



XXXVI Conferenza scientifica annuale AISRe

"L'Europa e le sue regioni.

Disuguaglianze, capitale umano, politiche per la competitività"

Arcavacata di Rende (Cosenza) 14 -16 settembre 2015

LA RIFORMA DELLE PROVINCE IN SICILIA E LE DIMENSIONI GERARCHICHE DEL TERRITORIO

Prof. Vincenzo Provenzano

Università degli Studi di Palermo

Dipartimento di Scienze economiche, aziendali e statistiche

vincenzo.provenzano@unipa.it

LE POLITICHE EUROPEE PER LE AREE URBANE

1. Conferenza di Nantes del Consiglio d'Europa (1989)
2. Il Documento di Madrid (Consiglio Europeo di Madrid, 1995)
3. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE)

(Consiglio dei Ministri responsabili della gestione del territorio, Potsdam, 1999)

LO SCHEMA DI SVILUPPO DELLO SPAZIO EUROPEO (SSSE)

Principi ispiratori:

- la coesione economica e sociale
- lo sviluppo sostenibile
- una competitività equilibrata per il territorio europeo.

Obiettivi:

- definizione di politiche orientate alla programmazione territoriale
- sviluppo territoriale policentrico e nuovo rapporto città – campagna
- parità di accesso alle infrastrutture e alle conoscenze
- gestione prudente del patrimonio naturale e culturale.
- Le città sono leve delle politiche di coesione e di sviluppo regionale.
- **Obiettivo prioritario:** “sviluppo spaziale policentrico ed equilibrato”

(SSSE, 1999)

SVILUPPO SPAZIALE POLICENTRICO ED EQUILIBRATO (SSSE, 1999)

Livello nazionale/interregionale:

Dominio di una città → Rete equilibrata di città

Livello regionale/locale:

Uno o due centri regionali dominanti → alleanze strategiche tra città
partenariato rurale-urbano

Necessità: creare istituzioni atte a governare la crescente complessità
delle aree metropolitane.

IL SISTEMA URBANO ITALIANO NEL CONTESTO EUROPEO

- La rete urbana nazionale si evolve:

Rete gerarchizzata e polarizzata → Peri-urbanizzazione → Nodi di città regionali
(anni '50/'60) (anni '70) (anni '80)

- Presenza di strutture insediative e produttive che si avvicinano tanto al modello monocentrico che a quello policentrico.
- La metropolizzazione in Italia, ad oggi, non ha assunto forme di gigantismo urbano
- Presenza di città di diverso rango e dimensione → armatura urbana composta da un grande numero di piccoli Comuni.

