

Giornata di studi su

SICILIA: QUALI RIFORME PER LA RINASCITA

Catania, 4 novembre 2016

Per un diverso disegno degli enti locali e di governo dell'area vasta in Sicilia

di Renato D'Amico*

1. La necessità di una proposta alternativa all'assetto istituzionale disegnato dalla legge siciliana di riforma 15/2015

Un'«occasione mancata». Non può che essere definita così la riforma dei cosiddetti enti intermedi in Sicilia (soppressione delle “vecchie” nove Province e l'istituzione delle tre città metropolitane e dei sei liberi consorzi di comuni) come disciplinata dalla legge regionale 15 del 4 agosto 2015. Dopo un triennio nel corso del quale parlamento e governo della Regione siciliana sono stati impegnati in un lungo e tormentato processo di riforma, l'accordo è stato infine trovato nel principio di evitare la «rottura della forma territoriale provinciale», e, insieme con essa, di mantenere il figurino istituzionale della vecchia «filiera gerarchica» Regione-Province-Comuni¹.

Certo, sulla scelta del legislatore siciliano ha pesantemente inciso la pressione del governo nazionale affinché venisse adottata anche in Sicilia, come in tutte le regioni ordinarie e nelle altre speciali, la riforma «Del Rio» (la n. 56 del 7 aprile 2014). E non senza una qualche ragione, visto il carattere di «principi di grande riforma economica e sociale per la disciplina di città e aree metropolitane» dei principi contenuti nella legge Del Rio (art. 1, co. 5). Con la differenza, però, che mentre nel resto d'Italia (regioni a Statuto ordinario) l'abolizione della Provincia passa anche dall'approvazione della riforma costituzionale, nel caso della Sicilia, come è ben noto, l'art.

* Università degli Studi di Catania.

¹ È appena il caso di ricordare l'art. 45, co. 4 della legge 15/2015, dove (a proposito della istituzione di «ulteriori» Liberi consorzi) viene prevista la fattispecie del Comune «capofila» del Libero consorzio di Comuni. Una previsione, questa, che tradisce la volontà di riproporre la vecchia idea del Comune capoluogo di provincia.

15 dello Statuto siciliano non prevede la Provincia bensì, oltre il Comune e la Regione, esclusivamente il Libero consorzio di comuni. Come dire, cioè, che dove, in Italia, c'era la Provincia e si è provato ad abolirla, in Sicilia non c'era la provincia e si è, prima (con la legge 9/1986) provato ad istituir-la e, oggi, a mantenerla. Né quel figurino istituzionale può seriamente essere smentito dal solo cambiamento che ha riguardato la *governance* delle province/città metropolitane (automatismo del Sindaco del capoluogo della vecchia Provincia come Sindaco metropolitano, ed elezione di secondo grado del Consiglio) e delle province/liberi consorzi (elezioni di secondo grado per gli organi di governo). Rispetto al passato, pressoché inalterati sono rimaste le funzioni e del tutto fuori discussione è rimasta la fissazione dei confini amministrativi ².

La straordinaria forza d'inerzia del passato sistema politico e istituzionale siciliano ha decisamente condizionato le scelte riformiste del legislatore siciliano col risultato di produrre una soluzione trasformistica, pasticciata, tanto che o le nostrane tre città metropolitane e i nostrani sei liberi consorzi di comuni sono destinati a non potere mai efficacemente funzionare o rischiano seriamente di non entrare mai in piena funzione. Ma è ancora possibile, oggi, rimettere un po' d'ordine nel governo dell'area vasta? E se sì, quali soluzioni sono proponibili?

Quanto alla prima domanda, la necessità di rimettere mano alla riforma dell'ordinamento locale è nei fatti, nelle tante criticità dell'attuale disegno, la cui piena applicazione è tutt'ora e non a caso accompagnata da continue polemiche, ritardi, rinvii (l'ultimo dei quali, per l'indizione delle elezioni dei presidenti dei Consigli dei liberi consorzi e dei Consigli delle città metropolitane, rinviate, appunto ai primi mesi del 2017). L'incertezza e la nebulosità che avvolgono il futuro di questa riforma siciliana, del resto, risentono delle vicende che interessano, nel resto d'Italia, la vita delle riformate Province e delle Province/Città metropolitane. E sempre più ne risentiranno allorché si sarà conclusa la "battaglia" referendaria per la legge di riforma costituzionale che prevede, tra l'altro, la soppressione del termine «Provincia» e, insieme con essa, la possibilità che si riveda l'articolazione territoriale degli enti di area vasta. Non a caso, sin dalla approvazione della stessa legge di riforma costituzionale, in Parlamento come in tutte le altre sedi politiche e scientifiche, si è tornato a discutere sia della proposta di revisione dell'articolazione regionale (prima fra tutte quella della Fondazione Giovanni Agnelli per la istituzione di 12 macro-regioni) sia di quella avanzata

