

ALESSIA RUGGIERO

LE AREE METROPOLITANE IN SICILIA

LIMITI E CONTRADDIZIONI DEI PROCESSI

DI *RESCALING* ISTITUZIONALI

Introduzione. – Negli ultimi decenni la proliferazione di inedite *governances* pubblico-privato, multilivello e policentriche, in risposta alle nuove sfide della competitività e l'emergere di nuovi sistemi territoriali, a differente scala geografica, hanno contribuito ad alimentare dinamiche di *up-scaling* e *down-scaling* dei poteri istituzionali tra i vari livelli di governo del territorio. La formazione delle nuove istituzioni, la modificazione dei loro poteri, della loro autonomia e delle relative sfere d'influenza e lo sviluppo delle relazioni orizzontali e verticali che ne derivano contribuiscono a loro volta a ridefinire i rapporti tra attori politici ed economici sopranazionali, nazionali e subnazionali (Deas e Giordano, 2003; Heinelt e Niederhafner, 2008; Kohler-Koch, 2009). I governanti, gli amministratori pubblici e i *leaders* politici sono chiamati a rispondere a questi cambiamenti riadattando le strutture politico-amministrative, riorientando servizi e risorse, modificando la scala e gli obiettivi delle amministrazioni pubbliche.

Questi scenari in continua evoluzione, che coinvolgono fattori politico-amministrativi, socioculturali, economico-spaziali e organizzativi, hanno animato interessanti dibattiti interdisciplinari e transdisciplinari sulle cause che sono alla base della nascita delle *governances* multilivello, sull'importanza di creare nuove strutture regionali, subregionali e metropolitane e sulle scelte politico-amministrative che a esse possono essere associate (Gualini, 2006; Piattoni 2009a, 2009b). Le tesi più attendibili che ne scaturiscono pongono in evidenza come la formazione dei nuovi sistemi territoriali multilivello possa essere interpretata come il prodotto politico di processi complessi e spesso contrastanti. Processi che derivano dal comportamento dei diversi attori delle classi sociali emergenti che compongono le nuove *governances* della società postindustriale, talvolta in sintonia con le sollecitazioni globali e in altri casi con gli interessi e le identità locali (Governa, 2004; Dematteis e Governa, 2005; Brenner, 2003 e 2009; Gemmiti e Conti Puorger, 2009). Alcuni di questi processi infatti sono stimolati dai fenomeni globali, come la neoliberalizzazione dell'economia e la denazionalizzazione degli spazi, che accrescono la competizione tra città e tra territori. Altri possono essere ricondotti alla riconfigurazione dell'economia, della politica e della società dei sistemi locali, su cui esercitano un'indubbia influenza la crescente divisione del lavoro, lo sviluppo dei servizi e l'affermazione dei paradigmi delle reti e dello sviluppo sostenibile.

In questo contesto, il potere crescente delle *élites* urbane contribuisce alla formazione di nuove gerarchie socioeconomiche e spaziali e a una focalizzazione dell'attenzione sui livelli regionali, subregionali e metropolitani (Elander e Eckardt, 2009). Tuttavia, nei paesi dell'Unione Europea non può essere sottovalutato l'impatto del ruolo as-

segnato ai livelli subnazionali di governo dall'Unione, che tenta di introdurre nei processi politici una crescente dose di flessibilità, al fine di implementare le reti relative ai fondi strutturali ⁽¹⁾.

Per quanto riguarda l'istituzione formale dei governi metropolitani, gli obiettivi economici e di sostenibilità dello sviluppo, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, tendono sempre più spesso a sovrastare quelli della modernizzazione amministrativa interterritoriale, di una più efficiente erogazione dei servizi pubblici e di una maggiore equità sociale. Un mutamento di obiettivi che spesso ha accentuato incertezze e contraddittorietà dei processi di *rescaling*, soprattutto quelli imposti dall'alto e non in sintonia con le *governances* locali emergenti, con l'inevitabile conseguenza della proliferazione di tensioni e conflitti sulla configurazione delle identità e dei confini territoriali delle nuove istituzioni. Altri conflitti tutt'altro che rari sono quelli imputabili alla mancanza di coesione e di un solido accordo politico da parte delle unità amministrative minori chiamate a partecipare alle nuove istituzioni. Ma non meno rilevante è l'impatto derivante dal diffuso timore che la creazione di ulteriori livelli di governo del territorio possa accrescere i vincoli burocratici e amministrativi.

Per evitare questi inconvenienti, in molti casi si preferisce realizzare forme di cooperazione volontaria non ancorate soltanto alla sfera pubblica, ma estese ai settori privati e non profit, che instaurano una base di fiducia e collaborazione sulla quale costruire gradualmente istituzioni più solide e non conflittuali. La cooperazione volontaria è frequente soprattutto nelle grandi agglomerazioni urbane: sotto forma sia di accordi (formali o informali) sia di consorzi e di comunità tra unità di governo locale, essa preserva l'autonomia locale e l'identità distinta delle unità che vi partecipano ed è facile da porre in atto e da sciogliere, senza che si creino *status* istituzionali indipendenti e permanenti.

Muovendo da tali basi concettuali di confronto, in questo saggio viene analizzata una particolare iniziativa di *rescaling*, quella che ha istituito le Aree Metropolitane in Sicilia, al fine di comprendere le scelte politiche e i processi istituzionali che l'hanno caratterizzata, il contesto socioeconomico e culturale in cui ha avuto origine, i vincoli che ne hanno frenato il percorso e ostacolato il decollo.

Il ruolo del governo regionale siciliano e il mancato decollo delle Aree Metropolitane. – Lo Statuto regionale siciliano, promulgato nel 1946 (art. 116 della Costituzione italiana), concedeva alla Regione un'ampia autonomia politica, legislativa, amministrativa e finanziaria e competenze esclusive in diverse materie (tra cui enti locali, territorio, agricoltura, pesca, turismo, beni culturali, polizia forestale) per le quali le leggi statali non avevano vi-

(1) Questo tentativo dell'UE è reso evidente dall'affermazione del principio di sussidiarietà, espresso nei trattati dell'UE e dall'indicazione della coesione e dell'integrazione sociale di una regione o di un'area metropolitana come elementi di identità da finalizzare allo sviluppo; dall'implementazione di un dialogo sistematico della Commissione con i rappresentanti dei governi regionali e locali e dalla crescente attività degli attori subnazionali a Bruxelles (come dimostrano l'apertura di rappresentanze di strutture subnazionali a Bruxelles e l'istituzione del Comitato delle Regioni nel 1992/1994); dal ruolo crescente dei governi subnazionali in un diverse politiche chiave dell'UE, come viene chiaramente dimostrato dalla riforma dei fondi strutturali del 1988 e dal *White Paper on European Governance*; dalla proliferazione delle *partnerships* tra la Commissione Europea e gli attori subnazionali (regionali e locali in primo luogo) nel predisporre importanti piani di sviluppo regionale; dalla crescente attività di organizzazioni paneuropee, come il Council of European Municipalities and Regions (CEMR) ed Eurocities, che esercitano la loro influenza nei confronti del sistema di *governance* dell'UE (Piattoni, 2008; Conzelmann, 2008; Governa, Janin Rivolin e Santangelo, 2009).

gore nell'Isola, conferendo alla Sicilia un'autonomia che ne ha segnato profondamente lo sviluppo delle strutture territoriali e delle istituzioni ⁽²⁾. Uno statuto speciale con ampie autonomie venne concesso successivamente anche ad altre quattro regioni (Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia), mentre all'inizio degli anni Novanta vennero avviate riforme sostanziali per definire l'attuale sistema istituzionale italiano, che avrebbero dovuto trovare un assetto definitivo con l'attuazione del federalismo fiscale.