EVOLUZIONE STORICA DEL QUADRO NORMATIVO SUGLI ENTI LOCALI

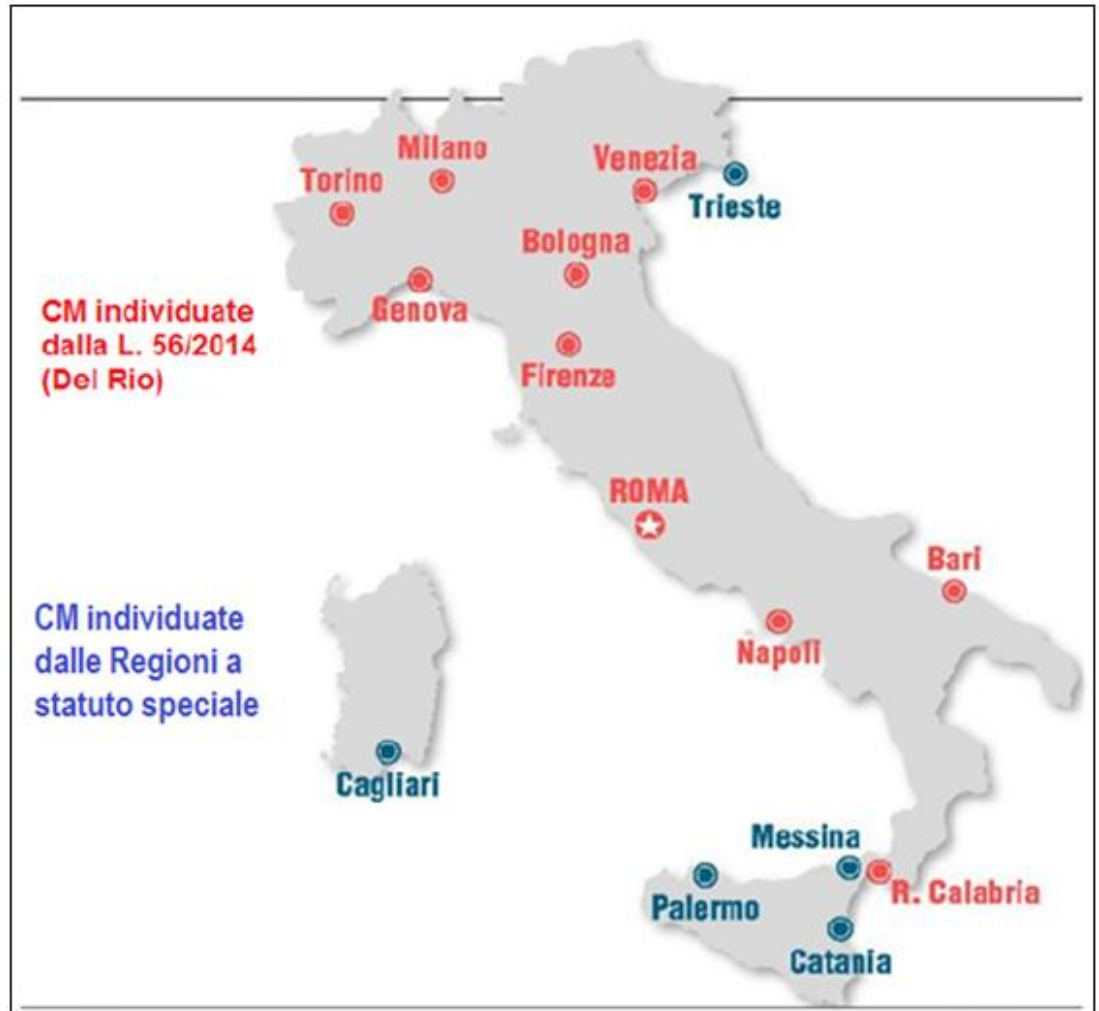
- **Regio Decreto Rattazzi 1859** → Province, Circondari, Mandamenti e Comuni
- **Assemblea Costituente** → Art. 114 Cost. → “ *La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni*”
- **Legge n.142/1990** → si dichiara il principio di sussidiarietà alla base delle funzioni degli enti locali
- **D. lgs. 267 del 2000 (Testo Unico degli Enti Locali)** → ha armonizzato, coordinato, riordinato, ridotto una copiosissima legislazione stratificatasi nel tempo
- **Riforma del Titolo V del 2001** → Il novo art.114 Cost. → “*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”.
- “**Decreto Salva Italia**” del 2011 e *spending review* → Province svuotate di funzioni e trasformate in enti di secondo livello

La Legge n. 54 del 7 aprile 2014 (Legge Delrio)

Figura 1- Città metropolitane individuate dalla Legge Delrio

Il territorio si riparte in:

- **Città metropolitane**
- **Province**
- **Comuni**
- **Unioni di comuni**



Fonte: Regione Siciliana – Servizio Statistica ed Analisi economica, 2014

ELEMENTI DI RILIEVO DELLA RIFORMA DELRIO

Vantaggi:

- Ordinamento territoriale conforme al resto d'Europa
- Uso razionale e utile delle risorse → miglioramenti nella fornitura e fruizione dei servizi, nella qualità della vita e nell'efficienza dell'amministrazione locale

Criticità:

- Poca uniformità funzionale tra Province e Comuni
- Larga flessibilità → grande autonomia statutaria

Rischi:

- Accentuare le differenze del territorio nazionale già frammentato e disomogeneo
- Creazione di territori di prima, seconda e terza categoria dati dalla competizione per l'ottenimento di aiuti finanziari europei

Limite:

- Processo di riforma territoriale fortemente legato alla Riforma Costituzionale ancora in fase di attuazione.