² Emblematica la vicenda politica e legislativa che ha impedito ai comuni di Gela, Niscemi e Piazza Armerina, e quello di Licodia Eubea, di rompere la forma provinciale "lasciando" i territori delle vecchie province di pertinenza (Caltanissetta e Catania) aderendo rispettivamente ai Liberi consorzi di Catania e di Ragusa

dalla Società Geografica Italiana di superamento di entrambi gli enti territoriali, Regioni e Province, con l'istituzione dei 36 Dipartimenti.

In questo scenario, riservo dunque la mia attenzione al secondo quesito, ovvero alla proposta di una possibile disegno di assetto istituzionale per gli enti di area vasta. In particolare, dovendoci occupare qui del caso siciliano, provo a presentare questa proposta distinguendo tra i due soggetti istituzionali che qui sono stati previsti in sostituzione delle vecchie province, e cioè: la *Città metropolitana*; e il *Libero consorzio di comuni*. Ovviamente, il presupposto della proposta è che la regione Sicilia possa in qualche modo fare valere la propria specialità nel campo dell'organizzazione degli enti locali. Proprio nel quadro del dibattito generale che si è avviato in Italia a seguito della «legge Del Rio», tuttavia, il disegno istituzionale che qui propongo prende le mosse da (declinandola su scala regionale siciliana) una visione dei possibili livelli di governo (numero e tipologia delle istituzioni) disposti tra il Centro e la Periferia che riguarda l'intero territorio nazionale.

Prima, tuttavia, di addentrarmi nel merito della Città metropolitana e del Libero consorzio di comuni, proprio il riferimento al tema dei «livelli» di governo richiede una breve premessa circa la natura dell'«attività di governo».

Dico subito che non è mia intenzione affrontare qui il carattere sicuramente polisemico del termine «governo», che, al di là del denominatore comune costituito dal significato originario di «guida» – la radice etimologica dalla parola greca *gubernào* (e di quella latina *gubernum* o *gubernaculum*) che significa letteralmente «timone della nave» –, comprende in sé i due termini *governance* e *government* propri della lingua e della cultura anglosassone. Mi interessa, piuttosto, solo puntare l'attenzione sui due tipi di attività che ne sostanziano, finalizzandola, l'azione: le funzioni che sinteticamente definisco *di prestazione* e quelle altrettanto sinteticamente definite *di regolazione*.

Nel primo caso, il riferimento è all'amministrazione diretta nella erogazione di tutti i servizi, di natura individuale o collettiva, nell'ampio spettro delle materie di competenza, nonché alla gestione di tutte le attività di natura certificativa, autorizzativa, e allocativa dell'ente.

Nel caso, invece, delle funzioni di «regolazione» il riferimento riguarda specificamente compiti di programmazione e pianificazione nella duplice direzione: ascendente, con riferimento alla attività di armonizzazione e la «messa a sistema» in uno o più piani (di sviluppo) sovra-locali delle esigenze e delle proposte dei singoli enti che ricadono nel territorio di riferimento, nonché della concorrenza, a partire dai «propri» piani sovra-locali, alla elaborazione dei piani (di sviluppo) generali e settoriali della Regione; discendente, invece, con riferimento alla regolazione dei processi di implementa-

zione dei piani (di sviluppo) locali e sovra-locali in coerenza con i piani regionali, nonché alla valutazione ex-ante, in itinere ed ex-post dei risultati attesi e raggiunti.

