Claudio Gambino

Tra liberi consorzi comunali e città metropolitana di Catania: i casi di Piazza Armerina, Gela e Niscemi

In tema di riordino territoriale, la riforma governativa siciliana, a dispetto di un già lungo e travagliato iter, è ancora in attesa del definitivo completamento, suddivisa tra liberi consorzi comunali e città metropolitane. In particolare, proprio per sostituire un apparato amministrativo obsoleto e spesso inefficiente, la Regione Siciliana, in virtù del suo statuto speciale, ha provveduto a regolare questi nuovi enti nel 2014, costituendo sei liberi consorzi comunali, coincidenti con i territori delle ex province di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e tre liberi consorzi comunali qualificati come Città metropolitane: Palermo, Catania e Messina. Non poche, però, sono le criticità emerse nei confronti di tale riforma, che contravviene, in casi specifici, a quello che sembra essere un giusto processo di democrazia partecipativa.

***Abstract:** Between Free Municipal Consortia and Metropolitan City of Catania: The Cases of Piazza Armerina, Gela and Niscemi*

In terms of territorial reorganization, the Sicilian government reform, despite a long and troubled process, is still waiting for the right completion, divided between free municipal consortia and metropolitan cities. In particular, precisely to replace an absolete and often ineffcient administrative apparatus, the Sicilian Region, by virtue of its special status, has provided for the regulation of these new entities from 2014, establishing six free Municipal Consortia, coiciding with the territories of the former provinces of Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa and Trapani and three free Municipal Consortia qualified as Metropolitan cities: Palermo, Catania and Messina. There are, however, many criticisms of this reform, which contravenes in specific cases, what appears to be a fair process of participatory democracy.

***Parole chiave:** Sicilia, liberi consorzi comunali, Città metropolitane, democrazia partecipativa*

Keywords: *Sicily, free municipal consortia, metropolitan cities, participatory democracy*

Univeristà di Enna "Kore", Dipartimento di Studi Classici, Linguistici e della Formazione - claudio.gambino@unikore.it

1. Introduzione

Complesso ed eterogeneo è il processo di sviluppo urbano che ha caratterizzato, in diversi periodi storici e contesti territoriali, le varie forme in cui si è costruita l'esperienza metropolitana (Carrer e Rossi, 2014).

In linea generale, i criteri impiegati per l'individuazione e la delimitazione delle «aree metropolitane» possono essere raggruppati in tre grandi categorie: criteri di omogeneità, in base ai quali possono essere riuniti enti o aree che hanno caratteristiche simili rispetto a vari parametri (dimensione demografica, densità, caratteristiche economiche, sociologiche ecc.); criteri di interdipendenza, in base ai quali possono essere raggruppati enti o aree tra cui avvengono scambi di persone, beni o flussi (pendolarità, aree di gravitazione commerciale, scambi telefonici o altro); criteri morfologici quali, ad esempio, la contiguità spaziale o l'appartenenza a medesimi sistemi di configurazione orografica o geografica, in senso lato (Bartaletti, 2009). Il ricorso a criteri diversi o a loro combinazioni dà ovviamente luogo a delimitazioni territoriali altrettanto differenziate. Recentemente, alcune istituzioni di ricerca internazionali hanno realizzato studi volti a delimitare le aree metropolitane o analoghi aggregati territoriali. In particolare, nella ricerca promossa dall'*European Spatial Planning Observation Network* (ESPON) vengono individuate, per il territorio europeo, le *Morphological Urban Areas* (MUA) – raggruppamenti di municipalità contigue densamente popolate – e le *Functional Urban Areas* (FUA), composte da quei comuni da cui una quota significativa di popolazione residente si sposta, per motivi di lavoro, verso il territorio di una determinata *Morphological Urban Area*. Le

due unità di analisi (MUA e FUA) rivestono pari importanza per la classificazione del fenomeno urbano e metropolitano: se le MUA consentono di evidenziare la presenza di territori contigui densamente popolati che superano i confini delle singole amministrazioni comunali, le FUA permettono, invece, di rilevare l'ambito di influenza delle MUA, in termini di attrazione della popolazione attiva (Tortorella e Allulli, 2014).

A scala nazionale, dopo un lungo periodo di stasi e a oltre un ventennio dall'approvazione della legge di riforma organica dell'ordinamento dei Comuni e delle Province (legge 142 dell'8 giugno 1990, artt. 17-21) – primo riferimento giuridico per le Città metropolitane (Pizzetti, 1995) – il dibattito sulle Città metropolitane è tornato al centro dell'agenda politica nazionale approdando, nell'emergere di tale contesto e dopo un travagliato iter, alla nuova normativa che disciplina le disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni: la cosiddetta legge «Delrio» (legge 56/2014).