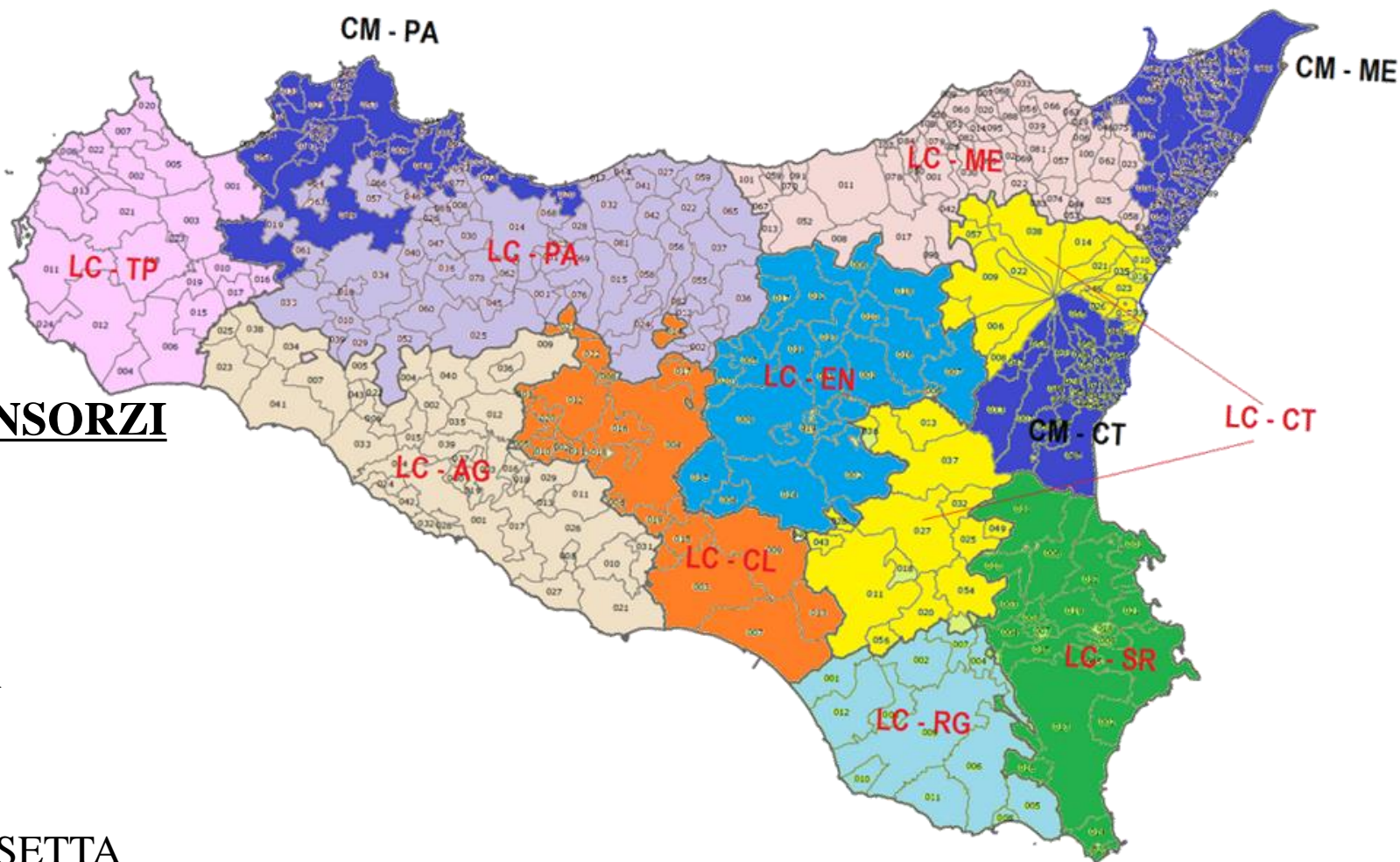
LEGGE 4 agosto 2015, n. 15. Art. 1

- Sono istituiti i liberi Consorzi comunali di Agrigento, Caltanissetta, Enna, Ragusa, Siracusa e Trapani,
- Sono istituiti i liberi Consorzi comunali di Palermo, Catania e Messina, composti dai comuni delle corrispondenti province regionali che costituiscono le Città metropolitane.
- I liberi Consorzi comunali e le Città metropolitane sono enti territoriali di area vasta dotati di autonomia statutaria, regolamentare, amministrativa, impositiva e finanziaria nell'ambito dei propri statuti e regolamenti, delle leggi regionali e delle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.
- Gli organi di governo dei suddetti enti sono eletti con sistema indiretto di secondo grado.
- Ai liberi Consorzi comunali ed alle Città metropolitane si applica, in quanto compatibile, la normativa in materia di ordinamento degli enti locali della Regione Siciliana.

