricchiscano le risorse specifiche del suo *milieu*, creando socialità e, a partire da essa, vantaggi competitivi e valori (economici, sociali, culturali) capaci di circolare nelle reti globali, secondo un percorso di sviluppo interattivo locale-globale. L'attenzione si volge, quindi, anche al tema del governo dei processi locali, perché le sorti delle dinamiche territoriali vengono legate agli attori contestualizzati, intendendo per tali coloro che vi operano, con interessi particolari o collettivi, capaci di innescare un processo di sedimentazione delle conoscenze e di diffusione delle pratiche di successo frutto dell'empirismo e delle buone prassi.

Nella tabella 1 sono esposti gli accordi di collaborazione che i due principali comuni capoluoghi della Sicilia hanno tenuto con i comuni vicini e i Sistemi locali del lavoro (SLL) delle due maggiori città, al fine di evidenziare il livello di coinvolgimento dei comuni vicini alle politiche e alle attività svolte dal capoluogo⁶. I dati riportati in tabella relativi ai SLL sono aggiornati al 2021, mentre tutte le altre aggregazioni riguardano il periodo in cui furono effettuate, vale a dire tra la seconda metà degli anni Novanta e i primi anni Duemila. In figura 1 sono rappresentati nel dettaglio i casi di Palermo e di Catania, con i comuni che fanno parte dei SLL al cui interno si sono formate le aggregazioni di parte dei comuni per finalità diverse (piano strategico, progetto integrato territoriale ecc.). Il SLL di Catania raggruppa 22 comuni ed è un sistema urbano plurispecializzato, mentre quello di Palermo, con 18 comuni, è urbano prevalentemente portuale. Il cambiamento più rilevante, rispetto alla configurazione elaborata dall'ISTAT nel 2011, riguarda il SLL di Catania che ha inglobato il consistente SLL di Acireale soppeso.

Per quanto riguarda le esperienze di progettazione integrata e di pianificazione strategica urbana, si nota che Catania ha storicamente intensificato relazioni con i comuni di I e di II corona più intense di quelle di Palermo, finanche nella elaborazione del piano strategico che appare di fatto come un prosieguo dell'esperienza del PIT, anche per la compagine quasi identica dei comuni che ne fanno parte. Invero, queste esperienze mettono in luce come si sia ormai costituito attorno al capoluogo etneo, più che a quello palermitano, un nocciolo duro di comuni che condividono attività, progetti, perfino eventi e ricorrenze religiose (ad esempio, il festeggiamento della santa patro-

na di Catania comporta la chiusura delle scuole non solo catanesi, ma anche di quelle di alcuni comuni limitrofi). Una geografia variabile di aggregazioni comunali a seconda degli obiettivi ma con una forte coesione. Questa coesione può rap-

presentare la capacità di resilienza del territorio stesso per la capacità di autoorganizzazione degli attori locali intorno a progetti di sviluppo e costituire il substrato su cui fondare le Città metropolitane.

Tab. 1. Le esperienze di aggregazione del capoluogo e dei comuni circostanti nelle esperienze di Palermo e di Catania (PS= piano strategico; SLL = sistemi locali del lavoro; PIST= piano integrato di sviluppo territoriale; PIT= progetto integrato territoriale).

	I CORONA nella stessa Città metropolitana	PS	SLL	PIST	PIT
PALERMO		x solo	x	x	x solo
Altofonte	x		x		
Belmonte Mezzagno	x		x		
Capaci			x		
Carini			x		
Cinisi			x		
Ficarazzi	x		x		
Isola delle Femmine	x		x		
Misilmeri	x		x		
Monreale	x		x		
Piana degli Albanesi			x		
San Cipirello			x		
San Giuseppe Jato			x		
S.Cristina Gela			x		
Terrasini			x		
Torretta	x		x		
Ustica			x	x	
Villabate	x		x	x	
CATANIA		x	x	x	x
Aci Bonaccorsi		x	x	x	x
Aci Castello	x		x	x	
Aci Catena			x		
Acireale			x		
Aci S.Antonio			x		
Belpasso	x		x		
Camporotondo Etneo	x		x	x	
Gravina di Catania	x	x	x	x	x
Mascalucia	x	x	x	x	x
Misterbianco	x	x	x	x	x
Motta S.Anastasia	x		x	x	
Nicolosi			x		
Pedara			x		
S,Agata Li Battiati	x	x	x	x	x
S.Giovanni La Punta		x	x	x	x
S.Gregorio di Catania	x		x	x	
S.Pietro Clarenza	x	x	x	x	x
Trecastagni			x		
Tremestieri Etneo	x	x	x	x	x
Valverde			x		
Viagrande			x		

Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, 2021; Regione Siciliana, *Linee guida del PO FESR 2007-2013*, ottobre 2008.



