

## Le aree interne siciliane fra marginalità e processi di riorganizzazione

Oggetto d'indagine di questo studio, ultimato alla fine di agosto del 2020, sono le aree interne siciliane, individuate dalla SNAI (Strategia Nazionale per le Aree Interne). Questo paper si propone di analizzare questi fragili contesti territoriali e valutarne le politiche in fieri, finalizzate al superamento delle criticità. Analisi e valutazioni sono state svolte anche in considerazione dell'emergenza sanitaria Covid-19.

### *The Sicilian Inner Areas between Marginality and Reorganization Processes*

Subject of this study, completed at the end of August 2020, are the Sicilian inner areas, identified by the SNAI (National Strategy for Inner Areas). This paper aims to analyse these fragile local contexts and evaluate their policies in progress aimed at overcoming the critical issues. Analysis and evaluations were also carried out in consideration of the health emergency caused by Covid-19.

### *Les zones intérieures siciliennes entre marginalité et processus de réorganisation*

Le sujet de cette étude, achevée fin août 2020, sont les zones intérieures siciliennes, identifiées par le SNAI (Stratégie Nationale pour les Zones Intérieures). Cet article vise à analyser ces contextes locaux fragiles et à évaluer leurs politiques en cours visant à surmonter les situation critique. Des analyses et des évaluations ont également été effectuées en tenant compte de l'urgence sanitaire causée par la Covid-19.

**Parole chiave:** aree interne, Sicilia, coesione territoriale

**Keywords:** inner areas, Sicily, territorial cohesion

**Mots-clés :** zones intérieures, Sicile, cohésion territoriale

Elena Di Blasi, Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche – ediblas@unime.it

Alessandro Arangio, Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche – aarangio@unime.it

Nunziata Messina, Università di Messina, Dipartimento di Scienze politiche e giuridiche – nunziata.messina@unime.it

**Nota:** i paragrafi 1 e 4 sono da attribuire a Elena Di Blasi; il paragrafo 2 ad Alessandro Arangio; il paragrafo 3 a Nunziata Messina.

### 1. Introduzione

La letteratura internazionale, in particolare quella anglofona, indica con *territorial deprivation* i territori in condizione di svantaggio economico, sociale e infrastrutturale (Scott, 2001; Couch e altri, 2007). Questo concetto appare strettamente connesso a quello di marginalità socioeconomica, che si riferisce a un insieme di criticità che avvengono contemporaneamente in determinati contesti microterritoriali. Lo svantaggio di un territorio, infatti, dipende dal depotenziamento strutturale dell'area, causato dalla contrazione demografica, che indebolendo la struttura della

popolazione, la propensione al consumo, la produzione del reddito e il sistema dei servizi locali, determina un ulteriore aumento dello spopolamento, ostacolando qualsiasi forma di ripresa (Sommella, 2008).

L'Unione Europea, attenta ai problemi delle aree svantaggiate, ha elaborato numerose strategie volte al miglioramento delle condizioni economiche di questi territori. Uno degli indicatori utilizzati per individuare le *Rural Internal Areas* è quello che misura la densità demografica, che deve essere inferiore a 150 ab/kmq (OECD, 1994), anche se questo indicatore non tiene conto delle condizioni socio-economiche (Podda, 2018, p. 205).



Le disuguaglianze regionali, da tempo, animano il dibattito pubblico sulla necessità di trovare soluzioni agli squilibri territoriali e per tale motivo il superamento del *gap* viene individuato in azioni volte a una maggiore coesione sociale e territoriale. Il *Trattato di Amsterdam* (1997) affronta per primo il tema della coesione, ponendolo in relazione con i *Service of General Economic Interest* (SGEI), ribadendo che l'accesso ai servizi essenziali debba essere garantito anche alle aree svantaggiate. Tali servizi, infatti, rappresentano il presupposto fondamentale per l'utilizzo del capitale territoriale e assumono un ruolo di rilievo nella competitività tra territori. La coesione territoriale viene, inoltre, ripresa con forza dal *Trattato di Lisbona* del 2009 (Commissione Europea, 2010) e successivamente dalla *Strategia Europa 2020*, poiché il riequilibrio dei territori risulta indifferibile per evitare lo spopolamento dei comuni periferici e ultraperiferici e deve essere attuato attraverso una più equa distribuzione delle attività economiche per migliorare le *performance* delle aree meno sviluppate.

In Italia, le aree interne costituiscono il 60% della superficie nazionale e un notevole contributo alla loro identificazione proviene dalla Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI). La Strategia prende avvio con la programmazione 2014-2020 (FESR, FSE, FEASR, FEAMP) e con le «Leggi di Stabilità» (2014-2015), da un'idea dell'allora Ministro della Coesione Territoriale Fabrizio Barca (Barca, 2012). Questi definisce sinteticamente tali aree, come «quella vasta e maggioritaria parte del territorio nazionale non pianeggiante, fortemente policentrica, con diffuso declino della superficie coltivata e spesso affetta da particolare calo o invecchiamento demografico» (*ibidem*, p. 11) e si pone come obiettivo ultimo il rilancio delle zone marginali, che grazie alle loro specificità potrebbero determinare nuovi percorsi di sviluppo.

Questi territori, infatti, presentano criticità comuni, come: la progressiva riduzione dei residenti; gli elevati livelli di disoccupazione, dovuti a sistemi produttivi insufficienti e, quindi, la quasi assenza di giovani; l'instabilità idrogeologica; la carente accessibilità ai servizi essenziali (sanità, istruzione e mobilità); il *digital divide*, poiché alla distanza geografica si unisce quella virtuale che diviene ulteriore ostacolo al perseguimento della coesione sociale e territoriale (Commissione Europea, 2020). Criticità, queste, che comportano non solo effetti negativi dal punto di vista economico e sociale, ma si traducono in costi sociali elevati per il Paese a causa del degrado del paesaggio e del capitale territoriale inutilizzato (Calvaresi,

2015; Mantino e Lucatelli, 2016). La consapevolezza delle pesanti ricadute economiche fa assumere alla «questione aree interne» un notevole rilievo nel dibattito pubblico nazionale (IFEL Fondazione ANCI, 2015, p. 12). Non mancano, tuttavia, in questi territori, anche esempi virtuosi che, grazie alle buone pratiche, sono diventati modelli in controtendenza. I comuni interessati, infatti, attraverso processi di coesione, hanno saputo mantenere una popolazione stabile o addirittura in crescita. Qui le amministrazioni hanno realizzato servizi essenziali per i residenti e attuato politiche di tutela del capitale territoriale, in particolare nelle componenti ambientali e culturali. Hanno valorizzato in questo modo i rispettivi *milieu*, risultato dei processi di antropizzazione stratificati nel tempo, che hanno determinato una varietà di paesaggi culturali (Prezioso, 2020).