Sono escluse, però, dal vincolo di attuazione della citata riforma legislativa, le Regioni a statuto speciale anche se «i principi della presente legge valgono come principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane da adottare dalla Regione Sardegna (Cagliari), dalla Regione Siciliana (Palermo, Messina e Catania) e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia (Trieste), in conformità ai rispettivi statuti» (art. 1, co. 5, legge 56/2014). La Regione Siciliana, in particolare, proprio in virtù di questo suo *status*, è stata un'antesignana della citata norma (l. 56/2014) varando la legge regionale 7 del 27 marzo 2013, con la quale provvedeva a sopprimere le province regionali – istituite, a loro volta, dalla lr 9/1986 – e rinviava ad altro atto legislativo l'istituzione di nuovi enti territoriali intermedi sostitutivi dei precedenti. Nuovi enti che la Regione Siciliana ha provveduto a disciplinare a partire dal 2014, con le leggi regionali 8/2014 e 15/2015, istituendo sei liberi consorzi comunali, coincidenti con i territori delle ex Province regionali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani e tre liberi consorzi comunali qualificati come Città metropolitane: Palermo, Catania e Messina.

3. Finanziamenti, funzioni e nuove prospettive geopolitiche: gli interessi simmetrici derivanti dalla possibile adesione dei tre Comuni siciliani alla Città metropolitana di Catania

La scelta dei comuni di Gela, Piazza Armerina e Niscemi di transitare dai liberi consorzi comu-

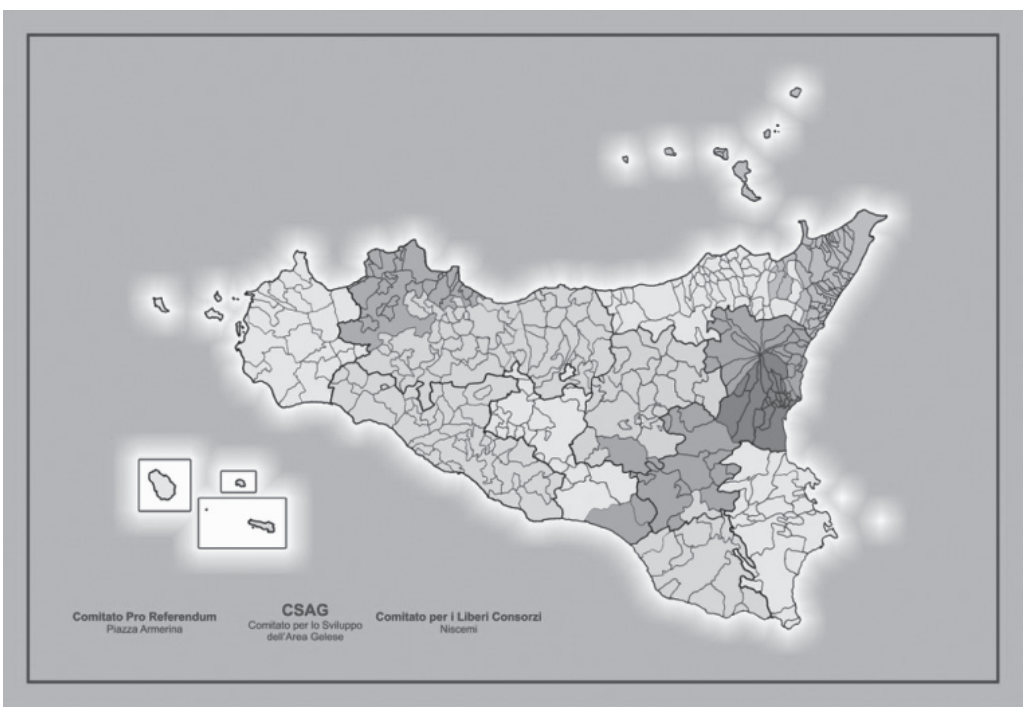

Fig. 1. Delimitazione della Città metropolitana di Catania in considerazione della proposta di adesione da parte dei Comuni di Gela, Piazza Armerina e Niscemi
Fonte: Rielaborazione da comitati pro referendum, CSAG, Comitato per i liberi consorzi

nali alla Città metropolitana di Catania si spiega anche, e soprattutto, alla luce dell'esigenza di accedere a nuovi modelli di sviluppo. Bisogna tenere presente, al riguardo, che Gela ha il grande problema di riconvertire il modello «eco-contro-eco» che la caratterizza, ovvero che contrappone economia contro ecologia, segnato finora dai legami con il polo petrolchimico (Gambino, 2015, p. 103); Piazza Armerina ha la necessità di utilizzare a pieno regime il plusvalore costituito dalla villa romana del Casale, le cui potenzialità non sono state finora pienamente trasformate in risorsa (Gambino, 2016, p. 43); Niscemi ha, invece, il problema tipico di quei centri che finora hanno legato le loro vicende a un'agricoltura che, fatta eccezione per la produzione del carciofo, vero perno dell'economia niscemese, non è stata riorganizzata su livelli di eccellenza.