In Sicilia il tema della creazione delle Aree Metropolitane venne sollecitato dal dibattito aperto a livello nazionale negli anni Ottanta, ma trovò terreno fertile in seguito ai processi di decentramento sempre più accentuati che stavano investendo i tre principali capoluoghi dell'Isola. Un mutamento nell'organizzazione delle aree urbanizzate che assumeva particolare evidenza nel territorio catanese, dove era iniziato sin dagli anni Settanta per la forte attrazione esercitata dai comuni etnei (Mammano, 2001; Picone, 2006; Ruggiero, Scrofanì e Ruggiero, 2007). Grazie all'autonomia regionale le iniziative si mossero con un certo anticipo rispetto agli analoghi provvedimenti nazionali ⁽³⁾. Infatti, con la legge regionale 9 del 1986 vennero istituite le Aree Metropolitane di Catania (27 comuni), di Palermo (27 comuni) e di Messina (51 comuni), la cui individuazione e delimitazione veniva stabilita dalla legge in base a parametri sociodemografici e territoriali, agli scambi e all'intensità delle relazioni interne, indicatori richiamati di frequente anche nei modelli scientifici di delimitazione delle Functional Urban Areas (Bartaletti, 2009; Basta, Morchio e Sanguineti, 2009). Tuttavia, mentre alle interrelazioni economico-sociali e alla mobilità tra i comuni interessati si faceva un vago accenno, venivano del tutto ignorate le problematiche insediative e ambientali, culturali e paesaggistiche ⁽⁴⁾ (Schilleci, 2008a, 2008b). Il governo metropolitano, a sua volta, avrebbe dovuto: *a*) permettere la pianificazione a livello sovracomunale di settori essenziali per lo sviluppo delle AM siciliane (mobilità, viabilità e trasporti; edilizia pubblica residenziale; opere intercomunali; piano commerciale) e la gestione centralizzata di servizi di trasporto, distribuzione di acqua potabile e gas, raccolta e smaltimento dei rifiuti; *b*) dar luogo a sistemi urbani capaci di interrelarsi con il resto del territorio regionale, nazionale e sovranazionale. La creazione del nuovo governo metropolitano veniva ritenuta essenziale per razionalizzare il decentramento funzionale dei tre maggiori capoluoghi di provincia poiché, a fronte di processi centrifughi del tessuto urbano residenziale, anche al di fuori dell'area comunale (in maniera più marcata per Catania), quello delle funzioni e delle attività, persino di livello non elevato, si dimostrava allo stato embrionale ⁽⁵⁾. Né d'al-

(2) Alla Regione Siciliana lo *Statuto* speciale rimette la competenza esclusiva della istituzione e modificazione di enti territoriali, che, come nel resto d'Italia, comprendono tre livelli di governo rappresentati dalla stessa Regione, dalle Province e dai Comuni.

(3) L'Area Metropolitana è apparsa nell'ordinamento giuridico italiano solo con la legge 142 del 8/6/1990, riguardante l'«Ordinamento delle autonomie locali», che ne definisce le funzioni e i compiti.

(4) Le AM avrebbero dovuto: *a*) essere ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale; *b*) avere una popolazione residente non inferiore a 250.000 abitanti, in base ai dati ISTAT relativi al 31 dicembre dell'anno precedente; *c*) essere caratterizzate dall'aggregazione, intorno a un comune di almeno 200.000 abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità d'insediamenti; *d*) presentare un elevato grado d'integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale (Grasso, 1994).

(5) L'AM di Catania comprende i comuni sud-etnei, compresi tra Acireale a nord e Paternò a ovest; quella di Messina si estende ai centri del versante ionico e tirrenico dei Peloritani e alle Isole Eolie, ed è caratterizzata da due diversi fronti marini e dall'area dello Stretto, nodo di confluenza dei trasporti in entrata e uscita dalla Sicilia; l'AM di Palermo interessa il territorio che va dal comune di Termini Imerese a quello di Partinico, coinvolgendo i comuni interni delle pendici dei monti di Palermo e l'isola di Ustica.

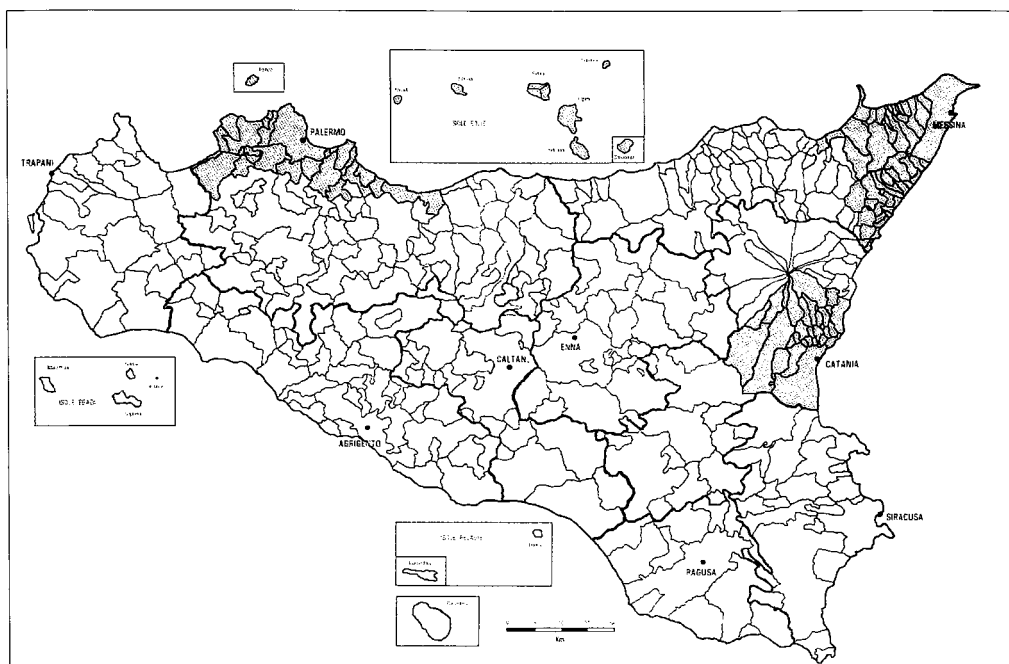


Fig. 1 – *Le Aree Metropolitane siciliane e i relativi comuni, secondo la legge regionale 9 del 1986*

Fonte: nostra elaborazione

tra parte i nuclei urbani di Palermo, Catania e Messina mostravano di possedere la capacità di rinvigorire le loro attività più qualificate e i servizi strategici indispensabili allo sviluppo di strutture metropolitane ⁽⁶⁾. Queste stesse città mostravano, inoltre, una debole coesione con i comuni conurbati in termini di interrelazioni economiche, sociali e funzionali, per il prevalere di rigidi rapporti gerarchici e per la scarsa specializzazione funzionale dei centri medi e minori, con qualche rara eccezione (Acireale e Paternò, per Catania; Bagheria e Termini Imerese per Palermo; Milazzo, Barcellona Pozzo di Gotto e Taormina per Messina) (Leone e Piraino, 1996; Ruggiero, 2002).