2. La Città metropolitana

Non c'è alcun dubbio sul fatto che, nell'affrontare il tema della Città metropolitana, il primo passo è quello di superare una volta per tutte quella confusione concettuale tra *città* e *area* metropolitana sulla quale si fonda la legge di riforma: la prima – la città metropolitana – canonicamente e realisticamente definita come l'esito degli intensi processi di conurbazione che nel tempo hanno interessato talune aree geografiche al punto da aver creato una vera e propria "saldatura" delle città che vi ricadono, solitamente intorno al principale polo urbano; la seconda – l'area metropolitana – definente un territorio particolarmente vasto con caratteristiche multi-polari, comprendendo città di varie dimensioni demografiche e territoriali differenziate tra loro sul piano funzionale, economico, sociale e culturale (come tale, essa può dunque anche travalicare i confini amministrativi delle attuali province). Non saprei dire se all'origine della mancata scelta concettuale da parte del legislatore siciliano stia più la sciatteria intellettuale ovvero la furbizia politica cedevole a logiche clientelari. Fatto sta che l'esito di questa confusione è che la Sicilia è l'unica regione italiana che da sola ha ben tre città metropolitane, pur nel panorama di un'intera Italia che ne conta ben 10 (compresa Roma Capitale) e che non ha in nessuno degli altri Paesi europei, e non solo. E infatti, al di là delle parole, la legge non ha istituito né la «città» metropolitana né l'«area» metropolitana, ma solo un soggetto istituzionale ibrido e pasticciato, la «provincia metropolitana», il cui unico "vantaggio" è quello di porsi in sostanziale continuità con l'assetto istituzionale preesistente.

Ebbene, per l'*anomalia siciliana* – ma la stessa anomalia vale anche per il resto d'Italia (regioni a statuto ordinario), anche se lì tutto dipende dal testo della Costituzione – esiste una sola via d'uscita: ricondurre la città metropolitana al suo significato autentico di soggetto istituzionale unico ed unitario, dotato di quelle nuove funzioni e poteri sovra-locali che ne giustificano la natura come qualcosa di sensibilmente diverso dal semplice comune.

Dovrebbe essere questo l'approdo finale di una seria riforma indirizzata all'istituzione della città metropolitana. Ma come arrivarci?

Il dato di partenza è che ben al di là della dimensione demografica o territoriale esiste una dimensione culturale della città metropolitana: tutte le

città nel mondo in vari modi conosciute o definite metropolitane sono infatti il risultato non di scelte istituzionali operate dall'alto bensì di un mix del quale il principale ingrediente è costituito dalla maturazione fra i suoi abitanti di una identità metropolitana, di un senso di appartenenza ad un'unica comunità socio-territoriale. La domanda precedente diventa allora: nello scenario siciliano (ma non solo) così tanto dominato dal campanilismo istituzionale, come dovrebbe configurarsi il nuovo soggetto città metropolitana così da potere accompagnare il processo di maturazione di quella dimensione culturale?

Ebbene, la risposta non può essere quella (la "provincia metropolitana") di una forma di governo di tipo "consortile" fra comuni del tutto autonomi e separati l'uno dall'altro – «aggregati» piuttosto che «associati» – ognuno di essi geloso di conservare le proprie prerogative (anche di ordine finanziario), il cui effetto potrebbe semmai essere quello di ostacolare la maturazione di un senso di appartenenza metropolitano, bensì quella di un *soggetto istituzionale unico ed unitario* disposto sul doppio binario della (unica) «autorità metropolitana», da un lato, e delle (più o meno numerose in base alle specificità locali) «autorità municipali», dall'altro. Una città metropolitana, cioè, la cui autorità metropolitana sia dotata, sì, di poteri e competenze su materie sovra-locali, ma che non mortifichino le identità dei comuni cosiddetti "minori" ora urbanisticamente saldati al comune "maggiore", e che – lo stesso dovrebbe valere anche per le vecchie circoscrizioni, eventualmente rivisitate – abbiano assicurati il più ampio decentramento democratico e quell'ampiezza di poteri e competenze (si pensi, in primo luogo, ai servizi alla persona o a quelli collettivi di maggiore prossimità) tali da giustificare la definizione in termini di vere e proprie, appunto, «autorità municipali».

Indispensabili, in questa direzione, sono due drastiche revisioni del figurino istituzionale disegnato dell'attuale legge di riforma siciliana.