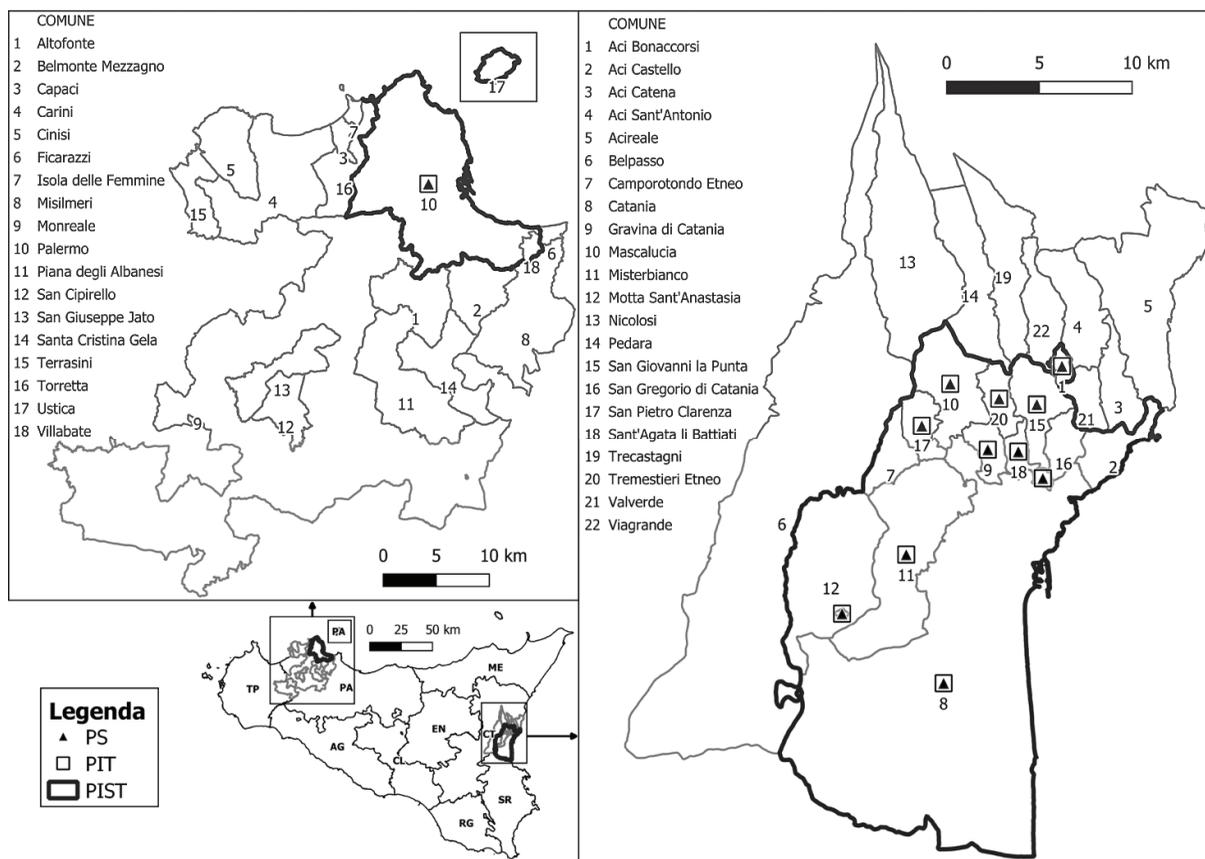


Fig. 1. I sistemi locali del lavoro di Palermo e di Catania con la rappresentazione delle diverse aggregazioni di comuni finalizzate alla partecipazione dei piani strategici, dei piani integrati di sviluppo territoriale e dei progetti integrati territoriali. Fonte: nostra elaborazione.