La SNAI riconosce a queste aree, localizzate lontano dai poli e sedi dei principali servizi (istruzione, sanità, mobilità), un ruolo strategico soprattutto per lo sviluppo del Mezzogiorno. Partendo, infatti, dall'individuazione dei comuni-polo<sup>1</sup>, gli altri centri vengono suddivisi in 4 fasce, in base alla distanza dal polo, misurata in tempi di percorrenza: aree di cintura (20 min.), aree intermedie (20-40 min.), aree periferiche (40-75 min.) e aree ultraperiferiche (oltre 75 min.) (Barca e altri, 2014, p. 37).

La SNAI, in Italia, ha identificato 72 aree progetto, ognuna delle quali ha elaborato specifiche azioni volte a indirizzare la strategia di cambiamento, indicandone il percorso di sviluppo. L'elemento fondamentale per il processo di valorizzazione risulta l'associazione tra i comuni contigui (anche secondo le nuove perimetrazioni previste dalla «legge Del Rio» del 2014) che rappresenta il soggetto pubblico di riferimento e che non deve avere natura occasionale. Alle aree progetto sono state affiancate le «aree pilota» sulle quali far convergere i fondi (*ivi*, p. 50).

Le aree interne siciliane, secondo la suddivisione altimetrica e la rispettiva distanza dai poli, comprendono comuni con meno di 5.000 abitanti, questo fenomeno risulta più evidente soprattutto a nord-ovest dell'isola (Novembre, 2015, p. 243). Si tratta di un tessuto di centri urbani che hanno registrato, nel tempo, una progressiva riduzione di residenti, pari all'8% degli abitanti nelle aree periferiche e al 21% in quelle ultraperiferiche, determinando in alcuni casi lo spopolamento di questi luoghi. Realtà che, ormai, hanno assunto una fisionomia «spettrale» e che devono essere oggetto di attenzione non solo a livello di governo centrale, ma anche regionale.



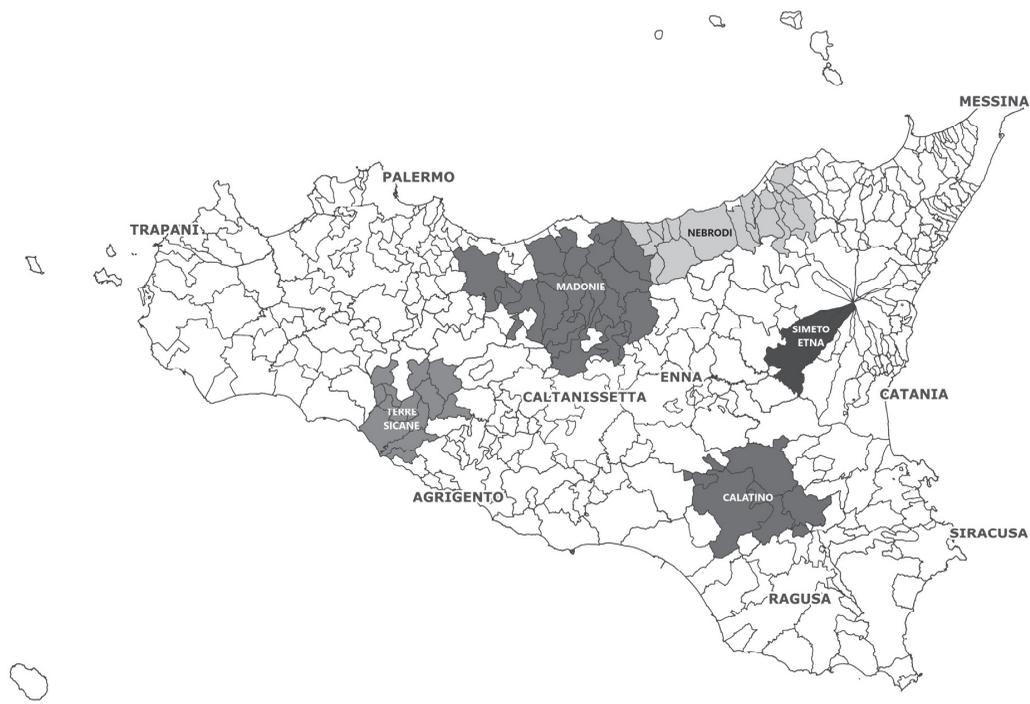


Fig. 1. Aree SNAI in Sicilia.  
Fonte: elaborazione cartografica degli autori su dati ISTAT.

Nella Strategia Nazionale Aree Interne la Sicilia è l'unica regione che comprende cinque aree progetto, attivate con i fondi PO FESR 2014-2020: Terre Sicane, Calatino, Nebrodi, Madonie (area pilota) e Valle del Simeto o Simeto-Etna (fig. 1). Quest'ultima, definita «sperimentale e prototipale» nonché di rilevanza nazionale, è l'unica a essere stata proposta da attori locali, i quali hanno immaginato un'interazione con l'Area Strategica identificando una «regione» che va oltre i confini amministrativi<sup>2</sup>. Questi territori, per la più parte, comprendono comuni con forti connotazioni rurali che hanno messo in campo azioni volte al rilancio dello sviluppo locale, secondo i temi indicati negli *asset* dei fondi comunitari: tutela del territorio e comunità locali, valorizzazione delle risorse naturali/culturali e del turismo sostenibile, sistemi agroalimentari, risparmio energetico e filiere di energia rinnovabile e artigianato.