La prima riguarda, ovviamente, i confini della città metropolitana: serve una drastica revisione della perimetrazione territoriale e un suo restringimento non soltanto rispetto all'intera provincia, bensì anche rispetto a quanto già era stato previsto nella legge regionale 8/2014 in base all'elenco dei comuni indicati nel DLvo. Pres. Reg. Sicilia n. 56 del 10 agosto 1995. Al posto delle tante forzature aggregative che hanno assicurato alla Sicilia e all'Italia un assoluto primato europeo (e mondiale) per numero di città metropolitane, e che fino ad ora hanno prodotto per lo più solo conflitti paralizzanti, si tratta cioè di prevedere l'adesione al principale polo urbano che sta all'origine della città metropolitana solo di quei comuni "minori" effettivamente interessati da un processo di conurbazione del tutto privo di soluzioni di continuità edilizia.

La seconda drastica revisione riguarda il sistema elettorale da adottare per gli organi di governo della città metropolitana. Ebbene, se il sistema di secondo grado può andar bene per la forma consortile, nel caso della città metropolitana conurbata il sistema elettorale non può che essere di primo grado per entrambi gli organi dell'autorità metropolitana – Sindaco, cioè, e Consiglio metropolitano – evitando così il rischio di manipolazioni da parte di esponenti politici locali e assicurando, piuttosto, un'ampia base di democraticità e legittimità popolare alla rappresentanza politica metropolitana. E, francamente, non sarei così preoccupato se dovesse accadere che ad essere eletto sia un politico/Sindaco di un comune “minore”. Non soltanto perché queste sono le regole della democrazia! Ma perché anche questa eventualità potrebbe andare a vantaggio proprio di quel processo di maturazione identitaria che risulta indispensabile alla sostenibilità istituzionale della città metropolitana. A maggior ragione, inoltre, lo stesso sistema elettorale di primo grado dovrebbe adottarsi per le elezioni degli organi di governo di secondo livello, ovvero delle autorità municipali.

3. Il Libero consorzio di comuni

Quanto al Libero consorzio di comuni, il tema si presta ad essere affrontato su due differenti piani concettuali e su due altrettanto differenti scale territoriali, una infra-provinciale; una sovra-provinciale. Vediamo perché.

3.1 – Libero consorzio *versus* Unione di comuni

Il primo piano – su scala territoriale sub-provinciale – è quello che deriva dalla lettura dell'art. 15 dello Statuto siciliano, dove, come sappiamo, viene stabilita l'istituzione dei Liberi consorzi di comuni in sostituzione delle precedenti Province.

Al di là della fattispecie giuridica, il senso del Libero consorzio di comuni era quello di offrire una concreta opportunità all'associazionismo comunale, senza per questo contraddire l'istanza municipalistica del tempo. Proprio a questo riguardo, non è superfluo ricordare che siamo negli ultimi mesi del 1944 quando i costituenti siciliani discutono ed approvano quell'articolo (il testo completo verrà approvato l'anno successivo, nel 1945). Da allora né è passata, eccome, in Sicilia come nel resto d'Italia di “acqua sotto i ponti”, in termini sia di elaborazione concettuale e di produzione normativa sia di concrete esperienze di associazionismo intercomunale. Se non vogliamo cadere, dunque, in equivoci più o meno strumentali, la

scelta del Costituente siciliano del 1944-'45 va collocata e letta nel suo momento storico. Se colta (o se resa possibile), la nuova intelaiatura dei poteri locali proposta allora avrebbe potuto favorire quella pluralità di forme ed esperienze che sono progressivamente cresciute altrove in Italia e che oggi popolano lo spazio intermedio tra Comune e Regione.

Attualizzato, allora, il Libero consorzio di comuni dell'art. 15 del 1944 potrebbe tradursi in quello che oggi chiamiamo «Unione di comuni» come soggetto strumentale all'esercizio in forma associata di funzioni sovra-comunali. Un soggetto, questo, che ben si pone nella prospettiva di quell'*assetto istituzionale a geometria variabile* che appare oggi come unica risposta organizzativa possibile al cambiamento dinamico dei sistemi locali che, per questo, richiedono alle pubbliche amministrazioni maggiore flessibilità e capacità di adattamento rispetto ai modelli rigidi del passato.