La legge che istituiva le Aree Metropolitane, pur richiamata nel 1995 con tre distinti decreti del presidente della Regione, non è servita a far decollare nessuna di esse. Un insuccesso che ha trovato riscontro anche in altre regioni italiane, ordinarie e a statuto speciale. I motivi sono diversi, ma vanno ricercati non tanto nell'ambiguità delle formulazioni legislative regionali, che pure erano evidenti, quanto nella diffidenza con la quale sono state accolte a livello locale, senza che la Regione, a cui spettavano le decisioni principali, sia stata in grado di fornire risposte adeguate. Infatti, le AM venivano istituite con un'operazione pilotata dall'alto, senza basi sufficientemente solide a livello territoriale e senza la partecipazione dei comuni e il coinvolgimento degli attori e delle altre istituzioni locali. L'esclusione veniva ribadita dall'attribuzione del governo metropolitano alle Province regionali, altre istituzioni politico-amministrative con funzioni sovracomunali

(6) Le funzioni nodali e i servizi che avrebbero dovuto permettere ai centri maggiori di svolgere il ruolo di interfaccia tra il livello locale e quelli regionale e globale, esaltando l'interscalarità urbana.

nel cui territorio sarebbero ricadute le AM, con prevedibili conseguenze in termini di conflittualità e d'incertezza del processo di formazione e di consolidamento delle AM.

La conferma di queste valutazioni venne dall'ostilità di diversi Comuni alla creazione di questo nuovo ente, non perché la creazione dell'AM non fosse ritenuta utile all'attivazione di processi di sviluppo urbano, ma perché la legge regionale, attribuendo alla Provincia il governo dell'AM, annullava prerogative fondamentali alle autonomie locali, escludendole da decisioni importanti relative al loro territorio. Il conflitto tra i Comuni (quelli capoluogo in testa) e le Province regionali, due istituzioni locali con funzioni differenti, ha alimentato il clima di scontro che è risultato fatale al decollo delle tre Aree Metropolitane siciliane. Ma ostacoli non meno rilevanti sono venuti dalla mancanza di meccanismi chiari nella definizione degli equilibri generali del sistema metropolitano, che ha reso difficile la collaborazione tra comuni dal peso differente, esaltando le reciproche diffidenze. Il timore era che l'AM, più che concorrere alla formazione di un sistema policentrico e a sviluppare le interrelazioni fra le diverse realtà comunali, avrebbe contribuito a far confluire le più importanti funzioni e attività urbane verso il centro dell'area conurbata, mentre i comuni periferici, pur conservando una loro individualità, sarebbero stati egemonizzati, aggravando la loro condizione di periferie assoggettate. Del resto, la difficoltà di avviare concretamente l'attività delle AM, come erano state concepite dalla legge regionale, viene riconosciuta implicitamente dai più recenti progetti di riforma urbanistica della Regione Siciliana, che escludono le AM da tutte le scelte strategiche riguardanti il territorio.

Dalle Aree Metropolitane alle Città Metropolitane. – Un mutamento del contesto in cui dovrebbe nascere la nuova istituzione metropolitana in Italia e in Sicilia si è verificato con la riforma dell'Ordinamento della Repubblica del 2001 che, modificando il Titolo V della Parte II della *Costituzione*, ha previsto la realizzazione della «Città Metropolitana», istituzione territoriale che è divenuta pertanto costituzionalmente obbligatoria (7). Le problematiche relative all'istituzione delle CM sono state oggetto di molteplici convegni e dibattiti nazionali e locali e alcune di esse sono state definite anche dal punto di vista territoriale. Tuttavia allo stato attuale esse rimangono delle istituzioni puramente virtuali, poiché per nessuna di esse è stato avviato l'iter previsto per la loro realizzazione.

Nel maggio del 2009, nell'ambito della svolta federalista in atto nel nostro paese, la CM è stata oggetto di delega al governo, il quale è stato chiamato a emanare i relativi provvedimenti normativi (legge 42 del 5 maggio 2009, «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione») (8).

Le modifiche alla *Costituzione* e la legge delega sottolineano principi che in linea di massima dovranno essere estesi inevitabilmente anche alle AM siciliane: a) la CM dovrà essere un ente aggiuntivo autonomo rispetto a Regione, Provincia e Comune, acquisirà le

(7) La legge costituzionale 3 del 18 ottobre 2001, con gli art. 114, 118 e 119, ha modificato profondamente i principi che reggono il governo locale nel nostro paese. L'art. 114 afferma, infatti, che «la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città Metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione».

(8) Elemento chiave della legge delega è la disciplina transitoria delle CM (articolo 23): «Potranno essere istituite nelle aree dei comuni di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria [la Roma viene concesso un ordinamento speciale in quanto capitale della Repubblica]. La proposta spetta, in via principale, al Comune capoluogo assieme alla Provincia e dovrà ricevere il via libera della Regione, entro 90 giorni. È, poi, indetto un referendum tra tutti i cittadini della Provincia». Poiché l'istituzione della CM comporta l'abolizione della Provincia corrispon-

funzioni delle Province e potrà dettare le linee guida del governo e dell'amministrazione locale, nell'ambito delle competenze previste dalla *Costituzione* e del «Codice delle Autonomie» (altro tassello, quest'ultimo, della riforma federalista in corso di attuazione, che individuerà funzioni e competenze dei diversi livelli di governo locale, al fine di razionalizzare l'esercizio, favorirne l'efficienza e l'efficacia e ridurne i costi); *b*) per la creazione della CM al Comune capoluogo verrà attribuito un ruolo essenziale nell'attivazione del procedimento, dopo di che verrà sciolto, inglobando una parte del territorio provinciale con i relativi comuni e verrà articolato in municipalità (delle circoscrizioni con più poteri rispetto a quelle attuali); *c*) la partecipazione significativa della Regione al procedimento istitutivo e alla delimitazione dell'area; *d*) una partecipazione attiva della Provincia e dei Comuni interessati, con il proprio parere sulla proposta; *e*) la partecipazione delle popolazioni interessate attraverso un referendum; *f*) l'eventuale revisione delle circoscrizioni provinciali.