La ricerca, presentata in questo articolo e ultimata alla fine di agosto 2020, si è posta l'obiettivo di indagare le cinque aree individuate dalla SNAI in Sicilia per verificare quanto sia stato realizzato dalle amministrazioni per il rilancio di questi territori e valutare se effettivamente siano stati innescati nuovi processi di rigenerazione. Lo studio, pertanto, è stato condotto tramite l'analisi dei dati demografici e dei servizi offerti in queste zone e attraverso le interviste e la somministra-

zione di un questionario ai sindaci dei Comuni capofila, che si sono mostrati disponibili alla collaborazione<sup>3</sup>.

La ricerca, inoltre, nonostante il breve periodo trascorso (marzo-agosto 2020) dall'inizio dell'emergenza Covid-19, ha voluto prendere in considerazione anche gli effetti della pandemia su queste aree. Ne è emerso che l'isolamento geografico, se da un lato ha protetto questi luoghi dalla diffusione del contagio, dall'altro ha messo ulteriormente in evidenza come queste aree risultino molto carenti o addirittura prive di strutture sanitarie. Ciò deve indurre a una riflessione generale sui modelli organizzativi e gestionali dell'intero sistema delle aree interne<sup>4</sup>.

## 2. Le aree interne SNAI Nebrodi e Madonie

Le due aree interne SNAI Nebrodi e Madonie sono entrambe composte da 21 comuni e occupano rispettivamente una superficie di 957,21 e 1.749,16 k<sup>2</sup>. I due territori sono contigui, ma presentano condizioni strutturali sensibilmente diverse e si trovano, il primo, nella città metropolitana di Messina e, il secondo, nella città metropolitana di Palermo<sup>5</sup>.

L'Area Interna (AI) Madonie si estende sull'intero territorio madonita a eccezione dei comu-

ni costieri di Cefalù, Campofelice di Roccella e Lascari. L'unico comune con sbocchi marittimi è Pollina, il cui centro abitato si colloca, però, a un'altitudine di 680 m s.l.m. Fanno parte dell'area anche i comuni interni di Caccamo, Montemaggiore Belsito e Aliminusa, i quali non appartengono propriamente al comprensorio madonita, situandosi a ovest del fiume Imera – che delle Madonie segna il confine – tra i rilievi del Roccelito e dell'Euraco (Di Blasi e Arangio, 2017, p. 40). Ben cinque centri abitati si collocano sopra i mille metri.

L'Area Interna Nebrodi occupa, invece, solo il settore centro-occidentale del sistema orografico nebroideo, con diversi comuni costieri o che presentano frazioni litoranee. Ciò è, evidentemente, una conseguenza del fatto che tutta la fascia marittima dei Nebrodi occidentali mostra caratteristiche assimilabili a quelle delle aree interne (Di Blasi e Arangio, 2016, p. 78). Inoltre, fa parte dell'area anche il centro costiero di Sant'Agata di Militello, che non possiede certamente i caratteri della marginalità e che, come vedremo, finisce per incidere statisticamente sulle *performance* territoriali dell'AI. Contrariamente al territorio madonita, tutti i centri si trovano al di sotto dei mille metri.

Sotto il profilo demografico, quasi tutti i comuni dei due territori SNAI evidenziano un declino costante, ormai cronicizzato nel tempo (Prezioso, 2018). L'AI Madonie ha una popolazione di 60.486 abitanti (2020) e registra una perdita rispetto al censimento del 1951 di ben 50.309 unità. Nei 21 comuni, che occupano in totale il 35% della superficie della città metropolitana di Palermo, risiede appena il 4,9% della popolazione provinciale. I centri principali sono Castelbuono (8.485 ab.), Caccamo (7.997 ab.) e Gangi (6.464 ab.), quattro sono al di sotto dei mille abitanti, mentre complessivamente la densità dell'area è di 34,6 ab./kmq. La percentuale della popolazione straniera sul totale dei residenti sfiora il 2% ed è inferiore al valore medio della città metropolitana di Palermo.

Anche l'AI Nebrodi accusa un inesorabile declino demografico: la popolazione attuale (2020) è di 58.719 abitanti, 45.620 in meno rispetto al censimento del 1951. In essa risiede il 9,5% della popolazione provinciale, mentre il suo territorio costituisce il 29% della superficie della città metropolitana. Il principale centro è Sant'Agata di Militello (12.209 ab.), l'unico in crescita nell'arco degli ultimi decenni, dove si registra comunque una lieve flessione dal 2018. Segue Tortorici (6.045 ab.), mentre, come per l'AI Madonie, sono

quattro i comuni che non raggiungono i mille abitanti. Bisogna evidenziare, invece, che tale soglia nel 1951 era superata da tutti i 42 comuni delle due aree. Nell'AI Nebrodi la densità della popolazione è di 61,3 ab./kmq e la percentuale dei cittadini stranieri sul totale dei residenti supera di poco il 2,2%, valore anche in questo caso inferiore rispetto a quello della città metropolitana di Messina (fig. 2).

Sia il territorio madonita sia quello nebroideo accusano, quindi, un processo di spopolamento e di rapido invecchiamento della popolazione, risultando l'età media più elevata sia riguardo a quella delle due aree provinciali di riferimento, che a quella dell'intero territorio regionale. In particolare, nell'AI Madonie, la popolazione anziana (66-100 e più) costituisce il 28% del totale, mentre a livello sia provinciale sia regionale la stessa classe di età costituisce complessivamente il 20%. Infine, pare esservi una certa relazione tra altitudine e declino demografico, a conferma del fatto che i centri più vicini alla costa e con un valore altimetrico più basso presentano di regola condizioni di marginalità più contenute<sup>6</sup>.

Con riferimento ai servizi erogati dalle due aree, l'AI Nebrodi risulta meglio strutturata, ma questa migliore strutturazione – come indicato prima – è determinata dalla presenza del centro di Sant'Agata di Militello, che offre un più alto livello di servizi al territorio rispetto agli altri comuni: un ospedale, nove istituti secondari di secondo grado, un cinema, una sezione del tribunale di Patti e una discreta struttura commerciale. Sottraendo, quindi, tale comune dalla perimetrazione della SNAI, le dinamiche dell'AI Nebrodi apparirebbero maggiormente segnate da una condizione di marginalità e più simili a quelle dell'AI madonita.