4. Considerazioni sul disegno delle nuove autonomie istituzionali in Italia

Alcune considerazioni possono già trarsi da questo sintetico *excursus* storico delle divisioni amministrative nella regione siciliana. Innanzitutto, è un dato che le funzioni strategiche siano ormai quelle economiche e che queste determinino le divisioni amministrative o, meglio, gli ambiti amministrativi più adeguati al governo del territorio. Altrettanto certo è che l'acquisizione di un determinato livello di sviluppo economico comporti la richiesta di maggiore capacità di autodeterminazione e, quindi, di autonomia istituzionale. Tuttavia, come decenni di tentativi di riforme costituzionali delle divisioni amministrative italiane dimostrano, è un altro dato di fatto che finora è stato impossibile andare oltre l'acquisizione di un certo livello di autonomia regionale, per lo più limitata ad alcune misure di federalismo fiscale. D'altra parte, le spinte globalizzanti e le tensioni da queste provocate sui territori impongono un

livello di risposta da parte di circoscrizioni amministrative non comunali (Keating, 2008). L'ambito comunale è insufficiente a governare taluni fenomeni e alcuni eventi che travalicano i suoi confini, talvolta coinvolgendo più dimensioni territoriali in ragione della loro transcalarità (vedi i sistemi marittimi e della logistica, gli itinerari turistico-culturali, i sistemi locali del lavoro, le aree di gravitazione di importanti istituzioni come le università) (De Rubertis, 2015).

Alla scala regionale, la recente emergenza sanitaria ha messo nettamente in evidenza quanto sia difficile – o quanto meno irto di ostacoli – il tentativo di rendere effettivo il trasferimento di alcune funzioni statali alle Regioni. Mentre altrove sono state sperimentate forme efficienti di coordinamento delle funzioni e delle responsabilità per potenziare i servizi alle popolazioni duramente colpite dalla pandemia (Mangiameli, 2021), in Italia la gestione sanitaria è stata avocata dal governo centrale, elidendo ogni tentativo di sostenere l'autonomia differenziata: ad esempio, le ordinanze

dei governatori di difesa sanitaria dei confini regionali sono state poco efficaci, perché non protette dalla forza pubblica, di esclusiva competenza del governo centrale⁷. D'altra parte, con le attuali competenze in materia sanitaria, alcune regioni possiedono già sistemi sanitari e taluni centri di eccellenza, unanimemente riconosciuti più efficienti e qualitativamente migliori di quelli di altre regioni (Demoskopika, 2019), a prescindere dal livello di autonomia istituzionale di cui godono.

Anche l'argomento sul differente residuo fiscale di cui potrebbero godere alcune regioni settentrionali non supporta adeguatamente le ragioni del regionalismo differenziato, anche alla luce di studi dettagliati come quello di Giannola e Bianchi (2019), che dimostrano quanto il residuo fiscale sia destinato ad assottigliarsi, rendendo vana la maggiore autonomia, se si considera la ripartizione per regione degli immancabili interessi sul debito pubblico.

Da queste considerazioni, quali la ricerca della dimensione ottimale del governo del territorio, la necessità di una dimensione di area vasta per fronteggiare le sfide della globalizzazione, la dimensione territoriale multiscalare di talune problematiche, la perdurante incertezza di pervenire ad una compiuta riforma istituzionale delle divisioni amministrative nel nostro Paese, si potrebbe facilmente evincere che non v'è un'univoca soluzione praticabile. Tuttavia, la positiva stagione della programmazione negoziata e della concertazione tra enti locali (si ricordino le esperienze dei Patti territoriali⁸, PIT, Prusst, dei programmi Urban ecc.) in Sicilia, come in altre parti d'Italia, potrebbe suggerire la proposizione di un modello di «geografia variabile» delle istituzioni locali. Gli enti locali si aggregano e si accorpano con altri enti secondo convenienze economiche e politiche che, anche se non del tutto trasparenti e condivisibili, riescono a conseguire risultati importanti, come quelli di mettere insieme risorse, energie e attori diversi, all'interno di perimetri variabili, ma accomunati da obiettivi condivisi. Anche per il futuro, piuttosto che cimentarsi su ipotesi di riforme istituzionali difficilmente realizzabili, sembrano più accettabili le aggregazioni variabili, frutto di accordi che, anche se durano giusto la durata dell'accaparramento e della fruizione di quelle risorse finanziarie rese disponibili dallo stato o dalla UE, danno la possibilità di ottimizzare le attività, rendere competitive le imprese con investimenti mirati e migliorare i servizi pubblici offerti. In tal senso, sembrano davvero necessari interventi normativi che semplifichino il ricorso agli accordi interistituzionali, incentivando que-

sta geografia variabile nell'interesse delle comunità e degli operatori economici.