LA LEGGE REGIONALE N. 8 DEL 2014

CITTA' METROPOLITANE:

- PALERMO
- MESSINA
- CATANIA



LIBERI CONSORZI

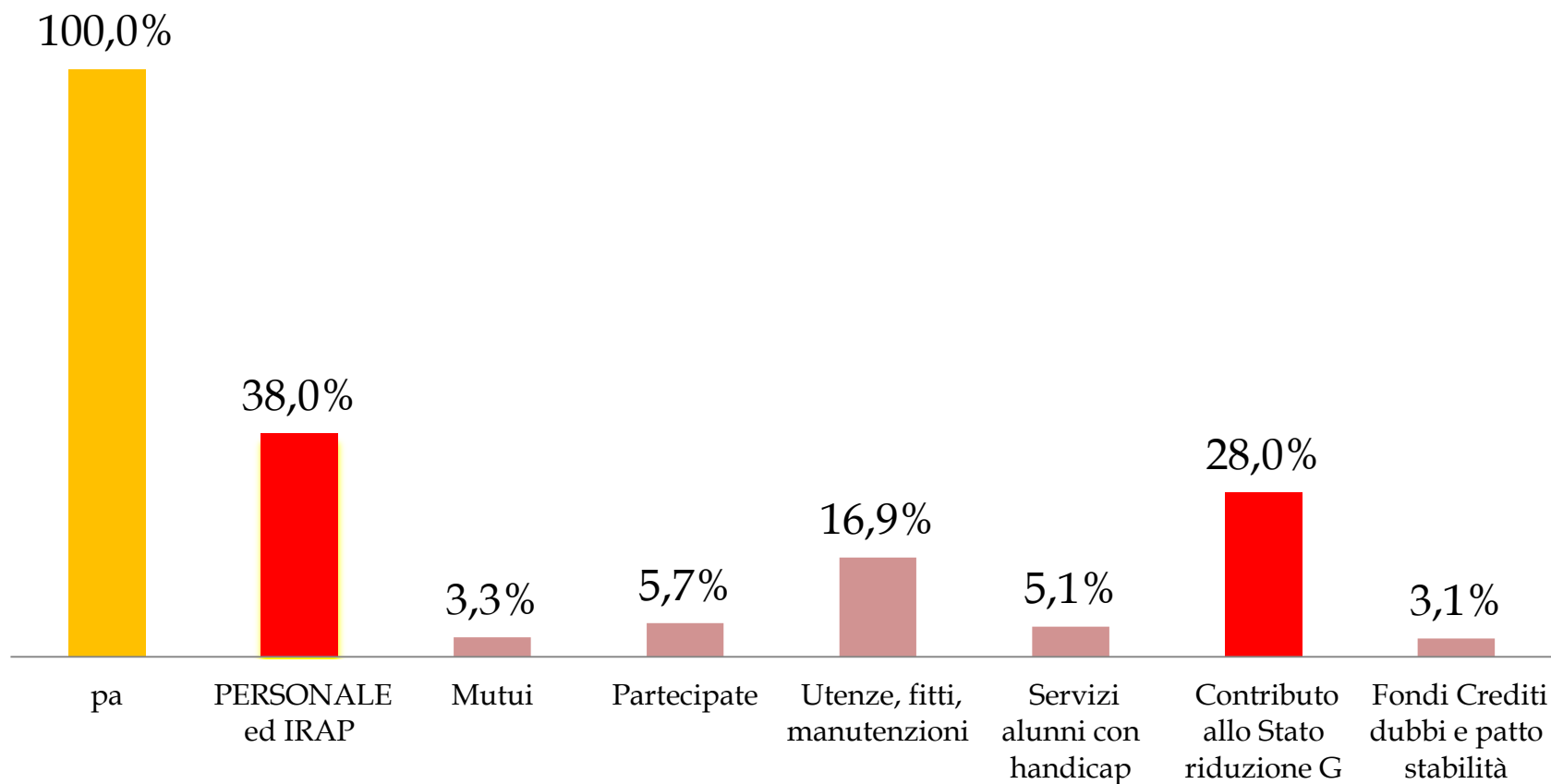
- PALERMO
- MESSINA
- CATANIA
- RAGUSA
- SIRACUSA
- ENNA
- CALTANISSETTA
- AGRIGENTO
- TRAPANI