Piazza Armerina, Gela e Niscemi hanno così trovato nella città metropolitana di Catania uno strumento per portare avanti progetti intercomunali rispondenti maggiormente ai loro interessi e alle loro prospettive. Peraltro, la Città metropolitana di Catania ha deciso di dividere il territorio metropolitano di propria competenza in aree omogenee nel cui ambito Piazza Armerina, Gela e Niscemi potrebbero svolgere un ruolo attivo. In attesa dell'istituzione e della formalizzazione di uno statuto metropolitano per la città di Catania, è al vaglio un piano regolatore generale metropolitano che coinvolga tutti i comuni dell'area attraverso la creazione di quattro macro-aree omogenee. Un progetto di sviluppo urbanistico che ricalca, per finalità, quanto deliberato il 5 dicembre del 1994 dal Consiglio Provinciale di Catania che ha suddiviso, in base alle omogeneità sociali, economiche e geografiche, il territorio provinciale in quattro aree: area metropolitana; area del Calatino-Sud Simeto; area ionica; area pedemontana. Quanto alle tematiche e agli obiettivi da raggiungere per una coerente pianificazione strategica, questi potrebbero essere riassunti nei seguenti punti: *a*) Città metropolitana e suo territorio in rapporto alla città di Catania; *b*) aree sensibili e strategiche di sviluppo, dei servizi territoriali e metropolitani in rapporto ai singoli Comuni e alla Città metropolitana (esempio: l'aeroporto e il porto in rapporto ai flussi di traffico urbano, metropolitano e territoriale); *c*) aree interessate dai territori limitrofi, anche non dell'area metropolitana, per i diversi significati intrinseci; *d*) programmazione d'area vasta sia infrastrutturale sia economica/commerciale; *e*) piani territoriali ad oggi redatti e cogenti sul territorio; *f*) piano paesaggistico redatto dalla Soprintendenza per i Beni Culturali e Ambientali (BBCCAA); *g*) rischio sismico e tecniche di mitigazione (sia economiche che di incentivazione); *h*) *smart contest* ed effetti indotti nella città e nella Città metropolitana.

La decisione presa dal Comune di Piazza Armerina di lasciare il libero consorzio comunale di Enna, e di Gela e di Niscemi di lasciare il libero consorzio comunale di Caltanissetta, per transitare nella Città metropolitana di Catania, si spiega, inoltre, tenendo presente anche la più cospicua quota di finanziamenti che gli organismi comunitari e nazionali hanno deciso di riservare alle Città metropolitane, rispetto alle ex Province e rispetto ai liberi consorzi comunali. Così, ad esempio, il Masterplan per il Mezzogiorno, varato, recentemente, dal governo nazionale, ha deciso di assegnare i fondi esclusivamente a due tipi di enti: le Regioni e le Città metropolitane. Sulla base di questa scelta, i comuni appartenenti al libero consorzio comunale di Enna hanno fruito solo dei fondi assegnati alla Regione Siciliana (il cosiddetto «Patto per la Sicilia»), mentre i fondi assegnati ai comuni insistenti nella Città metropolitana di Catania hanno fruito sia dei fondi assegnati al «Patto per la Sicilia» sia dei fondi assegnati al «Patto per la Città metropolitana di Catania». Nondimeno, i fondi già assegnati riguardano gli anni 2016-2017, ma altri fondi, sempre relativi al Masterplan, riguarderanno anche il periodo 2018-2020, per cui il divario finanziario tra i liberi consorzi comunali e le città metropolitane è destinato ad aumentare. Resta da verificare se la *governance* metropolitana applicherà un'equa distribuzione su vasta scala delle risorse o se, invece, tenderà ad accentrare ogni investimento, assecondando l'«ego» del suo capoluogo.

Oltre alla questione inerente ai finanziamenti, va rimarcato anche il profilo prettamente geopolitico di tale vicenda. Le Città metropolitane in Sicilia svolgono, rispetto ai liberi consorzi comunali, un ruolo gerarchicamente più importante in tema di governo del territorio. Le prime, oltre a svolgere funzioni comuni ai secondi, esercitano, in aggiunta, le sottoelencate funzioni introdotte dalla lr n 15/2015. Si noti che fino al punto *e*) vengono replicate, pedissequamente, le medesime funzioni fondamentali attribuite dalla legge «Delrio» (art. 1, co. 44) alle Città metropolitane istituite nelle Regioni a statuto ordinario, mentre viene esclusa dal suddetto elenco della Regione Siciliana la promozione e il coordinamento dei sistemi di informatizzazione e di digitalizzazione in ambito metropolitano, previsti invece dal medesimo comma. Tali funzioni riguardano:

a) l'adozione e l'aggiornamento annuale di un

piano strategico triennale del territorio metropolitano, che costituisce atto di indirizzo per l'ente e per l'esercizio delle funzioni dei Comuni e delle Unioni di comuni compresi nel predetto territorio, anche in relazione all'esercizio di funzioni ulteriori eventualmente delegate o assegnate dalla Regione;

b) la pianificazione territoriale generale e urbanistica che, nel fissare vincoli e obiettivi all'attività dei Comuni compresi nel territorio metropolitano, individua, in ogni caso, le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica, convenzionata e agevolata nonché le strutture di comunicazione, le reti di servizi e le infrastrutture, e ne valuta la loro sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica nel contesto metropolitano;

c) la strutturazione di sistemi coordinati di gestione dei servizi pubblici locali del territorio metropolitano, già di competenza comunale;

d) la mobilità e viabilità nel territorio metropolitano, assicurando la compatibilità e la coerenza della pianificazione urbanistica dei singoli comuni nell'ambito metropolitano e garantendo, in ogni caso, l'intermodalità dei trasporti, nonché l'ottimizzazione dei collegamenti delle aree portuali e aeroportuali con le infrastrutture autostradali;

e) la promozione e il coordinamento dello sviluppo economico e sociale nel territorio metropolitano, anche assicurando sostegno e supporto alle attività economiche e di ricerca innovative e coerenti con la vocazione della città metropolitana, come delineata nel piano strategico del territorio di cui alla lettera *a*);

f) il sostegno e lo sviluppo dei consorzi universitari presenti nel territorio nonché degli enti culturali già sostenuti dalle ex Province regionali;

g) la partecipazione diretta alla programmazione, assegnazione e gestione di interventi finanziati con fondi europei, destinati alla Città metropolitana.

Non sfugge che tali finalità e funzioni rievochino più il ruolo delle Regioni, che non quello delle ex Province (Orlando, 2015). Nell'ambito di tale contesto, pertanto, Gela, Piazza Armerina e Niscemi, con la loro scelta, aspirano a partecipare attivamente alle funzioni sopraelencate, espletate unicamente dalle Città metropolitane. Non è per nulla scontato, però, che i tre Comuni, e in particolare Piazza Armerina e Niscemi per via di un modesto peso specifico politico-demografico, riescano a emergere da uno *status* di marginalità, inserendo i propri rappresentanti nei principali organi di governo. Caratteristica principale delle elezioni di secondo livello del Consiglio metropolitano è, infatti, il voto ponderato, ottenuto mediante l'applicazione di un coefficiente correttivo e di un indice che varia in virtù della fascia di appartenenza. Ciò implica che il voto dei consiglieri dei comuni demograficamente più importanti avrà un valore diverso o, per meglio dire, maggiore, rispetto al voto dei consiglieri dei comuni demograficamente più piccoli (decreto assessoriale 318 del 13 dicembre 2016).

Alla luce di ciò sarebbe probabilmente opportuno procedere a una più attenta analisi politica da parte dei Comuni intenzionati a transitare da un ente all'altro, al fine di determinare se sia più proficuo rappresentare il «centro» nel libero consorzio di appartenenza o essere relegati alla «periferia» della Città metropolitana.

Di grande prospettiva restano, comunque, i punti di forza individuati sul tema dal Comitato per lo sviluppo dell'area gelese (CSAG), dal Comitato pro Referendum Piazza Armerina, dal Comitato per i liberi consorzi Niscemi e dalla Consulta di Niscemi: l'adesione definitiva di queste comunità garantirebbe alla Città metropolitana di Catania un nuovo sbocco sul mare, una finestra sul canale di Sicilia, al centro della costa siciliana meridionale e della direttrice del corridoio Suez-Gibilterra, principale rotta mediterranea dei traffici commerciali tra Oriente ed Europa. Si trarrebbe, quindi, in via potenziale, di un incremento della capacità portuale di Gela che potrebbe porsi come un nuovo *hub transhipment*, in alternativa ai porti maltesi e a quelli di Gioia Tauro, Taranto e Cagliari; contestualmente, favorirebbe lo sviluppo dell'interporto della città di Catania in un quadro che, a cascata, porterebbe logicamente anche a indirizzare nuovi investimenti per l'ammodernamento della rete stradale e ferroviaria di collegamento tra Gela e Catania che, unitamente alla costruenda strada statale Libertinia (da Licodia Eubea a Piazza Armerina), completerebbe l'offerta di comunicazione infrastrutturale dell'area.

Anche l'agricoltura trarrebbe grande vantaggio da questa unione. La Città metropolitana di Catania avrebbe al proprio interno le due più grandi piane della Sicilia: la Piana di Catania e la Piana di Gela. Oltre il 40% della produzione agricola regionale è incentrata in questi territori e una gestione unitaria potrebbe dare nuova linfa allo sviluppo agricolo. Si consideri inoltre che Gela e Niscemi, unitamente alla fascia costiera del Ragusano e a Licata (AG), rappresentano, già

oggi, l'area più estesa in Europa in cui si pratichi l'agricoltura in serra.