Diviene inevitabile, pertanto, un adeguamento della legislazione regionale siciliana alle nuove disposizioni costituzionali e ai principi i sanciti espressamente dalla legge delega, molto più attenti alla partecipazione degli enti e delle popolazioni interessate e alle prerogative delle autonomie locali. Fermo restando il principio che, in virtù del suo statuto speciale, la Regione potrà adottare scelte autonome, attribuendo maggiori poteri al Comune capoluogo, per agevolarne la capacità di inglobare quelli minori, o privilegiare modelli di associazione volontaria tra Comuni con delega da parte degli stessi dei loro poteri legali. In ogni caso le CM siciliane, come enti di livello intermedio cui sono assegnate le funzioni comunali e provinciali per il governo di un'area vasta, dovranno porsi in alternativa alle Province regionali, con il conseguente ridimensionamento del territorio provinciale o addirittura la soppressione dell'istituzione provinciale, un fatto che certamente non mancherà di suscitare reazioni politiche.

Altro problema non meno arduo sarà quello di trovare soluzioni idonee a instaurare modalità di gestione collaborative tra le varie istituzioni locali e tra queste e il governo regionale siciliano (Campilongo, 2005). Un problema che rischia di attivare veti incrociati tra i Comuni e le Province e tra il Comune capoluogo, epicentro del territorio metropolitano, e quelli contermini. Vetì che in passato hanno paralizzato l'attivazione delle Aree Metropolitane e a cui neppure la legge delega (che stabilisce tra l'altro le modalità di istituzione delle CM nelle Regioni a statuto ordinario) fornisce una risposta adeguata (?). Dif-

dente, le CM manterranno una parte delle funzioni di governo di prossimità tipiche del Comune e nel contempo acquisiranno la totalità delle funzioni di governo d'area vasta, tipiche della Provincia. La legge prevede anche autonomia finanziaria di entrata e di spesa di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni. Alle CM comprese nel territorio delle regioni a statuto speciale (Palermo, Catania e Messina per quanto riguarda la Sicilia; Cagliari e Sassari per la Sardegna; Trieste per il Friuli-Venezia Giulia) si applica solo una parte delle disposizioni della legge delega; sono istituite infatti con legge regionale che ne determina il territorio e ne disciplina gli organi e il relativo sistema elettorale, le funzioni e la finanza locale nel rispetto della *Costituzione* e in conformità con gli statuti. Le funzioni ordinariamente statali da attribuire alla Città Metropolitana e il trasferimento delle necessarie risorse sono individuate con legge dello Stato (Merloni, Dota e Nicotra, 2009).

(9) La procedura prevista per la creazione delle Città Metropolitane dalla legge delega per le Regioni a statuto ordinario non si presenta di facile attuazione: con *quorum* assai elevati, pareri, referendum e un lungo procedimento per l'istituzione del Consiglio metropolitano. Inoltre, nella creazione delle CM viene messo in gioco il ruolo di quattro attori principali: il Comune centrale, i Comuni che dovrebbero far parte della città, la Provincia e la Regione, e nessuno di questi ha interesse a perdere ruolo e funzioni. Infatti, allo stato attuale nessuna delle 9 CM ha avviato l'iter per la sua istituzione formale (Della Ratta, Dell'Oste e Parente, 2010; <http://www.areemetropolitane.anci.it>; <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/La%20riforma%20metropolitana.pdf>).

ficoltà non meno rilevanti riguardano, infine, l'adeguamento delle infrastrutture delle CM siciliane e del loro sistema di finanza (previsto dagli articoli 15 e 25 della legge delega, che riguardano sia le regioni a statuto ordinario sia quelle a statuto speciale) alle nuove competenze previste per le Regioni a statuto speciale dal federalismo fiscale (articolo 27 della stessa legge delega sul «Coordinamento della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome») (Ferlaino e Molinari, 2009; Ferri, 2009).

Allo stato attuale, quindi, il problema dell'adeguamento della normativa regionale siciliana, indispensabile per una effettiva attivazione delle Città Metropolitane, pone problemi tanto complessi quanto distanti dall'attuale dibattito politico, dimostrando uno scarso interesse a livello sia regionale sia locale, dove mancano iniziative concrete da parte dei Comuni capoluogo e delle Province. Nello stesso *POR Sicilia 2007-2013* gli interventi prioritari previsti non fanno emergere indicazioni relative ai possibili mutamenti strutturali e organizzativi delle Città Metropolitane dell'Isola e al loro ruolo nel contesto regionale ⁽¹⁰⁾. Una mancanza d'interesse che senza dubbio va collegata alla sfiducia provocata dal fallimento della legge del 1986.

Tra le poche eccezioni che sembrano appassionare studiosi e politici, soprattutto siciliani e calabresi, è senza dubbio l'istituzione di una CM Integrata dello Stretto, anche perché collegata direttamente alla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina. Le due aree urbane, divenute infatti entrambe «Città Metropolitane» avrebbero i mezzi giuridici per legarsi in un consorzio interregionale. Il Consorzio Metropolitano dello Stretto risponderebbe a un'ipotesi formulata a più riprese, sin dagli anni Sessanta, che consentirebbe a Reggio e Messina di gestire insieme, in modo diretto e coordinato, tutte quelle problematiche dei trasporti, delle infrastrutture, del turismo, della cultura e delle università che hanno l'esigenza di essere amministrate in sinergia (Campione, 1991; Savino, 2006; Cariddi, 2008).

Il vistoso insuccesso registrato dalla Regione Siciliana, che in virtù del suo forte ruolo centralistico ha tentato di imporre istituzioni metropolitane poco rappresentative delle identità e degli interessi locali, ha spostato l'attenzione sul livello locale. È su questo piano, infatti, che la programmazione negoziata, sostenuta dai fondi strutturali dell'Unione Europea, ma indirizzata anche da specifiche scelte regionali, attraverso la gestione dei *POR*, ha contribuito all'emergere di nuove *governances* multilivello ⁽¹¹⁾. A partire dagli anni Novanta, soprattutto nelle aree di più intensa urbanizzazione, sono nate infatti molteplici forme di collaborazione volontaria, fondate su strutture associative e consorzi spontanei aventi come obiettivo la gestione e la realizzazione di progetti economici e infrastrutturali. Le nuove *governances* si fondano su collaborazioni interistituzionali e da *partnerships* pubblico-privato nell'ambito di strumenti come Patti Territoriali e PIT (Progetti Integrati Territoriali), mentre altre si vanno definendo in concomitanza con la creazione dei Distretti Turistici (previsti all'art. 6 della legge regionale 10 del 2005) (Celata e Fardelli, 2009).

È attraverso questi strumenti che le nuove *governances* cominciano a recepire l'importanza di trasferire i loro progetti su aggregazioni territoriali di tipo metropolitano. Em-

(10) Le azioni strategiche del *POR 2007-2013* prevedono, senza particolari specificazioni, un generico sviluppo urbano sostenibile delle aree metropolitane, mediante il rafforzamento delle attività economiche e dei servizi, il miglioramento dell'integrazione sociale e lo sviluppo dei sistemi di trasporto pubblico e delle reti.