LIMITI NORMATIVI DELLA LEGGE REGIONALE

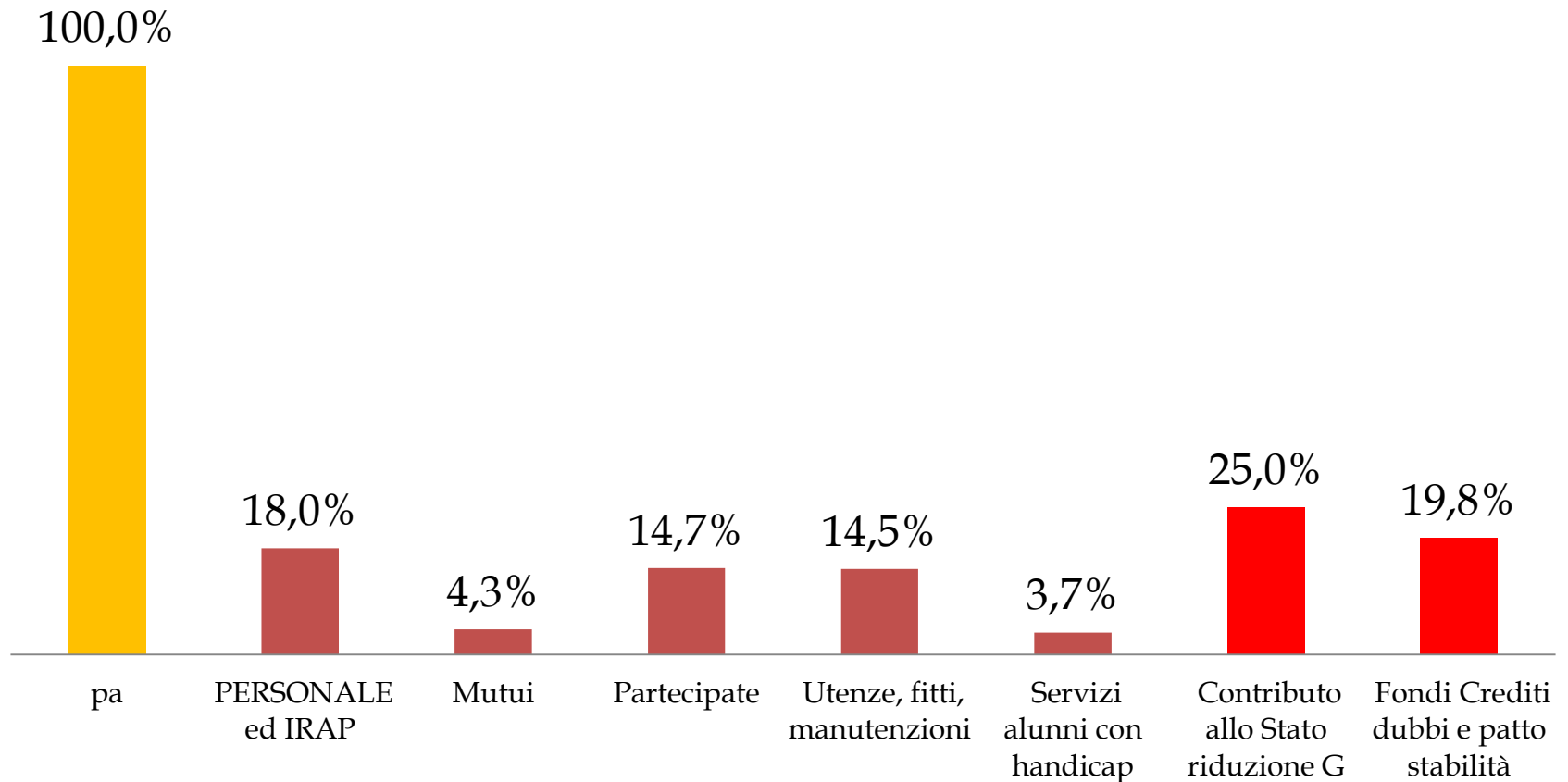
- Mancato coordinamento nel tempo delle norme che disciplinano il medesimo ente
- Il Libero Consorzio di comuni → Ente di secondo livello non dotato di autonomia politica
- Assenza di disposizioni normative per le funzioni amministrative di tipo impositivo e per i vincoli di finanza pubblica (Patto di stabilità e di crescita)
- Mancato raccordo tra l'istituzione delle Città Metropolitane le previsioni dello Statuto siciliano (art. 15, Statuto siciliano).
- I requisiti territoriali e demografici previsti dalla legge svuotano l'autonomia di scelta dei singoli comuni (sancita dall' art. 15 dello Statuto).

PROVINCE	SQUILIBRIO STRUTTURALE 2015 (entrate correnti-uscite correnti)	PERSONA LE ANNO 2014	PERSONALE 2012	Pensioname nti 2015-18	COSTO PERS./SPES A CORR.
AGRIGENTO	- € 6.034.000,00	660	689	39	54,00%
CALTANISSETTA	- € 5.627.240,30	370	405	41	47,80%
CATANIA	- € 66.177.198,53	784	760	90	18,00%
ENNA	- € 2.641.721,00	385	390	30	61,60%
MESSINA	- € 14.810.202,10	1023	1065	78	51,10%
PALERMO	- € 26.950.304,00	1121	1323	195	38,00%
RAGUSA	- € 6.715.912,00	407	438	23	46,50%
SIRACUSA	- € 10.515.581,00	572	581	37	34,80%
TRAPANI	- € 4.439.659,00	480	492	0	43,50%
TOTALE DISAVANZO	- €143.911.817,93	5778	6035	170	VALORE MEDIANO 46,50%
		pens/tot.perso nale		29%	