Che le Unioni di comuni siano ormai largamente presente in tutte le regioni italiane, a statuto sia speciale che ordinario, Sicilia compresa, è risaputo. Per numero e dimensione demografica e territoriale, anzi, la Sicilia è terza in classifica in Italia per Unioni di comuni. Solo che la loro esperienza è ben lontana da quella delle altre Unioni di comuni nel resto d'Italia. E che questa distanza sia destinata ad approfondirsi è ben chiarito dalla stessa legge di riforma 15/2015, dove, all'art. 41, il legislatore siciliano fa espresso «divieto ai comuni di istituire nuove entità, comunque denominate, ivi compresi gli organismi di cui agli articoli 31 e 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (il riferimento è appunto alle Unioni di comuni e ai Consorzi di comuni), per l'esercizio associato di funzioni, fatte salve quelle previste per legge nonché le convenzioni per l'espletamento di servizi». La volontà del legislatore siciliano è fin troppo chiara: una volta che si è deciso di mantenere il vecchio assetto provinciale, chiamando Liberi consorzi di comuni le vecchie provincie, si è anche reso necessario in tutti i modi evitare che si possano costituire nuovi liberi consorzi, alias nuove provincie, oltre le vecchie 6+3.

3.2 – Libero consorzio di comuni *versus* Dipartimento/Distretto istituzionale

Anche il secondo piano concettuale sul quale va affrontata la questione del Libero consorzio di comuni promana dall'art. 15 dello Statuto siciliano. Solo che in questo caso cambia sia la scala territoriale – da sub-provinciale a sovra-provinciale – sia la natura non più prevalentemente «di prestazione» (come dovrebbe essere per le Unioni di comuni) bensì prevalentemente «di regolazione» delle funzioni dei Liberi consorzi di comuni.

Affrontato su questo piano concettuale il tema delle aree vaste entra a pieno titolo nella prospettiva di quelle cosiddette *City Regions* o *Metro(politan) Regions* che trova ampia diffusione nei documenti dell'Ue in continuità con il dibattito sulle aree metropolitane. Al riguardo, mi limito appena a ricordare che, basandosi sulle relazioni economiche e funzionali all'intero di un territorio, la *City Region* viene identificata come area vasta (metropolitana), a carattere di agglomerazione policentrica (e *multi-cluster*), contraddistinta da rapporti di stretta integrazione in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, alla mobilità, nonché alle relazioni culturali, etc., superando la rappresentazione grafica dell'organizzazione territoriale basata sul solo Comune in favore di quella basata su trame, nodi e assi. La grande attualità di questa prospettiva fa sì, pertanto, che le *City Regions* siano oggi riconosciute come gli ambiti strategici per l'attrattività e la competitività dei territori, principale motore di sviluppo su base territoriale (*place based*).

Fermo restando il carattere multi-funzionale e policentrico delle *City Regions*, ancora aperta è la questione relativa ai suoi confini; questione che nella versione vulgata del dibattito intorno al concetto di «area vasta» (particolarmente in Italia) viene sintetizzata con l'interrogativo: «quanto vaste devono essere queste aree per rientrare nella tipologia dell'area vasta?»

È evidente che l'interrogativo rinvia alla scelta dei criteri da adottare per la loro perimetrazione. E sappiamo che tra i diversi metodi (almeno 6) avanzati nel dibattito internazionale, il più accreditato è sicuramente quello suggerito dall'OECD, che si traduce nella identificazione di quattro tipologie di aree metropolitane in Europa: 1) Grandi aree metropolitane (popolazione con più di 1,5 milioni di abitanti); 2) Aree metropolitane (popolazione compresa tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti); 3) Aree urbane di media dimensione (popolazione compresa tra 200.000 e 500.000 abitanti); 4) Piccole aree urbane (popolazione inferiore a 200.000 abitanti). Non è questa la sede per approfondire la metodologia adottata dall'OECD. Quello che tuttavia interessa rilevare qui è la posizione delle 13+1 ex-Province alle quali il legislatore nostrano ha attribuito lo status di Città metropolitana negli elenchi riferiti alle quattro tipologie.

Ebbene (vedi le Tab. 1 e 2), delle nostre città metropolitane, solo 4 (Roma, Milano, Napoli, Torino) ricadono nel primo gruppo; altre 7 (Palermo, Bologna, Firenze, Genova, Catania, Bari, Venezia) rientrano invece nel secondo gruppo (costituito in totale da 80 aree europee metropolitane minori); le restanti 3 città metropolitane italiane (Cagliari, Messina, Reggio Calabria) rientrano infine nel terzo gruppo costituito dalle «aree urbane di medie dimensioni» indicate dall'OECD.