Fino al 1951 il principale polo del comprensorio nebroideo centro-occidentale era Mistretta con 11.670 abitanti. Oggi, il ruolo di questo comune, situato a un'altitudine di 970 m s.l.m., è fortemente limitato, la sua popolazione si è più che dimezzata negli ultimi settanta anni, contando nel 2020 soli 4.554 abitanti; tuttavia, mantiene ancora dei servizi, anche se sono stati ridimensionati nel tempo. Nel complesso, l'AI Nebrodi possiede due ospedali (uno a Mistretta, solo con i servizi essenziali, e l'altro nel comune di Sant'Agata Militello), 30 farmacie (una ogni 1.957 ab.), un tribunale, 127 scuole (tra cui 16 istituti secondari di secondo grado), un cinema, una discreta dotazione commerciale, concentrata a Sant'Agata di Militello<sup>7</sup>, tre ingressi autostradali lungo l'A20 (a Sant'Agata di Militello, Santo Stefano di Camastra e Tusa), al-



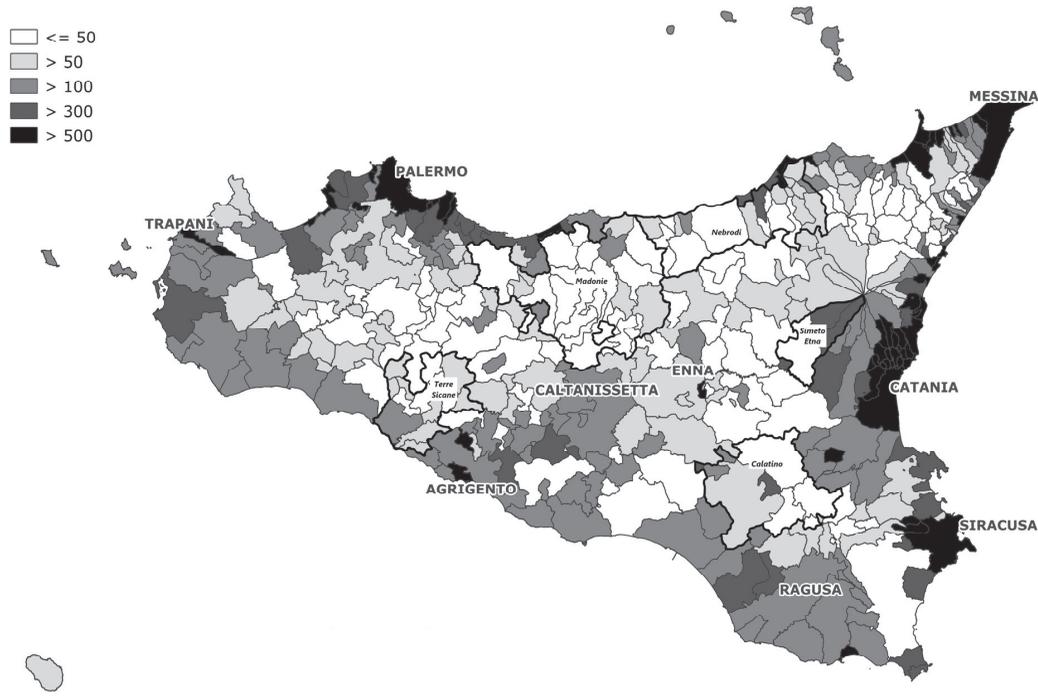


Fig. 2. Sicilia, densità della popolazione. Aree SNAI in evidenza.  
Fonte: elaborazione cartografica degli autori su dati [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it) (2020).

cune stazioni ferroviarie lungo la linea Palermo-Messina.

L'AI Madonie si presenta strutturalmente più debole: nessuna struttura ospedaliera, 29 farmacie (una ogni 2.086 ab.), 118 scuole (tra cui 21 istituti secondari di secondo grado), tre cinema, due ingressi autostradali (uno sull'A20 a Castelbuono e l'altro a Scillato sull'A19), alcune stazioni lungo due linee ferroviarie (Palermo-Messina e Palermo-Catania). La domanda commerciale viene prevalentemente soddisfatta dai poli esterni all'area.

L'emergenza Covid-19 dei primi mesi del 2020 ha, ovviamente, sottoposto i due comprensori a forti tensioni, in quanto non attrezzati per affrontare la crisi. Le misure restrittive del governo, attuate per limitare il contagio, e la carenza delle infrastrutture sanitarie hanno esasperato la percezione di perifericità delle due aree. Tuttavia, i due territori sono stati finora interessati solo marginalmente dalla diffusione del virus.

Come si può desumere dai documenti programmatici, gli obiettivi individuati dalle due aree SNAI non sono dissimili e si concentrano soprattutto su alcuni assi specifici: formazione e capitale umano, sanità (potenziamento della telemedicina), mobilità e accessibilità, turismo sostenibile. Dalle interviste e dalle risposte ai questionari somministrati ai sindaci, emerge una chiara con-

sapevolezza delle potenzialità territoriali e della complessità delle dinamiche dello sviluppo locale. Le strategie, ispirate alla *green economy*, sono finalizzate, soprattutto, a uno sviluppo imperniato sulle risorse culturali e fanno leva sugli strumenti di finanziamento comunitari e nazionali (Krasna e Zaccomer, 2018, pp. 187-190).

Esaminando la progettualità in atto, si rileva come i principali canali di finanziamento siano il PO FESR, il PO FEASR, il PO FES e la legge di stabilità (delibera CIPE 43/2016)<sup>8</sup>. Tra i principali progetti vanno citati la riqualificazione della rete stradale secondaria del sistema madonita e il completamento di sentieri/itinerari naturalistici nel territorio nebroideo, finanziati entrambi tramite il FESR. Riguardo alla rete mobile e alla connessione internet, sia l'AI Madonie che l'AI Nebrodi presentano al loro interno una certa disomogeneità. Il 4G e la banda larga mostrano una buona diffusione, ma i comuni posti ad altitudine elevata e quelli ultraperiferici risultano più isolati e debolmente «connessi» rispetto a quelli costieri.