Per sottolineare, inoltre, i legami specifici che Piazza Armerina ha intessuto nel tempo con Catania, va evidenziato – come risulta da un'indagine di Barilaro (2016) – che questo è l'unico comune del libero consorzio comunale di Enna a far parte del Distretto culturale del Sud-est, di cui fa parte anche Catania, insieme ad altri tre comuni della sua area metropolitana, otto del libero consorzio di Siracusa, due del libero consorzio di Ragusa e uno del libero consorzio di Caltanissetta. È comprensibile, quindi, l'interesse di Piazza Armerina anche nei riguardi del progetto polivalente di area vasta, denominato Distretto del Sud-est[1], sottoscritto anche da Gela e Niscemi e che unisce l'area della Città metropolitana di Catania a quella dei liberi consorzi di Siracusa e Ragusa, con l'apertura anche a comuni afferenti ad altri liberi consorzi comunali purché questi abbiano, oltre a una contiguità territoriale con il Distretto, anche un'interrelazione culturale ed economica; si pensi, ad esempio, a centri quali Taormina, Giardini e Castelmola nel Messinese, Piazza Armerina e Aidone nell'Ennese, Gela, Niscemi e Mazzarino nel Nisseno; un progetto parallelo allo sviluppo della Città metropolitana di Catania, grazie al quale è possibile aggregare i territori in base a fattori economici e culturali, piuttosto che solamente in base a parametri amministrativi. Il programma guarda ad aree con una forte complementarità produttiva: dal polo tecnologico di Catania, al settore industriale di Siracusa a quello agroalimentare di Ragusa, ma anche al turismo – in forte crescita – e a un'estesa offerta culturale, impreziosita dalla presenza di numerosi siti riconosciuti patrimonio dell'umanità dall'UNESCO (la villa romana del Casale di Piazza Armerina, l'Etna, il barocco dell'area del Val di Noto, Siracusa e Pantalica).

Lo scopo di questo Distretto è quello di avviare una stabile collaborazione volta alla predisposizione di un piano strategico d'area che possa portare alla realizzazione, in tempi medi e brevi, di progetti che abbiano una reale ricaduta sul territorio sui temi dello sviluppo locale. Il Distretto è finalizzato a consentire alla parte più attiva e ricca della Sicilia, quella orientale, una propria autonomia nei rapporti con l'Unione Europea, mettendo in atto tutte le procedure necessarie, e utili, per attirare investimenti sul territorio. La linea proposta dall'Unione Europea è, infatti, quella di finanziare direttamente grandi aree omogenee che contino tra uno e due milioni di abitanti, con l'obiettivo di promuovere un innovativo modello di *governance*, per rilanciare l'economia del Sud-est siciliano che potrà, così, accedere direttamente ai fondi *Horizon 2020*, adottando un metodo strategico che mira a riportare le aree vaste e omogenee al centro delle politiche di sviluppo regionali.

Il territorio del Sud-est rappresenta la principale dorsale economica della Sicilia, generando l'80% del PIL regionale – 141.000 imprese, il 41% del valore aggiunto industriale e il 45% di quello agricolo – con un bacino di oltre due milioni di abitanti e un patrimonio storico, architettonico, paesaggistico e culturale unico al mondo.

Sul fronte dello sviluppo turistico, l'area potrebbe beneficiare di nuovi flussi grazie alla dotazione, all'interno del Distretto del Sud-est, di due scali aeroportuali (Catania e Comiso) che ne agevolerebbero l'offerta turistica; inoltre, va tenuto presente che nel nuovo millennio la tendenza delle offerte turistiche appare più orientata, rispetto al passato, alla promozione degli aspetti culturali del territorio (Cusimano, 2013). Al riguardo, la villa romana del Casale di Piazza Armerina, sito UNESCO e patrimonio dell'umanità, rappresenta già un sito turistico-culturale di grande interesse per l'area del Sud-est; non a caso, alla fine del 2016, la società di servizi Catania Cruise Terminal, che gestisce il *terminal* crocieristico del porto di Catania, ha sottoscritto un protocollo d'intesa con il Comune di Piazza Armerina, proprio per indirizzare alle compagnie armatrici e ai *tour operator* una nuova offerta escursionistica «a terra», alla scoperta dei tesori di una Sicilia «nascosta».