Tab. 1 – Le 31 grandi aree metropolitane europee secondo l'OECD

posizione			Popolazione (v.a. 2012)	Popolazione (% sul totale nazionale)	Popolazione co- mune centrale	Popolazione hin- terland	Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%)	Superficie (km2) 2012	Densità (abitanti per km2) 2012
1	London	United Kingdom	12.090.254	19,1	80,0	20,0	1,189	6.920,9	1.746,9
2	Paris	France	11.862.466	18,7	79,3	20,7	0,689	12.089,4	981,2
3	Madrid	Spain	6.779.528	14,7	75,9	24,1	1,844	11.537,6	587,6
4	Berlin	Germany	4.386.551	5,4	79,2	20,8	0,106	6.176,4	710,2
5	Milan	Italy	4.109.109	6,8	74,9	25,1	0,549	2.637,8	1.557,8
6	Rome	Italy	4.077.212	6,7	64,4	35,6	0,807	5.686,5	717,0
7	Barcelona	Spain	3.759.240	8,1	76,0	24,0	1,092	1.362,0	2.760,0
8	Naples	Italy	3.562.170	5,9	87,1	12,9	0,1	1.558,6	2.285,5
9	Athens	Greece	3.547.773	31,4	77,6	22,4	-0,321	1.656,1	2.142,2
10	Warsaw	Poland	3.008.921	7,8	57,0	43,0	0,426	8.611,7	349,4
11	Hamburg	Germany	2.996.750	3,7	57,4	42,6	0,187	5.760,2	520,3
12	Munich	Germany	2.904.480	3,5	48,3	51,7	1,027	6.263,1	463,8
13	Budapest	Hungary	2.862.326	28,7	59,6	40,4	0,225	6.056,9	472,6
14	Lisbon	Portugal	2.840.065	26,9	84,1	15,9	0,617	3.988,3	712,1
15	Vienna	Austria	2.737.753	32,4	63,9	36,1	0,997	9.093,1	301,1
16	Katowice	Poland	2.608.651	6,8	56,4	43,6	-0,378	3.920,3	665,4
17	Brussels	Belgium	2.536.106	22,9	44,8	55,2	0,997	3.265,7	776,6
18	Frankfurt	Germany	2.525.458	3,1	35,0	65,0	0,143	3.888,1	649,5
19	Amsterdam	Netherlands	2.406.043	14,4	69,5	30,5	0,917	2.819,8	853,3

20	Copenhagen	Denmark	2.007.352	36	60,2	39,8	0,427	4.083,7	491,6
21	Stockholm	Sweden	1.991.310	21	74,4	25,6	0,668	7.106,9	280,2
22	Stuttgart	Germany	1.960.286	2,4	39,1	60,9	0,134	1.987,6	986,3
23	Lyon	France	1.927.448	3	68,1	31,9	0,833	3.647,3	528,5
24	Birmingham	United Kingdom	1.919.346	3	87,7	12,3	0,809	1.454,1	1.319,9
25	Cologne	Germany	1.914.512	2,3	59,3	40,7	0,289	1.971,6	971,1
26	Manchester	United Kingdom	1.885.530	3	88,9	11,1	0,894	1.435,0	1.314,0
27	Prague	Czech Republic	1.868.631	17,8	70,5	29,5	0,953	3.929,0	475,6
28	Turin	Italy	1.760.857	2,9	49,6	50,4	0,358	1.781,3	988,5
29	Marseille	France	1.747.515	2,8	87,0	13,0	0,71	4.230,8	413,1
30	Dublin	Ireland	1.735.182	37,9	75,0	25,0	1,982	4.767,2	364,0
31	Valencia	Spain	1.618.070	3,5	49,3	50,7	1,429	1.475,0	1.097,0

Tab. 2 – Posizione delle sette città metropolitane italiane comprese nell’elenco delle piccole aree metropolitane europee secondo l’OECD

posizione	città	Totale popolazione		%		Tasso di crescita medio annuo 2000-2012 (%)	Superficie (km ²) 2012	Densità (abitanti per km ²) 2012
		v.a. 2012	% sul totale nazionale	Popolazione comune centrale	Popolazione hinterland			
56	Palermo	937.903	1,54	69,8	30,2	0,06	835,6	1.122,5
72	Bologna	754.387	1,24	49,2	50,8	0,582	2.036,1	370,5
78	Firenze	727.903	1,2	49,2	50,8	0,315	1.737,9	418,9
80	Genova	711.715	1,17	82,0	18,0	-0,315	1.113,6	639,1
94	Catania	627.045	1,03	46,6	53,4	0,215	609,3	1.029,1
100	Bari	580.804	0,95	54,4	45,6	0,242	755,0	769,3
108	Venezia	543.705	0,89	47,9	52,1	0,134	1.089,2	499,2

Quale lezione possiamo trarre da questa riflessione intorno all'interpretazione nostrana (italiana e siciliana) delle *City o Metro(politan) Regions* di matrice europea?