La pandemia, iniziata nel 2020, indubbiamente, ha evidenziato maggiormente la condizione di marginalità economica di queste aree interne, il cui tessuto imprenditoriale è costituito da piccole e micro imprese. Non sono state ancora individuate, in entrambe le aree, azioni mirate al superamento della crisi, ma si spera che il settore

turistico possa rimettere in moto l'economia locale. Anzi, proprio la consapevolezza che il turismo prossimo venturo sarà, probabilmente, un turismo di prossimità e che le due aree in questione possono presentarsi ai visitatori come «luoghi sicuri», infonde ottimismo nel territorio (Romagnosa, 2020). È importante anche sottolineare che 14 comuni dell'AI madonita ricadono nel territorio del Parco delle Madonie e 11 centri dell'AI nebroidea nel Parco dei Nebrodi: queste due risorse vengono percepite come notevoli punti di forza dei rispettivi comprensori.

Il necessario sviluppo dei servizi telematici, nei prossimi anni, come si rileva dalle interviste e dalle risposte ai questionari fornite dagli amministratori, offrirebbe alle aree interne nuove opportunità di riposizionamento.

### 3. Le Aree Interne SNAI Valle del Simeto, Calatino e Terre Sicane

L'Area Sperimentale Valle del Simeto o Simeto-Etna<sup>9</sup> occupa la parte sud-ovest dell'Etna e il versante orientale dei monti Erei e costituisce la più piccola delle cinque aree SNAI individuate in Sicilia; ricopre, infatti, una superficie di 327,70 kmq (Sciuto, 1994). Presenta una popolazione complessiva in lieve aumento dal 1951 (58.212 ab.) al 2020 (64.151ab.), con un tasso di incremento annuo dello 0,15%, e con una densità di 195,8 ab. per kmq. In realtà, Centuripe ha subito un notevole ridimensionamento (oltre il 50%), passando da 11.020 ab. (1951) a 5.272 ab. (2020); Adrano e Biancavilla, invece, grazie ai servizi offerti, all'ubicazione geografica e all'interazione con Catania, hanno registrato un aumento demografico. Tutta l'area comprende un presidio ospedaliero, 21 farmacie, 60 scuole di ogni ordine e grado, concentrate soprattutto tra Adrano e Biancavilla e di cui solamente 6 scuole (infanzia e primaria) sono ubicate a Centuripe. Si evidenzia, inoltre, che nel territorio è presente solo la linea ferroviaria Circumetnea, con fermata a Biancavilla.

L'area del Calatino è ubicata nella parte sud-est dell'ex provincia di Catania e occupa una superficie di 947,66 kmq, pari al 26% dell'area provinciale, dove risiede il 6,8% della popolazione della città metropolitana<sup>10</sup>. Il territorio presenta una popolazione complessiva di 75.010 ab. (2020), in diminuzione rispetto al 2011 (77.303 ab.) e ancor di più al 1951 (101.408 ab.). Caltagirone, con una densità demografica di 79,15 ab. per kmq, perde residenti, passando da 41.379 ab. (1951) a 35.211 ab. (2020), ma la contrazione più evidente si è re-

gistrata a Vizzini, dove la popolazione è passata da 13.578 ab. (1951) a 5.959 ab. (2020). I principali servizi sono concentrati a Caltagirone, che, pur essendo considerato periferico rispetto a Catania, rappresenta un polo per i comuni vicini, infatti, comprende un presidio ospedaliero ben attrezzato, recentemente utilizzato come centro Covid-19. In tutta l'area sono ubicate 27 farmacie, 105 scuole, di cui 70 solo a Caltagirone. A Grammichele e Vizzini sono presenti scuole superiori, mentre nei restanti comuni sono ubicate solo scuole per l'infanzia e/o primaria e non sono presenti svincoli autostradali, né linee ferroviarie.

L'area denominata Terre Sicane, infine, occupa la parte centrale dell'ex provincia di Agrigento, si estende su una superficie di 636,57 kmq, pari al 21% di tutta l'area provinciale, dove risiede però solo l'11% della popolazione del libero consorzio comunale<sup>11</sup>. Anche questo territorio ha subito una progressiva riduzione di residenti, passando da 78.016 ab. (1951) a 48.348 ab. (2020), con una densità di 75,9 ab./kmq. L'unica eccezione è rappresentata da Ribera che ha registrato un andamento costante, da 18.193 ab. (1951) a 18.492 ab. (2020)<sup>12</sup>. Ribera comprende, infatti, un'offerta di servizi più ampia: 1 ospedale, 6 farmacie e 30 scuole di ogni ordine e grado; segue Bivona con 2 scuole superiori e 10 indirizzi di studio, con sedi distaccate a Santo Stefano di Quisquina e a Cianciana, che accolgono alunni provenienti dai comuni vicini. Tutti i centri sono ubicati al di fuori dei circuiti autostradali e non comprendono stazioni ferroviarie. Per garantire un'efficiente organizzazione territoriale, quale prerequisito generale per l'attuazione della Strategia dell'Area Interna Terre Sicane, è stata istituita un'associazione dei comuni ai sensi dell'articolo 30 del Testo Unico Enti Locali (TUEL, dlgs 267/2000). Pertanto, il 7 giugno del 2018 è stata sottoscritta dai sindaci la convenzione quadro per gestire in forma associata tre funzioni fondamentali: protezione civile; Servizio Informatico Associato (SIA) per la gestione dei servizi informatici e telematici e funzione di promozione turistica. La SNAI ha individuato Bivona, come comune capofila, poiché promotore e gestore di diversi strumenti di sviluppo locale, che hanno interessato l'intera area negli ultimi vent'anni: miglioramento dei servizi erogati ai cittadini e ottimizzazione delle risorse economiche, finanziarie, umane e strumentali dell'intero territorio. Nelle AI Calatino e Terre Sicane la popolazione risulta mediamente più anziana rispetto a quella regionale, mentre, nell'area Simeto-Etna la popolazione compresa tra 0 e 20 anni presenta valori percentuali superiori (24% e 20%).