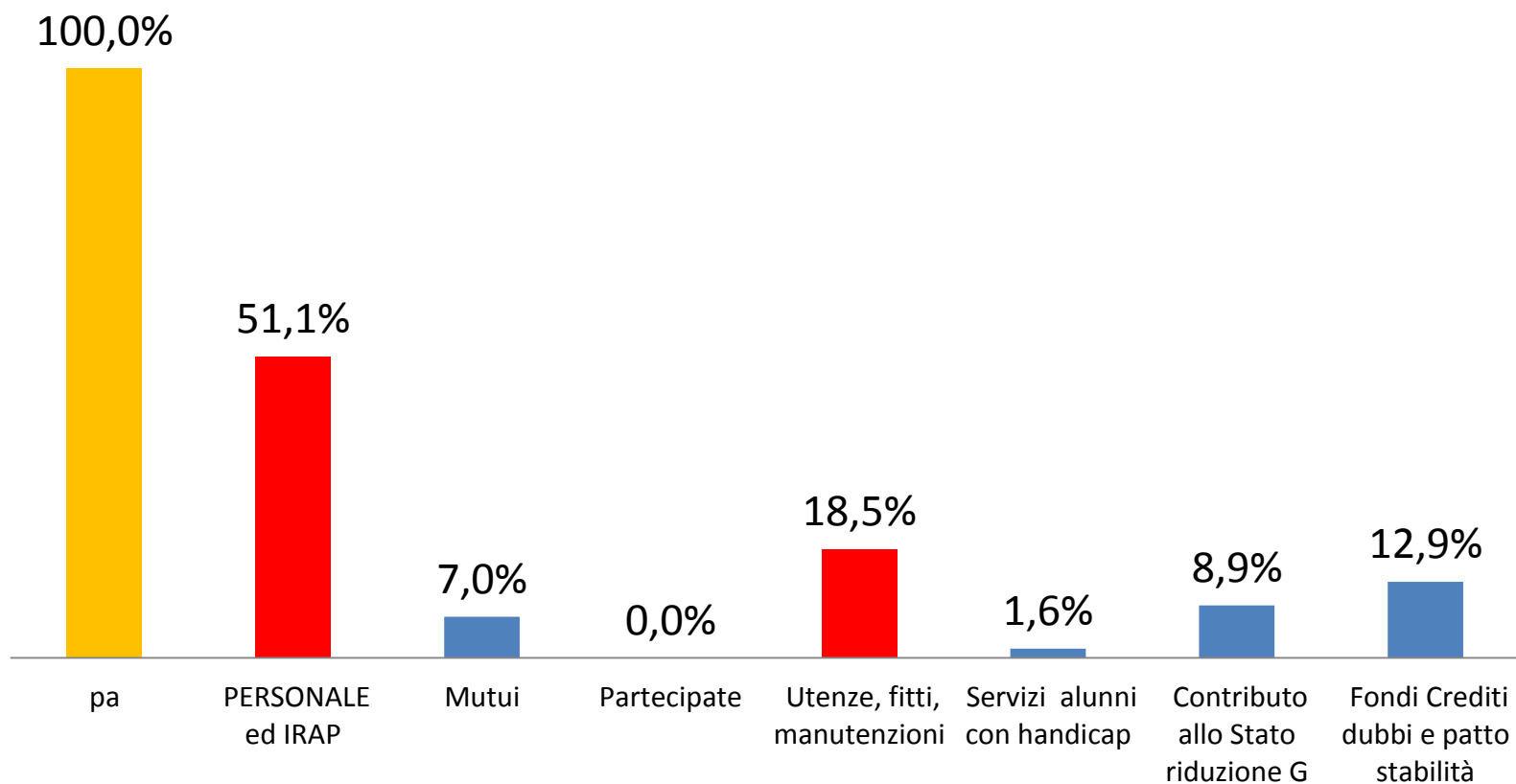
Spesa corrente Palermo anno 2015- suddivisione percentuale per funzioni



Spesa corrente Catania anno 2015- suddivisione percentuale per funzioni



Spesa corrente Messina anno 2015- suddivisione percentuale per funzioni



Indicatore

- *Quota % degli addetti alle unità locali sul totale provinciale:*

$$- LQ = \frac{A_{st}}{A_{sc}} \times 100$$

- A_{st} = addetti del settore s sul territorio t , il territorio oggetto di analisi.
- A_{sc} = addetti del settore s del territorio c , il territorio di confronto.