Riferimenti bibliografici

- Amato Fabio e Francesca Governa (2005), *La retorica del locale e il territorio dimenticato*, in Marina Marengo (a cura di), *La dimensione locale. Esperienze (multidisciplinari) di ricerca e questioni metodologiche*, Roma, Aracne, pp. 3-34.
- Brenner Neil (1999), *Beyond State-Centrism? Space, Territoriality, and Geographical Scale in Globalization Studies*, in «Theory and Society», 1, pp. 39-78.
- Caldo Costantino (1972), *Il comune italiano. Saggio di geografia amministrativa*, Milano, Cisalpino-Goliardica.
- Campione Giuseppe (2009), *La furia di Poseidon*, I, Messina 1908 e dintorni, Cinisello Balsamo, Silvana.
- Cannarozzo Teresa (2008), *Palermo: cronache del terzo millennio*, in «Archivio di Studi urbani e Regionali», 93, pp. 183-211.
- Carta Maurizio (a cura di) (2021), *Palermo. Biografia progettuale di una città aumentata*, Siracusa, LetteraVentidue.
- Commission of the European Communities (2008), *Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength*, Bruxelles, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0616&from=EN> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Dematteis Giuseppe e Francesca Governa (a cura di) (2006), *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SLoT*, Milano, Angeli.
- Dematteis Giuseppe, Francesca Governa e Ignazio Vinci (2003), *La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello SLoT alla Sicilia*, in «Archivio di Studi urbani e Regionali», 77, pp. 33-74.
- Demoskopika (2019), *IPS 2019 - Report. La performance sanitaria. Indice di misurazione e valutazione dei sistemi regionali italiani*, Roma, <https://www.tpi.it/app/uploads/2021/01/IPS-Report-2020.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- De Rubertis Stefano (2015), *Territorializzazione ed europeizzazione delle politiche di sviluppo*, in Renato D'Amico e Stefano De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio in Italia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Università, pp. 13-30.
- Dini Francesco e Sergio Zilli (a cura di) (2015), *Il riordino territoriale dello Stato. Rapporto annuale 2014*, Roma, Società geografica italiana, <http://societageografica.net/wp/wp-content/uploads/2016/09/Rapporto-2014.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Giannola Adriano e Luca Bianchi (2019), *Valorizzare le autonomie e ridurre le disuguaglianze: un federalismo fiscale solidale per l'unità del Paese*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», 3-4, pp. 647-669.
- Gambi Lucio (1999), *Un elzeviro per la regione*, in «Memoria e Ricerca», 4, pp. 151-185.
- Governa Francesca e Carlo Salone (2004), *Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies*, in «International Journal of Urban and Regional Research», 4, pp. 796-818.
- Grasso Antonio (1994), *Le aree metropolitane siciliane. Funzioni, vincoli, strategie*, Bologna, Patron.
- Guarrasi Vincenzo (1989), *Palermo e la sua area metropolitana*, in Alberto Di Blasi (a cura di), *Atti del XXV Congresso geografico italiano*, IV, Catania, Università di Catania, pp. 97-107.
- Guarrasi Vincenzo (1991), *Palermo: dalla concentrazione urbana allo sviluppo metropolitano*, in Amelia Ioli Gigante (a cura di), *Uno sguardo dall'isola*, Padova, Marsilio, pp. 151-179.