La stessa Gela, con il suo patrimonio archeologico e 30 chilometri di spiagge, potrebbe diventare un nuovo polo attrattore, mentre i parchi e le riserve, in particolare la Riserva del Lago Biviere (Gela), la Riserva Sughereta (Niscemi), la Riserva naturale orientata Rossomanno-Grottascura-Bellia e il Parco minerario Floristella-Grottacalda (Piazza Armerina) sono già tra le più importanti aree naturalistiche della Sicilia nonché oggetto di riqualificazione, in presenza di un crescente interesse turistico.

L'aggregazione, peraltro, di un'area vasta con gravitazione complessiva coordinata dalla città di Catania, non è limitata solo a queste recenti testimonianze. Già il *Progetto 80*, difatti, nell'ipotizzare dei sistemi metropolitani italiani (Celant e Morelli, 1986, pp. 164-166), aveva individuato tre macro-aggregazioni territoriali per la Sicilia: il sistema metropolitano della Sicilia orientale, che faceva capo a Catania e aggregava le province di Catania, Siracusa, Ragusa ed Enna; il sistema metropolitano della Sicilia occidentale, che faceva capo a Palermo e aggregava le province di Paler-

mo, Trapani, Agrigento e Caltanissetta; il sistema metropolitano dell'area dello Stretto, che aggregava le province di Messina e di Reggio Calabria. Il *Progetto 80*, pur rimanendo solo una dichiarazione d'indirizzo, non essendo mai entrato nella sua fase operativa (Gambino, 1988), resta ancora oggi un fondamentale punto di riferimento per la progettazione di aree vaste. A quest'idea di Sicilia plurale, accolta negli scritti di vari studiosi territoriali (Campione, 1988), ha fatto eco anche la proposta della Società Geografica Italiana, nel rapporto annuale *Il riordino territoriale dello Stato* (2015), la quale ha avanzato le due seguenti ipotesi: un'Italia a 36 Regioni e un'Italia a 31 Regioni, associate all'abolizione delle Province. In ambedue i casi, la regione denominata Sicilia ionica individua l'area metropolitana di Catania come polo di riferimento e comprende al suo interno anche i comuni di Gela, Niscemi e Piazza Armerina.

4. Il mancato rispetto della sovranità popolare e il rischio concreto di una controriforma

Le ultime decisioni istituzionali dell'ARS sono andate contro la volontà delle comunità di Gela, Piazza Armerina e Niscemi di confluire nella città metropolitana di Catania e sono state, invece, indirizzate a far permanere queste comunità nei liberi consorzi di appartenenza.

Si avverte, perciò, il rischio concreto che il conflitto Comuni-Regione, con l'impugnazione dei provvedimenti amministrativi e in esecuzione della predetta lr 15/15, possa dare spunto a questioni di illegittimità costituzionale, innescando l'inevitabile slittamento delle elezioni degli organi di ben quattro enti intermedi su nove, fra cui, ovviamente, la Città metropolitana di Catania.

Al di là della decisione ufficiale, va tenuto presente che l'attuazione delle variazioni territoriali è legata alle conseguenti questioni delle variazioni dei collegi elettorali e questa interconnessione potrebbe rendere difficilmente realizzabile la scelta di singoli comuni o di gruppi di comuni di cambiare la propria appartenenza a determinati enti intermedi in favore di altri, poiché questa scelta potrebbe scontrarsi con l'interesse di deputati e di partiti politici di voler lasciare in vita l'attuale configurazione amministrativa e permettendo, così, che l'interesse del «particolare» prevalga sull'interesse di intere comunità.

In effetti, il governo regionale che, nel rispetto del dettato normativo, avrebbe dovuto presentare tempestivamente i disegni di legge contenenti le variazioni territoriali, soltanto diversi mesi dopo, sollecitato da una diffida dei comitati promotori, ha provveduto a elaborare i quattro disegni di legge relativi alle variazioni territoriali, presentandoli all'ARS. Questi ddl, corredati della relazione governativa e dei pareri degli organi tecnici, sono stati trasmessi, per l'esame, alla I Commissione permanente Affari istituzionali, perché emettesse parere finalizzato all'approvazione da parte del *plenum* dell'Assemblea. Il successivo esame dei ddl, però, si è concluso con il parere contrario della Commissione, ratificato dal respingimento in aula da parte dell'ARS.

Per questo motivo, quanto rappresentato si configura sotto molteplici aspetti come una triplice violazione: della democrazia che riconosce la sovranità popolare, delle autonomie locali e dei principi della legalità secondo i quali lo Stato – in questo caso la Regione Siciliana – deve essere il primo a rispettare le sue proprie leggi.

La mancata approvazione da parte dell'ARS dei citati disegni di legge sulla variazione territoriale, comportando la non conclusione del procedimento speciale – vincolato dall'articolo 44 della legge 15/2015 – e, di conseguenza, la mancata attuazione della stessa variazione, hanno provocato come ulteriore aggravio anche una situazione di persistente ambiguità relativa all'organizzazione dei servizi e alla programmazione dei territori coinvolti, in cui il riverbero negativo di tale situazione appare evidente.