Ai sindaci dei comuni capofila delle tre aree è stato somministrato il questionario (di cui al § 1) e attraverso le risposte fornite sono state analizzate le azioni che si vogliono intraprendere. All'AI Calatino sono stati destinati finanziamenti pari a 38 milioni di euro al fine di perseguire le seguenti azioni: rafforzamento del tessuto produttivo agroalimentare; rinnovamento dell'offerta sanitaria con la costituzione di unità decentrate; miglioramento della mobilità per favorire l'interazione tra i centri dell'area e gli aeroporti di Catania e Comiso; valorizzazione del capitale culturale, attraverso l'implementazione della digitalizzazione per la realizzazione di un sistema a rete e, infine, l'efficientamento energetico, volto a promuovere nuove opportunità occupazionali<sup>13</sup>. Per l'AI Simeto-Etna sono stati erogati 32 milioni di euro (PO FESR 2014/20) e redatte 24 schede d'intervento, finalizzate al miglioramento delle attività scolastiche, alla realizzazione di un'elisuperficie, alla teleassistenza e alla telemedicina, al miglioramento dei collegamenti intercomunali e delle reti stradali (SP156, SP45, SP41), alla prevenzione del dissesto idrogeologico, alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio rurale. Per l'AI Terre Sicane, infine, grazie ai fondi FESR e FSE 2014/20, sono stati erogati 14 milioni di euro per il miglioramento della rete viaria, per favorire una maggiore interazione tra i comuni dell'area.

Nelle tre aree oggetto di studio, gli interventi non sono stati ancora realizzati a causa della lentezza burocratica dei procedimenti amministrativi che non hanno permesso l'emanazione dei decreti attuativi (bandi, determine e gare d'appalto). Gli amministratori locali, inoltre, per far fronte alle sopraggiunte difficoltà dovute alla pandemia hanno introdotto alcune misure di intervento legate all'eliminazione della tassa di soggiorno e all'utilizzo del suolo pubblico gratuito da parte di ristoratori, gestori di bar e strutture alberghiere. Hanno previsto, in aggiunta, una riduzione dell'IMU e della TARI per tutte le strutture riciccate con compensazione dei contributi regionali e statali per i mancati introiti dei tributi comunali. L'AI Terre Sicane, inoltre, ha fronteggiato l'emergenza anche attraverso il supporto attivo della comunità locale: le sartre hanno realizzato le mascherine e gli agricoltori del comune di Bivona hanno messo a disposizione i propri mezzi (utilizzati in fase pre-Covid per i fertilizzanti) per sanificare le strade comunali a supporto dei mezzi pubblici. I comuni delle tre AI, per favorire la ripresa dei diversi settori e in particolar modo di quello turistico, hanno rilevato la necessità di intraprendere azioni basate su una maggiore co-

esione tra istituzioni e comunità locali. I sindaci, secondo quanto dichiarato nelle interviste, ritengono, infatti, necessario puntare su una più incisiva promozione dei luoghi anche attraverso il coinvolgimento di *testimonial* locali appartenenti al mondo dello spettacolo e della cultura, che si sono affermati in contesti nazionali e internazionali. Inoltre, per incentivare il turismo, il comune di Caltagirone, ad esempio, ha deciso di offrire un soggiorno di una notte a coloro che prolungheranno la permanenza per più di due giorni.

Basandosi sulle reali necessità di ciascun territorio, la scelta di *policy* dovrà, quindi, mirare prioritariamente a uno sviluppo equilibrato e a una *governance* che guardi ai fattori preponderanti di ciascuna area per una crescita economica e coesiva che punti all'occupazione.

#### 4. Considerazioni conclusive

Sebbene ancora troppo presto per poter ipotizzare futuri scenari di sviluppo, anche a causa dell'emergenza Covid-19 non ancora conclusa, tuttavia, attraverso le interviste ai sindaci dei comuni capofila, è stato possibile tracciare una prima sintesi di ciò che si sta realizzando in questi territori.

Dall'analisi condotta sulle cinque AI è emerso che solo i comuni capofila di Biancavilla, Ribera, Grammichele e Sant'Agata di Militello mantengono una popolazione costante rispetto al 1951. Una presenza di residenti, al di sotto dei 1.000 ab., invece, caratterizza le AI Madonie e Nebrodi; infine, le AI Madonie e Terre Sicane risultano ancora più carenti di servizi: la prima senza alcun presidio ospedaliero ed entrambe con pochi servizi scolastici. Infine, a eccezione delle AI Nebrodi e Madonie, le altre tre aree SNAI sono sprovviste di connessioni autostradali (tab. 1).

Tab. 1. Popolazione AI SNAI Sicilia anni 1951, 2011 e 2020.

	1951	2011	2020
AI Calatino	101.468	77.303	75.010
AI Madonie	110.795	66.389	60.486
AI Nebrodi	104.339	64.798	58.719
AI Terre Sicane	78.016	52.233	48.348
AS Valle del Simeto	56.365	64.851	64.151

Fonte: Censimenti generali della popolazione e delle abitazioni (ISTAT e [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)).

Gli ambiti di intervento strategici sono prevalentemente orientati all'implementazione della



digitalizzazione, ancora in fieri, poiché anche la distanza virtuale, oltre a quella geografica, rappresenta un ulteriore elemento di debolezza. Questa criticità è emersa con forza durante la pandemia, proprio perché ha acuito la condizione di isolamento delle comunità locali, provocando gravi svantaggi a tutte le componenti della popolazione.

Timidi segnali di sviluppo provengono, invece, dal settore agroalimentare, infatti, sono state avviate iniziative, con l'obiettivo di promuovere le variegate specialità agricole presenti in questi territori, contraddistinte dai marchi DOC, DOP e IGP (Petino, 2020, pp. 63-95). Inoltre, gli amministratori ritengono utile investire in un'efficace azione di *marketing*, non solo per veicolare le immagini di questi luoghi all'esterno e quindi promuovere il turismo, ma anche per attrarre investimenti privati, nell'ottica di un partenariato pubblico-privato. Infine, è corale la consapevolezza di dover realizzare interventi di miglioramento all'accessibilità, nota dolente per tutti i centri, per favorire una maggiore connessione con i comunitari.