- ISTAT (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma, <https://www.istat.it/it/files//2015/10/La-nuova-geografia-dei-sistemi-locali.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Keating Michael (2008), *The Invention of Regions. Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe*, in John Agnew e Virginie Mamadouh (a cura di), *Politics. Critical Essays in Human Geography*, Routledge, pp. 281-296.
- La Greca Paolo (2001), *Catania: sviluppo economico ed eccellenza territoriale*, in «Urbanistica Informazioni», 180, pp. 55-57.
- Leone Giuliano Nicola e Andrea Piraino (1996), *Le aree metropolitane siciliane*, Palermo, Edizioni Incipit (collana «Anci»).
- Malatesta Stefano (2021), *Uniche, remote e vulnerabili: il «bisogno di natura» nella geo-grafia delle regioni insulari*, in «Rivista geografica italiana», 2, pp. 37-52.
- Mangiameli Stelio (2021), *Scenario governo/Covid, vaccini, Recovery: le Regioni sono l'arma vera di Draghi* (intervista di Ferrà), in «Sussidiario.net», 19 febbraio, <https://www.ilsussidiario.net/news/fiducia-allitalia-covid-vaccini-recovery-le-regioni-sono-larma-vera-di-draghi/2132519> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Martorana Giuseppe Sigismondo (2014), *Sviluppo dello spazio o spazio dello sviluppo? La «geografia» dei Gruppi di azione locale nella Sicilia sud orientale*, in Renato D'Amico e Stefano De Rubertis (a cura di), *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione Europea e prove di ente intermedio*, Soveria Mannelli, Rubbettino, pp. 111-140.
- Ohmae Kenichi (1996), *La fine dello stato-nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi.
- Orlando Marilena (2008), *Piani strategici in Sicilia. La dimensione urbana*, in «Urbanistica Informazioni», 219, pp. 54-55.
- Prezioso Maria (2013), *Diversità territoriale: quale «evidenza» per la strategia Europa 2020*, in «EyesReg», 2, pp. 1-5.
- Prezioso Maria (a cura) (2018), *Quale Territorial Impact Assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane. La concettualizzazione del problema*, Bologna, Pàtron.
- Ramella Francesco (2010), *Negotiating Local Development: The Italian Experience of «Territorial Pacts»*, in «Environment and Planning C: Government and Policy», 3, pp. 512-527.
- Ruggiero Vittorio, Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (2007), *Una nuova geografia urbana della Sicilia*, in Lida Viganoni (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, Angeli, pp. 274-283.
- Ruggiero Vittorio, Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (2008), *Sistemi urbani in Sicilia*, in Vittorio Ruggiero e Luigi Scrofani (a cura di), *Sistemi urbani, reti logistiche e distretti turistici in Sicilia*, Bologna, Pàtron, pp. 11-45.
- Salone Carlo (2012), *Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica place-based*, in «Rivista geografica italiana», 119, pp. 151-174.
- Salone Carlo (2017), *Questioning New Regionalism from an Italian Perspective, Or The Resistible Rise Of Italian Regions*, in «Pôle Sud», 46, pp. 43-61.
- Scaglione Giannantonio (2020), *Strumenti digitali e geografia sociale: le rappresentazioni degli spazi della «nuova élite» in Sicilia nel periodo della Luogotenenza borbonica*, in «Bollettino della Associazione italiana di cartografia», 168, pp. 107-124.
- Scrofani Luigi (2012), *L'organizzazione spaziale delle attività e delle imprese produttive e i processi di sviluppo territoriale*, in Luigi Scrofani e Luca Ruggiero (a cura di), *Temi di geografia economica*, Torino, Giappichelli, pp. 83-126.
- Scrofani Luigi (2014), *Governo del territorio e processi di sviluppo locale in Sicilia: il ruolo delle Città metropolitane*, in Renato D'Amico e Andrea Piraino (a cura di), *Il governo locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Milano, Angeli, pp. 244-248 (collana «Quaderni CeDoc»).
- Scrofani Luigi (2018), *Le aree urbane nei processi di periferizzazione e di sviluppo del Mezzogiorno*, in Alberto Brugnoli e Paola Garrone (a cura di), *Sussidiarietà e... giovani al Sud, Rapporto sulla Sussidiarietà 2017/2018*, Milano, Fondazione Sussidiarietà, pp. 167-198.
- Scrofani Luigi e Francesco Cappello (2002), *The Role of Innovation Policies in Urban Development Projects: The Etna Valley of Catania*, Relazione al Convegno «Science, Society and the Market - Meeting the Challenges», TII 2002 Annual Conference, 18-19 aprile, Torino (pubblicazione in CD Rom).
- Scrofani Luigi e Maria Nicoletta Arisco (2016), *Le divisioni amministrative della Sicilia dall'Impero Romano ad oggi: un viaggio tra funzioni strategiche, prospettive di sviluppo locale e «gattopardismo» nel governo del territorio*, in «Bollettino della Società geografica italiana», 1-2, pp. 281-290.
- Scrofani Luigi, Elena Di Blasi, Donatella Privitera, Gianni Petino, Alessandro Arangio, Claudio Gambino, Salvatore Cannizzaro, Arturo Di Bella e Nunziata Messina (2021), *La Sicilia dinanzi alla crisi sanitaria ed economica causata dal Covid-19*, in Emanuela Casti e Andrea Riggio (a cura di), *Atlante Covid-19. Geografie del contagio in Italia*, Roma, AGEI, pp. 359-376, <https://www.ageiweb.it/wp-content/uploads/2022/08/19-Sicilia.pdf> (ultimo accesso: 2.III.2022).
- Sturani Maria Luisa (2011), *L'inerzia dei confini amministrativi provinciali come problema geostorico*, in Filiberto Agostini (a cura di), *Le amministrazioni provinciali in Italia. Prospettive generali e vicende venete in età contemporanea*, Milano, Angeli, pp. 62-79.
- Zinna Salvatore, Vittorio Ruggiero e Antonio Grasso (a cura di) (2003), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Milano, Angeli.