Indicatori

- *Coefficiente di localizzazione:*

$$-Ql_s = \frac{\frac{A_{st}}{A_t}}{\frac{A_{sc}}{A_c}}$$

- A_{st} = addetti del settore s sul territorio t .
- A_t = addetti complessivamente occupati nel territorio t ;
- A_{sc} = addetti del settore s del territorio c , il territorio di confronto.
- A_c = addetti complessivamente occupati nel territorio c .

I RISULTATI DELL'ANALISI ECONOMICA

Tabella 23 – Tabella riassuntiva Quozienti di Localizzazione rispetto alla Sicilia per i diversi settori. Valori al di sopra della media regionale 

Quozienti di localizzazione rispetto alla Sicilia	Settore secondario *					Servizi per le famiglie **			Servizi per la collettività ***				Servizi per le imprese ****		Attività quaternarie *****				
	A	B	C	D	C	E	F	G	H	I	L	M	N	O	P	Q	R	S	T
Palermo CM	0,59	0,67	0,78	1,37	0,72	0,92	0,90	0,88	0,90	1,03	1,03	1,75	1,21	1,18	1,10	1,49	1,22	1,39	0,86
Messina CM	0,62	0,33	0,88	0,85	1,00	0,97	1,19	1,11	0,92	1,15	1,15	0,81	1,16	1,02	0,92	2,62	0,94	1,19	1,1
Catania CM	0,44	0,30	0,87	0,87	0,93	1,03	0,8	0,86	1,11	1,22	1,22	1,22	1,27	1,08	0,85	2,08	0,98	1,09	1,96
Trapani LC	2,82	2,09	1,12	0,87	0,91	1,02	1,26	1,05	1,02	0,98	0,98	0,65	0,90	0,80	0,99	0,17	0,95	0,88	1,04
Agrigento LC	2,26	1,94	0,84	1,24	1,00	1,12	1,19	1,01	0,99	0,85	0,85	0,53	0,72	0,85	1,02	0,25	1,05	0,69	0,87
Caltanissetta LC	0,22	2,80	1,25	0,82	1,06	0,90	0,83	0,98	1,04	0,85	0,85	0,48	0,86	1,44	1,03	0,01	0,87	0,8	1,06
Enna LC	0,47	1,23	1,11	1,27	1,24	1,06	1,07	1,1	0,95	0,86	0,86	0,50	0,65	0,92	1,01	0,00	0,86	0,74	0,99
Ragusa LC	0,91	0,89	1,12	0,76	1,17	1,08	1,01	1,22	1,03	1,09	1,09	0,91	0,76	0,79	0,89	0,07	1,06	0,82	0,83
Siracusa LC	1,31	1,04	1,42	1,00	1,21	0,87	0,99	1,05	1,06	0,90	0,90	0,66	0,75	0,93	1,08	0,05	0,82	0,88	1,04
Palermo LC	0,60	2,19	1,00	0,65	1,48	1,08	1,40	1,13	1,06	0,52	0,52	0,35	0,71	0,59	1,24	0,00	0,81	0,66	0,00
Messina LC	1,46	0,75	1,33	0,65	1,55	0,95	1,15	1,17	0,95	0,80	0,80	0,95	0,61	0,66	1,15	0,00	0,69	0,41	0,14
Catania LC	1,27	0,63	1,23	0,78	1,15	1,15	0,91	0,99	1,17	0,92	0,92	0,32	0,74	0,80	0,83	0,00	0,86	0,50	0,21
Sicilia	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Valore massimo	2,82	2,8	1,42	1,37	1,55	1,15	1,40	1,22	1,17	1,22	1,22	1,75	1,27	1,44	1,24	2,62	1,22	1,39	1,96
Media	1,08	1,24	1,08	0,93	1,12	1,01	1,06	1,05	1,02	0,93	0,93	0,76	0,86	0,92	1,01	0,56	0,93	0,84	0,84
Valore minimo	0,22	0,30	0,78	0,65	0,72	0,87	0,80	0,86	0,90	0,52	0,52	0,32	0,61	0,59	0,83	0,00	0,69	0,41	0,00

Fonte: Elaborazione propria su dati Istat.