L'indagine sulla diffusione del Covid-19, in questa prima fase, ha messo in rilievo che le rispettive comunità sono state interessate marginalmente dalla diffusione del contagio, poiché l'isolamento geografico e le rigide regole imposte dal *lockdown* hanno preservato questi luoghi. Tuttavia l'emergenza ha fatto riflettere le amministrazioni locali sulla necessità di una migliore distribuzione dei servizi sanitari poiché le aree oggetto di studio ne sono carenti e i centri ultraperiferici ne risultano privi. A questa grave carenza si aggiunge la distanza dai poli e la scarsa viabilità, che in situazioni di emergenza rallenterebbero il transito dei soccorsi. In ultimo, purtroppo, si rileva un altro forte punto di debolezza, ovvero lo scetticismo e, in alcuni casi, la staticità rispetto alla realizzazione di forme consortili, soprattutto tra i comuni più piccoli, nonostante le indicazioni fornite dalla SNAI. Un'altra criticità è costituita dalla lentezza degli *iter* amministrativi, infatti, i progetti già finanziati non sono stati ancora realizzati, rimanendo di fatto bloccati, con il rischio di perdere i finanziamenti. Il maggiore punto di forza, invece, è rappresentato dalla consapevolezza che questi comuni presentano ambienti «integrati», lontani dalla quotidianità delle rumorose e inquinate aree urbanizzate. Gli amministratori, infatti, puntano sugli aspetti ambientali e ritengono che questo requisito possa offrire ai visitatori l'opportunità di un turismo sostenibile, per esplorare i tanti siti naturalistici e scoprire il va-

riegato patrimonio rurale in «un'atmosfera dove il tempo si è fermato». Ciò è rafforzato anche dalla presenza dell'UNESCO in questi territori: oltre al Monte Etna, patrimonio dell'umanità dal 2013, e Caltagirone, inclusa nel 2002 nella *World Heritage List*, anche il Parco delle Madonie fa parte dal 2015 della rete mondiale dei geoparchi dell'UNESCO. Sono questi i riconoscimenti che costituiscono, ovviamente, importanti punti di forza per lo sviluppo del turismo nelle aree interne siciliane. Inoltre, in questo periodo di pandemia, le AI stanno puntando su un turismo di prossimità, favorito dagli incentivi dell'assessorato al turismo regionale (G.U. Regione Siciliana, legge 9 del 12 maggio 2020, art. 10, c. 12).

La valorizzazione culturale e naturale di questi luoghi richiede, infine, azioni volte a limitare il dissesto idrogeologico, altro effetto del degrado di queste zone. Azioni che possono avere successo solo con il rafforzamento di una maggiore coesione sociale e territoriale per colmare il *gap* e superare l'atavica frattura urbano/rurale, anche con nuove perimetrazioni amministrative che possano dar luogo a nuove prospettive di sviluppo nel prossimo futuro, favorire l'occupazione e frenare l'emigrazione giovanile.

### Riferimenti bibliografici e sitografici

- Barca Fabrizio (a cura di) (2012), *Atti del convegno «Nuove strategie per la programmazione 2014-2020 della politica regionale: le aree interne»*, (Roma, 15 dicembre), <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/11/Un-progetto-per-le-aree-interne-15-dicembre-roma.pdf> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).
- Barca Fabrizio, Paola Casavola e Sabrina Lucatelli (2014), *Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma, Materiali Uval, 31.
- Calvaresi Claudio (2015), *Le aree interne un problema di policy*, in «Territorio», 74, pp. 87-90.
- Commissione Europea (2010), *Investire nel futuro dell'Europa. Quinta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index\\_it.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_it.cfm) (ultimo accesso: 30.VIII.2020).
- Commissione Europea (2020), *Shaping Europe's Digital Future*, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).
- Couch Chris, Lila Leontidou e Gerhard Petschel-Held (2007), *Urban Sprawl in Europe. Landscapes, Land-use change and Policy*, Oxford, Blackwell.
- Di Blasi Elena e Alessandro Arangio (2016), *Capo d'Orlando, polo 'ri-creativo' dell'area tirrenico-nebroidea*, in «Geotema», 51, pp. 78-82.
- Di Blasi Elena e Alessandro Arangio (2017), *Dal Circuito Madonia alla Catania-Etna, l'automobilismo sportivo elemento di attrattività e di fruizione del territorio*, in «Geotema», 54, pp. 39-46.
- ESPON2020 (2017), *Inner Peripheries: National Territories Facing Challenges of Access to basic Services of General Interest - PRO-FECY, Final Report*, <https://www.espon.eu/inner-peripheries> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).



IFEL Fondazione ANCI (2015), *I comuni della Strategia Nazionale Aree Interne*, Roma, SER.

Krasna Francesca e Gian Pietro Zaccomer (2018), *Il concetto di Green Economy*, in Maria Prezioso (a cura di) (2018), pp. 187-196.

Mantino Francesco e Sabrina Lucatelli (2016), *Le aree interne in Italia, un laboratorio per lo sviluppo locale*, in «Agriregionieuropa», 12, 45, pp. 1-4, <https://agrireregionieuropa.univpm.it/content/article/31/45/le-aree-interne-italia-un-laboratorio-di-sviluppo-locale> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

Ministero per la Coesione Territoriale (2012), *Un progetto per le «aree interne» dell'Italia. Note per la discussione*, Roma.

Novembre Claudio (2015), *Le aree interne della Sicilia tra problemi di sviluppo e ricomposizione territoriale*, in «Rivista Geografica Italiana», 123, pp. 239-256.

Petino Gianni (2020), *Atlante siciliano delle aree interne e delle specialità agricole*, Roma, Aracne.

Podda Cinzia (2018), *Indicatori per una possibile individuazione*, in Maria Prezioso (a cura di) (2018), pp. 203-205.

Prezioso Maria (2018), *Quale territorial impact assessment della coesione territoriale nelle regioni italiane*, Bologna, Pàtron.

Prezioso Maria (2020), *Territorial Impact Assessment of National and Regional Territorial Cohesion in Italy*, Bologna, Pàtron.

Regione Siciliana, Giunta Regionale (2018), *Deliberazione 254 del 13 luglio, P.O. FESR Sicilia 2014/2020, Strategia Nazionale Aree Interne (SNAI), Approvazione della strategia dell'Area Sperimentale Val Simeto: «Liberare radici per generare cultura»*.

Romagosa Francesc (2020), *The Covid-19 crisis: Opportunities for sustainable and proximity tourism*, in «Tourism Geographies», 22, 3, pp. 690-694.