La definizione degli organi delle Città metropolitane e dei liberi consorzi comunali resta, dunque, ancora un'incognita, mentre il parlamento siciliano sembra valutare una misura che rappresenterebbe l'ennesimo *coup de théâtre*, rivolgendo lo sguardo al passato e ipotizzando un passo indietro che rimetta in discussione l'intera riforma, fino al possibile ripristino delle Province. Se realmente tutto dovesse tornare come prima o se si dovesse giungere, più semplicemente, alla definitiva bocciatura di quanto deliberato dai Comuni di Gela, Piazza Armerina e Niscemi, alla luce di tutta la vicenda, sarebbe appropriato valutare l'opportunità di istituire un «Distretto della Sicilia centrale», geograficamente pertinente ai liberi consorzi di Enna e Caltanissetta, atto a riequilibrare le sorti di un territorio che, presto o tardi, dovrà confrontarsi con la supremazia di una triade costiera di Città metropolitane.

4. Conclusioni

Sotto molteplici aspetti, l'esperienza italiana non trova paragoni nelle altre realtà europee:

pur non essendo il Paese più popoloso d'Europa, l'Italia annovera il maggior numero di Città metropolitane fra tutti gli Stati membri dell'UE. Tale primato è, però, subordinato ai significativi divari esistenti tra le varie Città metropolitane italiane. Divergenze non solo in riferimento alle dimensioni demografiche, ma anche rispetto alla formazione del reddito, all'indice di disoccupazione, ai processi di innovazione e di internazionalizzazione e alle strategie complessive di sviluppo. Questi parametri, così difformi, rendono problematica l'attuazione di un coerente sistema metropolitano nazionale condizionato, prima di ogni altro aspetto, dal notevole ritardo delle Città metropolitane del Mezzogiorno. Si ritiene, pertanto, indispensabile procedere a una rinnovata e attenta lettura del fenomeno metropolitano nazionale (URBAN@IT, 2016, p. 115), identificando una strategia sostenibile in grado di commutare i programmi politici in azioni tangibili (Calafati, 2014).

La «legge Delrio» ha, in tal senso, una caratteristica comune anche ad altre leggi di grande riforma, ma in questa tale aspetto assume un aspetto centrale: si tratta di una sorta di «cantiere aperto», destinato a durare finché la riforma non avrà avuto completa e consolidata attuazione. Essa, come è noto, disciplina la «costruzione» di un sistema di città metropolitane di nuova istituzione e di enti di area vasta destinati a sostituire le precedenti province, dotati di organi di governo di secondo livello e con scopi e finalità del tutto innovativi, che impongono anche un profondo riallineamento dei rapporti tra questi enti e i Comuni insistenti sul loro territorio. Allo stesso modo, anche le relazioni fra nuovi enti, Regioni e Stato devono essere profondamente ripensate in un quadro ordinamentale che pone nuove sfide a tutti i protagonisti. Non può meravigliare, dunque, che la piena entrata a regime di una riforma di queste dimensioni richieda un numero significativo di anni; nel contempo, è prevedibile che in futuro essa possa svilupparsi anche secondo tappe e modalità oggi intuibili, ma non tutte puntualmente prevedibili (Pizzetti, 2015).

In questo scenario in continuo divenire, la Città metropolitana emerge, comunque, come un modello strutturale di riferimento e di richiamo per le autonomie locali. La vicenda dei tre comuni, oggetto di questa ricerca, sta a testimoniare come lo sviluppo autocentrato e sostenibile – che deve costituire il modello di riferimento per il Mezzogiorno – non può e non deve restare una semplice dichiarazione di intenti, ma deve costituire un'azione imprescindibile per spostare in avanti «le lancette della storia» dell'Italia meridionale. La dinamica delle iniziative messe in atto in Sicilia negli ultimi decenni dimostra, altresì, che la fase della politica *top down*, visti i fallimentari risultati conseguiti, espressi da interventi contrari al territorio e alle comunità locali, va considerata un'esperienza ormai da archiviare definitivamente. Si deve, invece, procedere verso forme di *governance* reale e di politiche *bottom up*, nel cui ambito le comunità locali non siano più attori muti, ma artefici del proprio destino.

Tenuta ferma, pertanto, la correttezza dell'iter procedurale, va rispettata la volontà espressa da Piazza Armerina, Gela e Niscemi nel voler aderire alla città metropolitana di Catania. Volontà che, come è già stato sottolineato, è stata espressa – così come previsto dalla vigente normativa regionale – non solo a livello istituzionale, per mezzo della delibera dei rispettivi consigli comunali, ma anche a livello di partecipazione democratica attraverso l'esito inequivocabile del referendum popolare. Solo asseverando tali scelte, questa vicenda potrà essere considerata esemplificativa per testimoniare in che modo la «democrazia del reale», nel rispetto dell'autodeterminazione, sia un elemento tangibile e non una componente della «città dell'utopia».