(11) I *Programmi Operativi Regionali* 2000-2006 e 2007-2013 sono stati particolarmente ricchi di risorse, poiché la Sicilia è stata annoverata prima tra le regioni a Obiettivo 1 e poi tra quelle a Obiettivo «convergenza».

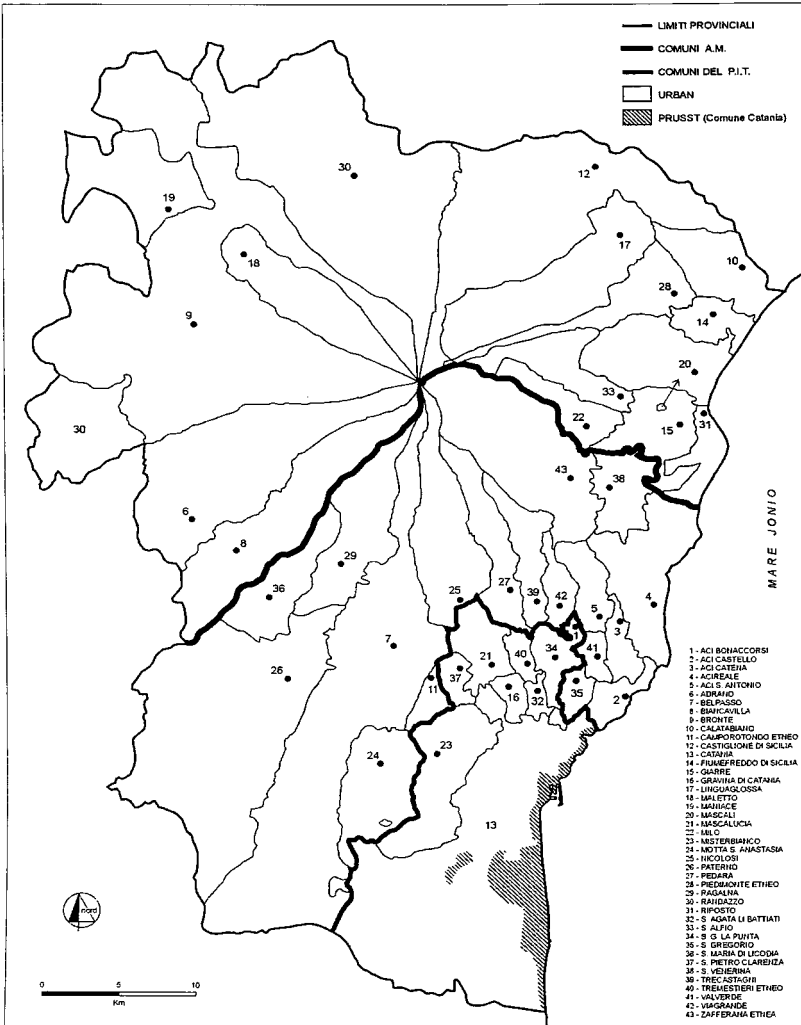


Fig. 2 – I comuni dell'Area Metropolitana di Catania, quelli del PIT «Catania Città Metropolitana» e le aree investite dai progetti «Urban» e «Prusst»

Fonte: Zinna, Ruggiero Grasso (2003)

blematico al riguardo è stato il PIT «Catania Città Metropolitana», concepito all'inizio degli anni 2000, che ha come capofila il Comune di Catania e a cui partecipano altri otto comuni etnei (Acì Bonaccorsi, Mascalucia, Misterbianco, Sant'Agata li Battiati, Gravina, Tremestieri, San Pietro Clarenza e San Giovanni La Punta), con una popolazione complessiva di poco meno di 500.000 abitanti. Le azioni intersettoriali previste dal progetto hanno come obiettivo uno sviluppo sociale, economico e culturale unitario, coinvolgendo gli enti pubblici, le forze sociali e imprenditoriali, e sono indirizzate al rilancio delle funzioni nodali della CM, alla riorganizzazione dei servizi, al miglioramento della qualità di vita urbana e alla valorizzazione delle risorse e delle opportunità offerte dal territorio, con particolare riguardo allo sviluppo del turismo e delle imprese *high-tech*.

Conclusioni. – Nella seconda metà degli anni Ottanta sembrava che in Sicilia si fosse aperto un varco nel forte ruolo centralistico regionale con la creazione di tre Aree Metropolitane, ritenute essenziali alla riorganizzazione territoriale e funzionale delle tre maggiori aree urbanizzate dell'Isola. L'iniziativa si configurava come il tentativo di una classe politica regionale, proveniente in gran parte dalle maggiori città dell'Isola, che, investita al suo interno da sintomi di rinnovamento, cercava di rispondere alle istanze di modernizzazione dell'organizzazione territoriale e ai processi spontanei di decentramento demografico e delle residenze in atto nei principali capoluoghi. Processi innescati dalla prorompente crescita dell'edilizia e del terziario nelle aree urbanizzate che rendevano evidente la difficoltà dei Comuni e delle Province, privi dei mezzi e dei poteri necessari, di erogare alcuni servizi pubblici d'interesse generale e di sviluppare un'adeguata capacità progettuale e di pianificazione sovracomunale. Questa classe politica si mostrava aperta a recepire le nuove istanze metropolitane che maturavano nel continente, cercando di anticiparle, ma senza valutarne a fondo tutte le implicazioni. Come del resto si era già verificato qualche decennio addietro, quando gli attori politici regionali del tempo avevano posto a fondamento della loro politica economica i processi di industrializzazione esogeni.

L'istituzione delle AM mancava infatti della coerenza necessaria alla collaborazione tra i diversi livelli istituzionali e della capacità di sollecitare un'attiva collaborazione delle classi sociali emergenti a quel tempo nei maggiori capoluoghi dell'Isola. Per cui, pur configurandosi come una risposta alle necessità di riorganizzazione del territorio, si concretizzava in un tentativo di riforma contorto, parziale e contraddittorio, che ha alimentato nuovi conflitti, anziché risolvere quelli esistenti. Le nuove istituzioni metropolitane, più che ai principi della competitività, propri dei sistemi urbani della postindustrialità, si richiamavano a quelli prevalenti durante il periodo fordista-keynesiano, vale a dire la modernizzazione amministrativa interterritoriale e una più equa ed efficiente erogazione dei servizi pubblici. Ciò nonostante, la nascita di queste nuove istituzioni locali aveva suscitato negli ambienti economici e politici e in quelli accademici non poche speranze che si fosse avviato finalmente un processo capace di fornire nuovi e più efficaci strumenti di governo degli interessi locali, permettendo la pianificazione e la gestione a livello sovracomunale di settori essenziali per lo sviluppo.