Due sono le direzioni che già da qualche anno hanno trovato spazio nel dibattito scientifico e politico e sulle quali, seppure non abbiano ancora trovato una "forma" istituzionale ben definita, si stanno profilando alcune esperienze concrete: le cosiddette *Macro-regioni*, anche di natura trans-nazionale, per un verso; i *Distretti*, di natura sub-regionale ma trans-provinciale, per altro verso. Volendomi limitare qui al solo territorio italiano, è evidente come questa riflessione intercetti quella che ormai da qualche anno alla ribalta nel dibattito nazionale circa il possibile riordino territoriale, nella duplice versione delle 12 macro-regioni della Fondazione Giovanni Agnelli (del 1992-1996, riproposta col ddl dei Morassut e Ranucci del 2014) e dei 36 Dipartimenti della Società Geografica Italiana (del 2013).

Se proviamo, sia pure in maniera ancora rudimentale, a sovrapporre le due proposte, ci accorgiamo che le rispettive mappe geografiche definiscono un assetto territoriale assai più coerente di quanto si potrebbe astrattamente pensare e temere (vedi la figura seguente).



Entrambe le soluzioni mi sembrano dunque percorribili, ed entrambe nel quadro di un unico disegno. Il problema principe è tuttavia ben altro che quello dei confini dei nuovi soggetti, della loro perimetrazione territoriale. Preliminarmente a questo, il problema di fondo è quello di intendersi sia sul futuro che in questo nuovo disegno istituzionale potranno avere le attuali regioni, sia sul set di regole, tanto di *governance* quanto di *government*, che dovranno presiedere alla vita e al funzionamento dei nuovi soggetti trans-regionali (Macroregioni) e trans-provinciali (Distretti) nella filiera istituzionale multi-livello.

Ma torniamo allo specifico caso siciliano, per il quale entrambe le proposte – le 12 macroregioni della Fondazione Agnelli, e i 36 dipartimenti della SGI – prevedono che venga mantenuta l'unicità della regione siciliana, forse anche per il suo carattere insulare. In questo scenario, allora, è la prospettiva dei 3 o 4 Dipartimenti/Distretti della Società geografica italiana quella che qui interessa in modo particolare. Una prospettiva, peraltro, nella cui direzione alcuni passi sono stati già fatti: mi riferisco al Distretto del Sud-Est, già formalizzato sin dal 2014, che comprenderebbe i territori delle ex province di Catania-Siracusa-Ragusa, e del Sistema Sicilia Centrale (proposto già da un paio d'anni dal CeDoc), che comprenderebbe i territori delle ex province di Enna-Caltanissetta.

Ebbene sarebbe proprio questa articolazione territoriale in Dipartimenti/Distretti anche quella in grado di interpretare, attualizzata nel presente contesto storico, la previsione dei Liberi Consorzi di Comuni dello Statuto siciliano del 1944-'45. Rispetto, però, alla versione in chiave di Unioni di Comuni, ciò che fa la differenza in questa seconda lettura dell'ente di "area (ultra-)vasta" sta nel focus delle sue possibili competenze, tutto interamente centrato sulle funzioni di regolazione. Si tratterebbe, cioè, non già di enti chiamati ad amministrare direttamente servizi, bensì di «aree strategiche», sedi istituzionali di confronto, dialogo e cooperazione per le strategie di sviluppo delle aree vaste ultra-provinciali. Dal che non può che derivare la forma consortile del nuovo ente, nonché la conseguente adozione, per l'elezione di tutti i suoi organi di governo, di un sistema elettorale di secondo grado.