Riferimenti bibliografici

Barilaro Caterina (2016), *I distretti culturali evoluti e le nuove prospettive di sviluppo per la Sicilia*, in Caterina Barilaro, José Gambino e Corradina Polto (a cura di), *La Sicilia nell'assetto dello spazio euromediterraneo*, Messina, EDAS, pp. 81-96.

Bartaletti Fabrizio (2009), *Le aree metropolitane in Italia e nel mondo: il quadro teorico e i riflessi territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.

Calafati Antonio G. (2014), *La costruzione dell'agenda urbana europea e italiana*, in Antonio G. Calafati (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un'agenda urbana per l'Italia*, Roma, Donzelli.

Campione Giuseppe (1988), *Le molte Sicilie*, in «Nuovi Quaderni di Geografia Umana per la Sicilia e la Calabria», pp. 15-30.

Cannizzaro Salvatore e Gian Luigi Corinto (2013), *Paesaggio in Sicilia. Dialogo territoriale ed episodi paesaggistici*, Bologna, Pàtron.

Carrer Matteo e Stefano Rossi (2014), *Le città metropolitane in Europa*, Roma, IFEL.

Celant Attilio e Paola Morelli (1986), *La geografia dei divari territoriali in Italia*, Firenze, Sansoni.

Cusimano Girolamo (2013), *Beni culturali e turismo: una relazione scontata?*, in Girolamo Cusimano, Leonardo Mercatanti e Carmelo M. Porto (a cura di), *Percorsi creativi di turismo libero.* Creative paths of urban tourism. *Beni culturali e riqualificazione nella città contemporanea*, Bologna, Pàtron, pp. 7-12.

Gambino Claudio (2015), *Economia contro ecologia: gli effetti a lungo termine della politica attuata nel Mezzogiorno dai «poli di sviluppo»*, in Cristina Capineri, Filippo Celata, Domenico

De Vincenzo, Francesco Dini, Michela Lazzeroni e Filippo Randelli (a cura di), *Giornata di studio della Società di Studi Geografici «Oltre la Globalizzazione Conflitti/*Conflicts*» (Firenze, 9 dicembre 2014)*, in «Memorie Geografiche», 13, pp. 99-105.

Gambino Claudio (2016), *Enna: un modello urbano di valorizzazione di miti mediterranei*, in Piero Di Giovanni (a cura di), *Le filosofie del Mediterraneo della* Magna Graecia, Milano, Angeli, pp. 239-255.

Gambino José C. e Giovanna Ursino (1973), *Gli Erei e i rilievi contermini*, in Maria T. Alleruzzo Di Maggio, Carmelo Formica, Antonina Fornaro, José C. Gambino, Aldo Pecora e Giovanna Ursino (a cura di), *La casa rurale nella Sicilia Orientale*, in «Ricerche sulle dimore rurali in Italia», 30, pp. 239-276.

Gambino José C. (1988), *L'industrializzazione del Mezzogiorno. Da problema nazionale a questione euromediterranea*, Roma, Herder Editrice.

Novembre Claudio (2015), *Le aree interne della Sicilia tra problemi di sviluppo e ricomposizione territoriale*, in «Rivista Geografica Italiana», 2, pp. 239-256.

Orlando Marco (2015), *Le funzioni delle Città Metropolitane dopo la Riforma Delrio* (*https://www.centroeinaudi.it/agenda-liberale/articoli/4283-le-funzioni-delle-citt%C3%A0-metropolitane-dopo-la-riforma-delrio.html*; ultimo accesso: 10.XI.2018).

Perroux François (1964), *L'économie du XXème siècle*, Parigi, Presses Universitaire de France.

Pizzetti Franco (1995), *Le mille contraddizioni della vicenda italiana: la discussione sulle Aree metropolitane*, in «Arel», 3, p. 10.

Pizzetti Franco (2015), *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove Province e unione di Comuni*, Milano, Giuffrè.

Società Geografica Italiana (2015), *Rapporto annuale 2014: il riordino territoriale dello Stato*, Roma, SGI.

Tortorella Walter e Massimo Allulli (2014), *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia, Marsilio.

URBAN@IT (2016), *Rapporto sulle città. Metropoli attraverso la crisi*, Bologna, il Mulino.

Note

[1] Nel caso specifico del Distretto del Sud-est, con l'espressione «area vasta» non si esplicita un richiamo a quanto introdotto dalla «legge Delrio» («enti di area vasta»), ma si fa riferimento a un insieme di comuni che, per caratteristiche e interessi convergenti (storico, culturali, economico ecc.), sono motivati a «fare sistema», valorizzando e mettendo in sinergia le potenzialità presenti in ciascun municipio per una programmazione integrata.