In realtà l'AM, imposta con strumenti legislativi dall'alto e ponendo a base criteri funzionali e quali-quantitativi alquanto vaghi e nient'affatto originali, non ha prodotto che estese e persistenti conflittualità interistituzionali. Tra i motivi della mancata attuazione delle AM, oltre alla diffidenza con la quale sono state accolte, in assenza del coinvolgimento degli attori e delle altre istituzioni locali, e in particolar modo dei comuni, si segnala la mancanza di basi sufficientemente solide a livello territoriale. Infatti la delimitazione delle AM ha determinato un'evidente frattura tra gli aspetti amministrativi e quelli funzionali, ambientali e culturali del territorio metropolitano, poiché ne sono state ignorate le interrelazioni economico-sociali, le problematiche insediative e della mobilità, quelle ambientali, culturali e paesaggistiche. Altra rilevante contraddizione della legge regionale era l'attribuzione alla Provincia del governo dell'AM, che annullava prerogative fondamentali alle autonomie comunali, escludendole da decisioni importanti relative al loro territorio.

La mancanza di legittimazione da parte delle istituzioni comunali, gelose della loro autonomia, e l'impreparazione e i conflitti di competenza delle Province, prive dei fondi e dei poteri adeguati alla gestione delle nuove strutture, ha posto in conflitto i vari enti locali, mentre gli altri attori privati e istituzionali presenti nelle conurbazioni dell'Isola hanno del tutto ignorato le AM. Infatti le loro iniziative si sono concentrate su forme associative spontanee e consorzi, nell'intento di affrontare collettivamente problemi gestionali, infrastrutturali, economici e di sviluppo. Soprattutto, quando queste collaborazioni

offrivano l'opportunità di vantaggiose economie di scala e permettevano l'avvio e l'implementazione di importanti progetti di sviluppo ⁽¹²⁾. Queste forme di collaborazione, nate sul territorio, hanno dato vita a *governances* inedite, che si avvalgono per lo più di fondi strutturali comunitari e nazionali e in particolare del *POR (Piano Operativo Regionale)* e del *PAR (Programma Attuativo Regionale)* Sicilia ⁽¹³⁾.

La difficoltà di avviare concretamente l'attività delle AM, come erano state concepite dalla legge regionale, è stata riconosciuta tacitamente dagli stessi progetti di riforma urbanistica della Regione Siciliana degli anni 2000, che nelle scelte strategiche riguardanti il territorio ammettono implicitamente un declassamento del ruolo delle AM a mero coordinamento di alcuni servizi essenziali. La riforma dell'Ordinamento della Repubblica italiana del 2001 e le successive iniziative del governo nazionale, relative all'attuazione della «Città Metropolitana», non hanno sortito sinora effetti reali, per cui allo stato attuale rimangono insoluti gli interrogativi sulle AM e sulla nascita delle CM nell'Isola, sul loro ruolo nel contesto regionale e sui rapporti con le altre istituzioni locali. In questa situazione, l'unica speranza di realizzare Città Metropolitane non può che far perno su impulsi propulsivi locali, che vengano dalla naturale evoluzione delle aggregazioni volontarie in atto, incoraggiate da specifiche azioni politiche ed economiche regionali. Aggregazioni fondate sul comune interesse verso obiettivi largamente condivisi (società coesa) – a cui le istituzioni riescono a dare un volto sufficientemente chiaro e i mezzi economici per raggiungerli – che possono superare differenze e contrapposizioni per l'accettazione di nuovi equilibri tra le istituzioni locali e tra i poteri locali e quelli centrali.

La riorganizzazione istituzionale dei sistemi territoriali contemporanei e la nascita di nuove strutture politico-amministrative, dotate di adeguate capacità progettuali, organizzative e operative, come Aree e Città Metropolitane, sono processi troppo complessi per essere affrontati con scelte legislative dall'alto. Tali processi sono il prodotto di aggregazioni maturate democraticamente dalle comunità locali, spesso con *partnerships* pubblico-privato, e consolidate e legittimate con il riconoscimento istituzionale statale o regionale. Nella società contemporanea, infatti, non è sufficiente che Aree e Città Metropolitane siano chiamate a svolgere la loro azione con efficacia ed efficienza. La competitività di queste istituzioni impone infatti la flessibilità indispensabile a perseguire progetti di sviluppo originali, fondati sulla creatività e la cooperazione degli attori locali (Camagni, 1999; Dente, 2004 e 2006). Strutture di governo del territorio bloccate in schemi rigidi governati dall'alto, che non lasciano spazio alle istanze delle *governances* locali recependone le specificità e incentivandone le capacità di disegnare il loro futuro, rimangono fatalmente imbalsamate e avulse dai processi locali come da quelli globali.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ARMAO G. e P.I. MATTA, *Governo locale in Sicilia*, Palermo, Quattrosoli, 1997.
 BARTALETTI F., *Le aree metropolitane in Italia e nel Mondo*, Torino, Bollati Boringhieri, 2009.

(12) Tra le principali forme associative che sono state rivolte all'attuazione di progetti di sviluppo del territorio si annoverano: i Patti Territoriali, i Piani Integrati Territoriali, i Contratti d'Area e i Distretti Turistici.

(13) Il *PAR* si avvale dei Fondi per le Aree Sotto-utilizzate (FAS) assegnati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) alle Regioni per interventi infrastrutturali, in particolare a quelle meridionali.