4. In conclusione: quanti livelli di governo tra Stato e Comune

Quanto ho detto a proposito sia della Città metropolitana sia alle due declinazioni (Unione di comuni e Dipartimento/Distretto istituzionale) del Libero consorzio di comuni si presta ad una riflessione sull'ancor più generale e profonda questione circa il numero dei «livelli di governo» disposti fra lo Stato e il Comune: se uno solo (Regione) o due (Regione e Province,

queste ultime nelle diverse possibili declinazioni dell'odierno ente intermedio e di area vasta). Un problema, questo, che va peraltro ben al di là del solo ambito siciliano.

Allargando lo sguardo a tutti gli altri Paesi d'Europa, la lezione che ce ne viene è che non esiste una ricetta valida sempre e per tutti i Paesi. Il panorama è invece variegato: nella maggior parte, ancorché principali, Paesi d'Europa, l'articolazione al disotto dello Stato e prima del Comune prevede due livelli di governo, diversamente definiti; meno numerosi sono invece i Paesi europei dove è previsto un solo livello. Non lasciamoci però ingannare dai soli numeri. È infatti la dimensione qualitativa quella che conta: al di là del fatto se i livelli di governo siano uno solo o due, esistono parecchi profili che sanciscono una grande varietà di situazioni, sia allorché ci riferiamo agli enti traducibili con le formule italiane di Regioni, sia allorché guardiamo a quegli enti intermedi tra Regione e Comune in qualche maniera assimilabili alle nostre Province.

Il fatto, cioè, è che gli assetti istituzionali sono il depositato dell'evoluzione dei fatti politici, sociali ed economici nonché delle culture amministrative e non del territorio e delle sue genti. Ed è a questa che va fatto risalire l'«assetto gerarchico» che si mostra oggi distintamente in ogni Paese d'Europa tra i vari nodi del reticolo istituzionale come di quello urbano-rurale. Gerarchizzazione, questa – sia detto per inciso – oggi decisamente accentuata dalla competizione territoriale propria della moderna società globalizzata, e che richiede l'acquisizione e il rafforzamento di adeguati *assets* strategici. Il che significa che le soluzioni dell'ingegneria istituzionale non possono essere oggi affidate alla sola direttrice *top-down*, privilegiando l'approccio amministrativo (di diritto) a danno di quello funzionale (di fatto). E, soprattutto, non è possibile che in un processo di riforma così delicato e strategico come quello che interessa gli assetti istituzionali (in tutto o in parte) prevalga la difesa del modello amministrativo preesistente (ad es.: i confini degli enti esistenti con tutto il sistema normativo che ne regola funzionamento e rapporti) provando a piegare ad essa i fattori sostanziali (basata su criteri socio-economici) e la dimensione culturale dell'area metropolitana.

In questo difficile equilibrio tra le spinte non sempre fra loro compatibili che promanano rispettivamente dagli “elementi di diritto” e dagli “elementi di fatto”, serve che la strategia di riforma torni a riflettere sui temi di «cosa» sia e «come» si eserciti l'*attività di governo* libera dalle eccessive rigidità ed univocità dei più tradizionali modelli concettuali. Serve, ad esempio, ripensare le declinazioni dell'attività di governo, in termini di funzioni e competenze, in un'epoca ormai dominata dalla *multilevel governance*. Così come serve ripensare le fonti e gli strumenti dai quali gli attori territoriali possano derivare la loro legittimazione a “governare”.

È del tutto evidente come un ripensamento di tal genere richieda ben maggiore approfondimento e ben maggiore interdisciplinarietà di contributi di quanto potrei fare da solo e in questo contesto. Ciò non di meno, provo a

concludere presentando la seguente tavola, dove ho provato a sintetizzare la natura dei diversi enti dei quali mi sono occupato in questa relazione variamente disposti in base ai due parametri fondamentali costituiti, da un lato, dal tipo di *funzioni* esercitate, se di prestazione o di regolazione, e, dall'altro, dal *sistema elettorale* adottabile, se di primo o di secondo grado, per l'elezione dei suoi organi.

TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ PREVALENTE

		<i>REGOLAZIONE</i>	<i>PRESTAZIONE</i>
MODALITÀ DI ELEZIONE DEGLI ORGANI DI GOVERNO	<i>ELEZIONE DI 1° GRADO</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regione 	<ul style="list-style-type: none"> • Comune • Città metropolitana
	<i>ELEZIONE DI 2° GRADO</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Distretto/Dipartimento (SGI) • Macro-regione (UE) 	<ul style="list-style-type: none"> • Unione di comuni