Note

¹ Le Province non sono state proprio previste dallo Statuto siciliano che, invece, aveva previsto i consorzi di liberi comuni. Questi saranno poi rinominati «province regionali» per adeguamento alla carta costituzionale.

² Carlo Salone scrive come fosse invalso negli anni Novanta considerare i sistemi locali come i pilastri di ricomposizione dello spazio territoriale nazionale: Salone, 2017, p. 46. Si veda anche Amato e Governa, 2005.

³ Di seguito sono enumerate le leggi riguardanti le Città metropolitane in Sicilia: la legge 28 del 12 novembre 2015; la legge 5 del 1° aprile 2016; la legge 8 del 17 maggio 2016, che già prevedeva che il sindaco metropolitano fosse il sindaco del comune capoluogo, salvo poi cambiare nuovamente con norma successiva; la legge 15 del 10 agosto 2016; la legge 23 del 27 ottobre 2016.

⁴ Qui ci si riferisce al concetto di *place-based evidence*, come descritto da Maria Prezioso: «Il concetto di coesione territoriale va oltre la nozione di coesione economica e sociale in quanto ne integra e ne potenzia il significato, rafforzando l'attenzione al territorio (*place-based evidence*), inteso come luogo specifico in una logica di valorizzazione del capitale territoriale proprio della diversità geografica» (2018, p. 60).

⁵ Per una applicazione di questo metodo, finalizzata alla individuazione dei sistemi locali territoriali (SLoT), si veda Dematteis, Governa e Vinci, 2003. Martorana studia le aggregazioni di attori pubblici e privati nei Gruppi di azione locale (GAL), che ritiene maggiormente rappresentativi del livello di coesione territoriale, ma integrandoli con altre forme interistituzionali nate dalle relazioni intercorse tra gli enti locali per partecipare ad altri progetti (Martorana, 2014).

⁶ Marilena Orlando riconosce che i piani strategici elaborati dalle amministrazioni di Palermo e di Messina sono stati un'oc-



casione mancata perché rivolti unicamente al contesto urbano, mancando il tentativo di coinvolgere i comuni vicini (Orlando, 2008, p. 54).

⁷ Durante l'emergenza sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19, pur essendo di competenza governativa, le ordinanze emesse dalle istituzioni regionali e locali hanno talvolta creato confusione con quelle statali. Nel mese di febbraio 2020, la Regione Siciliana suggerì e promosse il rientro nell'isola di studenti e insegnanti impegnati nelle zone contagiate del Nord Italia, imponendo soltanto l'onere di porsi in autoisolamento per un periodo di 14 giorni. Ma quando la situazione cambiò

rapidamente e i flussi dalle regioni settentrionali erano divenuti consistenti e ingovernabili, il presidente Musumeci invocò l'esercito per bloccare i rientri in massa sfuggiti ad ogni forma di tracciamento e controllo, dando vita ad una querelle politica con il governo centrale, ritenuto colpevole di non aver impedito l'esodo verso il Sud. A sua volta, il sindaco della città di Messina, porta di accesso alla regione per coloro che provengono dalla penisola con auto e treni, si pose teatralmente come barriera fisica all'esodo dei corregionali che volevano rientrare (Scrofani e altri, 2021).

⁸ Per una analisi critica si veda Governa e Salone, 2004.