- BASTA M., E. MORCHIO e S. SANGUINETI, *Aree metropolitane in Italia. Indagine empirica alla luce del Censimento del 2001*, Firenze, Alinea, 2009.
- BOIX R. e P. VENERI, *Metropolitan Areas in Spain and Italy*, in IERMB (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona), Barcellona, 2009 (consultabile in <http://urban.uab.es/references/2009/09001.pdf>).
- BRAMEZZA I., *Italy. Towards the Recognition of the Strategic Relevance of Metropolitan Cities*, in L. VAN DEN BERG, E. BRAUN e J. VAN DER MEER (a cura di), *National Policy Responses to Urban Challenges in Europe*, Aldershot, Ashgate, 2007, pp. 245-269.
- BRENNER N., *Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe*, in «European Urban and Regional Studies», 2003, 10, 4, pp. 297-325.
- BRENNER N., *Open Questions on State Rescaling*, in «Cambridge Journal of Regional Economy and Society», 2009, 2, 1, pp. 123-139.
- CALAFATI A.G. e P. VENERI, *Re-defining the Boundaries of Major Italian Cities*, Ancona, Università Politecnica delle Marche, Dipartimento di Economia, 2010 (coll. «Quaderni di Ricerca», 342).
- CAMAGNI R., *Agire metropolitano: verso forme e strumenti di governo a geometria variabile*, in R. CAMAGNI e S. LOMBARDO (a cura di), *La città metropolitana: strategie per il governo e la pianificazione*, Firenze, Alinea, 1999, pp. 29-48.
- CAMPILONGO G., *Aree metropolitane, città metropolitane: l'individuazione dell'area metropolitana*, Milano, ARPA Lombardia, 2005 (consultabile in <http://www.arpalombardia.it>).
- CAMPIONE G., *Nuove province e aree metropolitane in Sicilia*, in A. IOLI GIGANTE (a cura di), *Uno sguardo dall'Isola*, Venezia, Marsilio, 1991, pp. 107-121.
- CANNAROZZO T., *Sicilia: centri storici come periferie*, in «Urbanistica Informazioni», 2006, 208, pp. 23-24.
- CARIDDI P., *Area metropolitana dello Stretto. Un ponte tra Reggio e Messina*, Reggio Calabria, Città del Sole, 2008.
- CELATA F. e D. FARDELLI, *Partizioni del territorio, sviluppo locale e governance*, in L. SCARPELLI (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, 2009, pp. 113-141.
- CERVELLATI P.L. e F. INDOVINA, *I piani di Pier Luigi Cervellati per Palermo e Catania*, in «Urbanistica», 1997, 108, 2, pp. 70-87.
- CONZELMANN T., *A New Mode of Governing? Multi-level Governance between Cooperation and Conflict*, in T. CONZELMANN e R. SMITH (a cura di), *Multi-level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 11-30.
- DANSERO E., P. GIACCARIA e F. GOVERNA (a cura di), *Lo sviluppo locale al Nord e al Sud: un confronto internazionale*, Milano, FrancoAngeli, 2008.
- DEAS I.A. e B. GIORDANO, *Regions, City-regions, Identity and Institution-building: Contemporary Experience of the «Scalar Turn» in Italy and England*, in «Journal of Urban Affairs», 2003, 25, 2, pp. 225-246.
- DELLA RATTA E., C. DELL'OSTE e G. PARENTE, *Milano, Torino e le altre. La città metropolitana è solo virtuale. Nessuna delle 9 aree ha avviato l'Iter*, in «Il Sole 24 Ore», 27 settembre 2010.
- DE MARTINO U., *Il governo delle aree metropolitane*, Roma, Officina Edizioni, 2008.

- DEMATTEIS G. (a cura di), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano, FrancoAngeli, 1999.
- DEMATTEIS G., *Per una geografia della territorialità attiva e dei valori territoriali*, in P. BONORA (a cura di), *SloT quaderno 1*, Bologna, Baskerville, 2001, pp. 11-30.
- DEMATTEIS G. e F. GOVERNA, *Territorialità, sviluppo locale, sostenibilità: il modello SloT*, Milano, FrancoAngeli, 2005.
- DENTE B., *Capitale sociale, reti di governance e innovatività metropolitana*, in «Territorio», 2004, 29-30, pp. 107-111.
- DENTE B., *Innovatività urbana e reti di governance: i risultati di una ricerca*, in G. AMATO, R. VARALDO e M. LAZZERONI (a cura di), *Le città nell'era della conoscenza e dell'innovazione*, Milano, FrancoAngeli, 2006, pp. 176-184.
- ELANDER I. e F. ECKARDT (a cura di), *Urban Governance in Europe*, Berlino, Berliner Wissenschaftsverlag, 2009.
- ESPOSITO G., *L'urbanistica del decentramento. Palermo città metropolitana*, Palermo, La Zisa, 1997.
- FEDELI V., *Città metropolitane: quali margini di innovazione per una riflessione sul governo delle aree metropolitane in Italia?*, in M. CARTA, N.G. LEONE e D. RONSIVALLE (a cura di), *Terre d'Europa e fronti mediterranei. Atti della IX Conferenza nazionale della Siu*, Palermo, Zangara, 2005, II, pp. 337-356.
- FERLAINO F. e MOLINARI P. (a cura di), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, il Mulino, 2009.
- FERRI V., *Governare le città metropolitane. Un'istituzione del federalismo*, Roma, Carocci, 2009.
- FINOCCHIARO E., *Il processo di formazione dell'area metropolitana catanese: il comportamento demografico nell'area provinciale*, in «Annali del Mezzogiorno», Catania, Università di Catania, 1977, XVII, pp. 391-437.
- FINOCCHIARO G., *L'analisi del contesto di Catania, Città Metropolitana*, in S. ZINNA (a cura di), *Analisi Metropolitane. Dossier 2002-2003*, Catania, Osservatorio Socioeconomico del Comune di Catania, Maimone, 2004, pp. 333-369.
- GAMBI L., *Da città ad area metropolitana*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 365-424 (coll. «Storia d'Italia», I).
- GAMBI L., *L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative*, in GAMBI e MERLONI (1995), pp. 23-34.
- GAMBI L. e F. MERLONI (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, il Mulino, 1995.
- GEMMITI R. e A. CONTI PUORGER, *Governo, governance, sussidiarietà e territorio*, in L. SCARPELLI (a cura di), *Organizzazione del territorio e governance multilivello*, Bologna, Pàtron, 2009, pp. 13-45.
- GENESTIER P., B. JOUVE e P. BOINO, *L'aménagement urbain et territorial, entre post-keynésianisme et néo-keynésianisme*, in «Métropoles», 2008, 4, pp. 4-26.
- GOVERNA F., *Modelli e azioni di governance. Innovazioni e inerzie al cambiamento*, in «Rivista Geografica Italiana», 2004, 1, pp. 1-27.
- GOVERNA F., U. JANIN RIVOLIN e M. SANTANGELO (a cura di), *La costruzione del territorio europeo. Sviluppo, coesione, governance*, Roma, Carocci, 2009.