Sciuto Gaetano (1994), *Variazioni demografiche e nuove prospettive di sviluppo della montagna etnea*, in Roberto Bernardi, Silvano Salgaro e Claudio Smiraglia C. (a cura di), *L'evoluzione della montagna italiana fra tradizione e modernità*, Bologna, Pàtron, pp. 131-160.

Scott Allen J. (2001), *Globalization and the Rise of City Regions*, in «European Planning Studies», 9, 7, pp. 813-826.

Sommella Rosario (2008) (a cura di), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Milano, FrancoAngeli.

<http://demo.istat.it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/) (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<http://www.formez.it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<http://www.irpais.it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<https://opencoesione.gov.it/it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<https://www.euroinfosicilia.it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<https://www.istat.it/> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

## Note

<sup>1</sup> Gli indicatori deputati all'individuazione dei poli sono: l'offerta completa di scuole secondarie superiori; la presenza di strutture sanitarie sedi di DEA di primo livello; la presenza di stazioni ferroviarie di tipo almeno *silver*, corrispondenti a impianti medio-piccoli.

<sup>2</sup> L'AI Valle del Simeto comprende i comuni di Adrano e Biancavilla, che fanno parte della città metropolitana di Catania, e quello di Centuripe che ricade all'interno del libero consorzio di Enna.

<sup>3</sup> Il questionario si compone di cinque domande: 1) In base alla SNAI, quali ambiti d'intervento sono stati individuati come strategici? 2) Quali sono i principali progetti attuati o in via di attuazione e con quali fondi vengono finanziati (FESR, FEASR, FES)? 3) Quale sistema di connessione internet è in uso nel territorio (*dial-up*, banda larga ecc.)? Di quali reti di connes-

sione di telefonia mobile dispone il territorio (4G, LTE, 3G ecc.)? Sono presenti attività progettuali finalizzate al potenziamento del sistema di telecomunicazione? 4) Come ha reagito il sistema territoriale all'emergenza Covid-19? La pandemia ha accentuato il carattere di perifericità del territorio? Sono state individuate azioni utili per il futuro? 5) Quali sono gli effetti attesi della pandemia sul settore turistico? Quali strategie sono state individuate per rilanciare il comparto?

<sup>4</sup> Le indicazioni sull'andamento della curva epidemiologica in queste zone sono il risultato di informazioni acquisite direttamente dalle amministrazioni, dai responsabili della protezione civile regionale e dal DASOE (Dipartimento per le attività sanitarie e Osservatorio epidemiologico).

<sup>5</sup> I comuni che fanno parte dell'Area Interna Nebrodi (Città metropolitana di Messina) sono: Alcara Li Fusi, Caronia, Castell di Lucio, Castell'Umberto, Frazzanò, Galati Mamertino, Longi, Militello Rosmarino, Mirto, Mistretta, Motta d'Affermo, Naso, Pettineo, Reitano, San Fratello, San Marco d'Alunzio, San Salvatore di Fitalia, Sant'Agata di Militello (comune capofila), Santo Stefano di Camastra, Tortorici e Tusa. I comuni che compongono l'Area Interna Madonie (città metropolitana di Palermo) sono: Alimena, Aliminusa, Blufi, Bompietro, Caccamo, Caltavuturo, Castelbuono, Castellana Sicula, Collesano, Gangi (comune capofila), Geraci Siculo, Gratteri, Isnello, Montemaggiore Belsito, Petralia Soprana, Petralia Sottana, Polizzi Generosa, Pollina, San Mauro Castelverde, Scillato e Sclafani Bagni.

<sup>6</sup> ISTAT, 01 gennaio 2020, in <http://www.demo.istat.it> (ultimo accesso: 30.VIII.2020).

<sup>7</sup> In realtà, il principale polo commerciale dell'area nebroidea è un comune costiero esterno all'area SNAI: Capo d'Orlando (Di Blasi e Arangio, 2016).

<sup>8</sup> <https://www.irpias.it> (ultimo accesso: 20.X.2020); <https://www.euroinfosicilia.it/> (ultimo accesso: 20.X.2020).

<sup>9</sup> L'area SNAI, che interessa i comuni di Adrano (capofila), Biancavilla (entrambi nella città metropolitana di Catania) e Centuripe (libero consorzio comunale di Enna), fa parte della più ampia «area strategica della Valle del Simeto» che include anche i rimanenti comuni del Patto Fiume Simeto: Belpasso, Motta Sant'Anastasia, Paternò, Ragalna, Santa Maria di Licodia (CT), Regalbuto e Troina (EN) (Regione Siciliana, Deliberazione 254 del 13 luglio 2018).

<sup>10</sup> Comprende i comuni di Caltagirone (capofila), Grammichele, Licodia Eubea, Mineo, Mirabella Imbaccari, San Cono, San Michele di Ganzaria e Vizzini.

<sup>11</sup> Comprende i comuni di Alessandria della Rocca, Bivona (comune capofila), Burgio, Calamonaci, Cattolica Eraclea, Cianciana, Lucca Sicula, Montallegro, Ribera, San Biagio Platani, Santo Stefano di Quisquina, Villafranca Sicula: due dei quali sono ubicati nella fascia intermedia, sei dei quali ubicati in quella periferica e quattro in quella ultra-periferica.

<sup>12</sup> L'economia del centro si basa sull'agricoltura per la coltivazione di specialità, come le arance che sono riconosciute con marchio DOP, su un tessuto di PMI e sul turismo. Il settore è in espansione poiché da Ribera sono facilmente raggiungibili i siti di maggiore interesse del libero consorzio comunale di Agrigento (Valle dei Templi, Eraclea Minoa, Sciacca).

<sup>13</sup> Per la digitalizzazione: Calatino Smart Community (560.990,07 €) per il sistema pubblico dell'area SNAI; Banche dati e sistemi gestionali integrati (315.512,27 €) relativi a salute, turismo, territorio e protezione civile; *E-inclusion* partecipazione civica (482.823,17 €) per la realizzazione di un servizio digitale che consenta al cittadino/impresa di dialogare con l'amministrazione. Per la promozione turistica: Sistema Smart, per la valorizzazione culturale e ambientale (470.414,32 €) e per lo sviluppo di marketing digitali. Sistema di valorizzazione territoriale del Calatino e *Destination Management Organization* (888.060,00 €) per la realizzazione di sentieri naturalistici e *info-point*.