*A – agricoltura, silvicoltura e pesca; B – estrazione di minerali da cave e miniere; C – attività manifatturiere; D - fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata acqua reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; C – costruzioni;

** E – commercio all'ingrosso e al dettaglio riparazione di autoveicoli e motocicli; F – attività dei servizi di alloggio e di ristorazione; G – altre attività di servizi;

*** H – istruzione; I – sanità e assistenza sociale; L – attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento; M – servizi di informazione e comunicazione;

**** N – trasporto e magazzinaggio; O – attività di servizi a supporto delle imprese;

***** P – attività di amministrazione pubblica e difesa assicurazione sociale; Q – attività di istruzione post-secondaria universitaria e non universitaria; R – attività finanziarie e assicurative; S – attività immobiliari; T – altre attività di servizi (tranne x la persona).

Sistemi locali del lavoro

Cod. SLL 2011	Denominazione SLL	Cod. SLL 2011	Denominazione SLL	Cod. SLL 2011	Denominazione SLL
I sistemi locali del lavoro 2011.					
1901	ALCAMO	1925	MESSINA	1949	LEONFORTE
1902	CASTELVETRANO	1926	MILAZZO	1950	NICOSIA
1903	MARSALA	1927	MISTRETTA	1951	PIAZZA ARMERINA
1904	SALEMI	1928	PATTI	1952	TROINA
1905	TRAPANI	1929	SANT'AGATA DI MILITELLO	1953	ADRANO
1906	ALIA	1930	SANTA TERESA DI RIVA	1954	BRONTE
1907	BAGHERIA	1931	SANTO STEFANO DI CAMASTRA	1955	CALTAGIRONE
1908	BISACQUINO	1932	TAORMINA	1956	CATANIA
1909	CASTELBUONO	1933	AGRIGENTO	1957	GIARRE
1910	CEFALÙ	1934	BIVONA	1958	GRAMMICHELE
1911	CORLEONE	1935	CAMMARATA	1959	PALAGONIA
1912	GANGI	1936	CAMPOBELLO DI LICATA	1960	PATERNÒ
1913	LERCARA FRIDDI	1937	CANICATTÌ	1961	RANDAZZO
1914	PALERMO	1938	LICATA	1962	SCORDIA
1915	PARTINICO	1939	MENFI	1963	COMISO
1916	PETRALIA SOTTANA	1940	NARO	1964	ISPICA
1917	PRIZZI	1941	RIBERA	1965	RAGUSA
1918	TERMINI IMERESE	1942	SCIACCA	1966	VITTORIA
1919	BARCELLONA POZZO DI GOTTO	1943	CALTANISSETTA	1967	AUGUSTA
1920	BROLO	1944	GELA	1968	LENTINI
1921	CAPO D'ORLANDO	1945	MAZZARINO	1969	NOTO
1922	CARONIA	1946	MUSSOMELI	1970	PACHINO
1923	FRANCAVILLA DI SICILIA	1947	RIESI	1971	SIRACUSA
1924	LIPARI	1948	ENNA		

SLL in Sicilia fattori di influenza

- Il livello complessivo di sviluppo socio-economico che, attraverso la moltiplicazione delle opportunità di lavoro, favorisce maggiori flussi di pendolarismo.
- La presenza o meno di grandi centri urbani i quali, esercitando una forte attrazione in termini di opportunità complessive, tendono ad espandersi “inglobando” nel proprio sistema locale i comuni circostanti.
- La differente dotazione di infrastrutture per la mobilità, che ovviamente può favorire o scoraggiare i flussi di pendolarismo.
- la morfologia del territorio e/o la presenza di barriere naturali.

CONCLUSIONI

- Scarsa corrispondenza tra l'impianto istituzionale progettato dalla Riforma in Sicilia e le caratteristiche economico-sociali del territorio.
- Una corretta politica di riforma delle province dovrebbe tenere conto delle diverse gerarchie spaziali.
- La questione della riduzione della spesa non è elemento essenziale della Riforma come appare anche a livello nazionale.
- Sviluppare processi di *governance* non gerarchici con particolare riguardo alle funzioni amministrative e alla attuazione della Riforma delle Province in Italia.

Alcune Riflessioni

- Una visione del territorio siciliano che focalizzi l'attenzione sui soli tre poli metropolitani appare insufficiente.
- Una gerarchia delle aree ispirata da visioni selettive degli investimenti pubblici non ha particolari ragioni per concentrarsi unicamente nelle attuali Città Metropolitane.
- Una visione multipolare dello sviluppo territoriale appare più realistica, sia per la gestione dei servizi che per l'eterogeneità delle vocazioni produttive.
- I criteri funzionali risultano più adeguati dei criteri fisici per l'analisi del policentrismo.
- Le **Functional Urban Areas (FUA)** (*European Spatial Planning Observation Network*, 2005) sono poco rappresentate