- GOVERNA F. e C. SALONE, *Descrivere la governance. Conoscenza geografica e modelli di azione collettiva nelle politiche urbane e territoriali*, in «Bollettino della Società Geografica Italiana», 2002, pp. 494-508.
- GRASSO A., *Le aree metropolitane siciliane. Funzioni, vincoli, strategie*, Bologna, Pàtron, 1994.
- GUALINI E., *The Rescaling of Governance in Europe: New Spatial and Institutional Rationales*, in «European Planning Studies», 2006, 14, 7, pp. 881-904.
- HARVEY D., *From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation of Urban Governance in Late Capitalism*, in «Geografiska Annaler B», 1989, 71, 1, pp. 3-17.
- HEINELT H. e S. NIEDERHAFNER, *Cities and Organized Interest Intermediation in the EU Multi-Level System*, in «European Urban and Regional Studies», 2008 15, 2, pp. 173-187.
- HERRSCHEL T. e P. NEWMAN, *Governance of Europe's City Regions, Planning, Policy and Politics*, Londra, Routledge, 2002.
- JOUBE B., *Le «political rescaling» pour théoriser l'État et la compétition territoriale en Europe*, in A. FAURE e E. NÉGRIER (a cura di), *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Parigi, L'Harmattan, 2007, pp.45-56.
- JOUBE B. e C. LEFÈVRE, *The Organization of Government in European Metropolitan Areas*, in «Urban Public Economics Review», 2006, 6, pp. 91-112.
- KOHLER-KOCH B. (a cura di), *European Multi-level Governance*, Cheltenham (UK), Edward Elgar, 2009.
- LAZAR H. e C. LEUPRECHT (a cura di), *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems*, Montréal e Kingston, McGill-Queen's University Press, 2007.
- LE GALÈS P., *Le città europee. Società urbane, globalizzazione, governo locale*, Bologna, il Mulino, 2006.
- LEONE G.N. e A. PIRAINO, *Le aree metropolitane siciliane (funzioni, vincoli, strategie)*, Palermo, Ed. Incipit, 1996.
- MAMMANO D., *Decentramento demografico nelle aree metropolitane siciliane*, in L. LAGO (a cura di), *La geografia delle sfide e dei cambiamenti. Atti del XXVII Congresso Geografico Italiano (Trieste, 21-25 maggio 1996)*, Bologna, Pàtron, 2001, pp. 115-123.
- MERLONI F., F. DOTA e V. NICOTRA, *Città metropolitane a modello unitario e a costituzione immediata. DDL per la costituzione delle Città Metropolitane*, Roma, Anci-Gruppo di lavoro Città Metropolitane, 2009 (consultabile in <http://www.areemetropolitane.anci.it/>; http://www.astrid-online.it/Roma-Capit/Atti-parla/Anci_testo-Citta-Metrop.pdf).
- MIANI F., *Globalizzazione metropolitana. Temi e problemi di organizzazione territoriale e pianificazione urbana*, Parma, Azzali, 2004.
- NIGRELLI F.C., *Catania: un futuro da metropoli*, in R. D'AMICO (a cura di), *Catania, i quartieri nella metropoli*, Catania, Le Nove Muse, 2000, pp. 85-109.
- OECD, *Territorial Reviews. Competitive Cities in the Global Economy*, Parigi, OECD, 2006.
- PALOMBELLI G., *La disciplina giuridica delle delimitazioni territoriali delle amministrazioni funzionali*, in GAMBI e MERLONI (1995), pp. 337-370.
- PIATTONI S., *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», 2005, 35, 3, pp. 417-446.

- PIATTONI S., *The Development of the Structural Funds: A Success Story?*, in T. CONZELMANN e R. SMITH (a cura di), *Multi-level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead*, Baden-Baden, Nomos, 2008, pp. 75-95.
- PIATTONI S., *Multi-Level Governance. A Theoretical and Conceptual Analysis*, in «Journal of European Integration», 2009 (a), 31, 2, pp. 163-180.
- PIATTONI S., *Multi-Level Governance: Teoretical, Empirical and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2009 (b).
- PICONE M., *Il ciclo di vita urbano in Sicilia*, in «Rivista Geografica Italiana», 2006, 113, pp. 129-146.
- PINZELLO I. (a cura di), *Aree metropolitane siciliane. Il ruolo delle aree metropolitane co-stiere nel Mediterraneo*, Firenze, Alinea, 2005.
- PROVINCIA REGIONALE DI CATANIA-ASSESSORATO ALL'AREA METROPOLITANA, *L'area metropolitana di Catania*, Catania, Tipolitografia Etna, 1998.
- REGIONE SICILIANA-ITALTER, *Studio dell'Area metropolitana di Catania e progettazione di massima delle infrastrutture prioritarie*, Catania, Italter, 1989.
- RUGGIERO L., *L'area metropolitana di Catania e il ruolo strategico di una nuova governance*, in «Rivista Geografica Italiana», 2002, 109, pp. 67-99.
- RUGGIERO V., L. SCROFANI e L. RUGGIERO, *Una nuova geografia urbana della Sicilia*, in L. VIGANONI (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città. Tra Europa e Mediterraneo*, Milano, FrancoAngeli, 2007, pp. 271- 302.
- RUGGIERO V., L. SCROFANI e L. RUGGIERO, *I processi di decentramento nell'Area metropolitana di Catania*, in R. SOMMELLA (a cura di), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 281-304.
- SANFILIPPO E.D., *L'area metropolitana catanese: ipotesi di identificazione e problemi strutturali*, in «Tecnica e Ricostruzione», 1986, 2, pp. 27-37.
- SANFILIPPO E.D., *Catania, città metropolitana*, Catania, Maimone, 1991.
- SASSEN S., *Le città nell'economia globale*, Bologna, il Mulino, 2010.
- SAVINO M., *Prospettive per l'Area integrata dello Stretto: dalle suggestioni ad un possibile progetto territoriale*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 2006, 87, pp. 141-175.
- SCHILLECI F., *La dimensione metropolitana in Sicilia: un'occasione mancata?*, in «Archivio di Studi Urbani e Regionali», 2008 (a), 91, pp. 147-161.
- SCHILLECI F., *Visioni metropolitane. Uno studio comparato tra l'Area Metropolitana di Palermo e la Comunidad de Madrid*, Firenze, Alinea, 2008 (b).
- SCROFANI L., *Palermo: direttrici di espansione e decentramento funzionale*, in R. SOMMELLA (a cura di), *Le città del Mezzogiorno. Politiche, dinamiche, attori*, Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 307-326.
- SPINA M. (a cura di), *L'area metropolitana catanese*, Catania, Gangemi, 1994.
- VITALI O. (a cura di), *La regione metropolitana dello stretto di Messina*, Napoli, Ed. Scientifiche Italiane, 1991.
- VALLEGA A., *La regione sistema territoriale sostenibile. Compendio di geografia regionale sistemica*, Milano, Mursia, 1995.
- VALLEGA A., *Sistemi territoriali e sistemi di conoscenza oltre la modernità*, in «Bollettino della Società Geografica italiana», 2002, pp. 849-876.

ZINNA S., V. RUGGIERO e A. GRASSO (a cura di), *Programmazione e linee strategiche per la progettazione del Masterplan di Catania*, Milano, FrancoAngeli, 2003.

ZUKIN S., *The Cultures of Cities*, Londra, Blackwell, 1995.

THE METROPOLITAN AREAS IN SICILY. LIMITS AND CONTRADICTIONS OF INSTITUTIONAL RESCALING PROCESSES. – In the second half of the 1980s, Sicily, a «Statuto speciale» region with a higher degree of autonomy with respect to the other Italian regions, established with a regional law three Metropolitan Areas (MAs) with the aim of reorganizing the territorial jurisdictions of the three major urbanized areas of the island. The initiative appeared to respond to the interests of a regional political class whose interests gravitated around the main urban areas to update the territorial organization in the light of the main demographic and residential decentralization processes. However, it has become apparent now that the new metropolitan institutions have represented principally instruments for inter-territorial administrative modernization and a more even and efficient supply of public services. The top-down processes that are shaping the new metropolitan formations have produced extensive and persistent institutional conflict and hindered movements towards forms of intra-territorial and inter-territorial collaborative governance. At the same time in the region new patterns of networked governance among city-regional local authorities have been emerging around national and EU regeneration initiatives. This article draws on the case of the region of Sicily and the various institutional initiatives that have emerged around the scale of the city-region there to reflect on contested conceptualisations of a «new city-regionalism» and future trajectories of change.

Sheffield (UK), Hallam University, Center for Regional Economic and Social Research (CRESR)

a.ruggiero@shu.ac.uk