

FRANCOANGELI/Urbanistica

Antonino Longo, Linda Cicirello

# **Città metropolitane e pianificazione di area vasta**

**Prospettive di governo territoriale  
per la gestione delle metamorfosi urbane**



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Antonino Longo, Linda Cicirello

# **Città metropolitane e pianificazione di area vasta**

**Prospettive di governo territoriale  
per la gestione delle metamorfosi urbane**

FRANCOANGELI

Il volume, benché frutto del lavoro congiunto dei due autori, risulta imputabile, quanto all'introduzione, al capitolo primo, ai paragrafi 3, 4 e 5 del capitolo terzo e ai paragrafi 1 e 2 del capitolo quarto ad Antonino Longo; quanto al capitolo secondo, ai paragrafi 1 e 2 del capitolo terzo, ai paragrafi 3 e 4 del capitolo quarto e alle conclusioni a Linda Cicirello.

*In copertina:* Organizzazione e pianificazione dello spazio urbano.  
Un esempio: la città di Tokyo.  
Foto di Linda Cicirello, 2015

Copyright © 2015 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

Premessa pag. 9

## Parte prima

<b>1. Nuovi paradigmi urbani e rinnovate esigenze di pianificazione del territorio</b>	»	19
1. Dal territorio alla “territorialità”	»	19
1.1. L’ermeneutica geografica del territorio	»	19
1.2. Il processo di ri-territorializzazione e l’approccio territorialista	»	23
1.3. La razionalità dei soggetti che costruiscono il territorio	»	24
2. I territori dilatati: la globalizzazione della forma urbana	»	25
3. Modelli di insediamento, dispersione insediativa e ruolo della pianificazione territoriale	»	30
4. Profili strategici e normativi della pianificazione del territorio: quali prospettive per l’Italia?	»	34
4.1. La pianificazione strategica	»	34
4.2. I principali interventi legislativi riguardanti il territorio	»	41
<b>2. Area vasta, processi di <i>rescaling</i> e aree metropolitane nell’architettura istituzionale nazionale</b>	»	47
1. Significato e motivazioni del passaggio alla “pianificazione di area vasta”	»	47
2. L’area vasta come riferimento territoriale per la pianificazione tra processi di <i>rescaling</i> istituzionale e cambiamenti legislativi	»	49

3. Le aree metropolitane in Italia: quali fattori alla base del mutamento del modello di crescita urbana?	pag. 53
4. Principali tappe nell'evoluzione normativa delle aree metropolitane tra <i>stop and go</i>	» 55
4.1. La disciplina delle aree metropolitane nel secolo scorso	» 55
4.2. I cambiamenti normativi del nuovo millennio dal D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. TU delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali) al disegno di legge "Boschi"	» 59
5. Verso l'identificazione e il riconoscimento del modello metropolitano in Italia	» 67

## **Parte seconda**

<b>3. Pianificazione territoriale, modelli di sviluppo socio-economico e dinamiche urbane in Sicilia</b>	» 75
1. Il retaggio socio-culturale isolano e il relativo impatto sull'attività di pianificazione territoriale	» 75
2. I riflessi della storia sulla morfologia del territorio siciliano	» 77
3. L'evoluzione legislativa regionale in tema di pianificazione territoriale e di area vasta	» 80
4. La pianificazione specialistica e settoriale in Sicilia	» 87
5. I recenti sviluppi delle Città metropolitane nella normativa regionale	» 91
<b>4. Ruolo e prospettive del contesto metropolitano catanese nell'attuale scenario competitivo</b>	» 99
1. Orientamenti e prospettive del sistema socio-economico siciliano e dei cambiamenti urbani tra modelli policentrici e Città metropolitane	» 99
2. Mutamenti nella maglia metropolitana di Catania alla luce della recente normativa regionale	» 102
3. Collocazione geografica e aspetti morfologici della Città metropolitana etnea	» 107
4. Relazioni funzionali tra dinamiche socio-demografiche e processi di riorganizzazione del territorio in un'ottica metropolitana	» 109



4.1. Decentramento demografico e tendenze territoriali delle funzioni urbane	pag. 109
4.2. Patrimonio edilizio e popolazione residente	» 119
4.3. Flussi di pendolarismo intra ed extraurbano	» 123
4.4. Mappatura del grado di istruzione della popolazione residente per valutare la propensione metropolitana della città di Catania	» 126
<b>Conclusioni</b>	» 131
<b>Appendice 1</b>	
Fig. 1 – Le Città metropolitane delle Regioni ordinarie in Italia: numero di Comuni (N.), superficie (kmq), popolazione (milioni) e densità abitativa (ab./kmq)	» 137
Fig. 2 – Le Città metropolitane delle Regioni a statuto speciale in Italia: numero di Comuni (N.), superficie (kmq), popolazione (milioni) e densità abitativa (ab./kmq)	» 138
Fig. 3 – Le Città metropolitane della Regione Sicilia: Catania, Messina e Palermo	» 139
Fig. 4 – La Città metropolitana di Catania: i Comuni di appartenenza	» 140
Fig. 5 – La superficie (kmq) della Città metropolitana di Catania: valori assoluti e percentuali per Comune	» 141
Fig. 6 – La popolazione totale della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2015	» 142
Fig. 7 – La popolazione nazionale della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) per Comune e variazione percentuale 2015-11	» 143
Fig. 8 – La popolazione straniera della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) per Comune e variazione percentuale 2015-11	» 144
Fig. 9 – La densità abitativa (ab./kmq) della Città metropolitana di Catania: valori per Comune nel 2015	» 145
Fig. 10 – La Città metropolitana di Catania: numero di abitazioni per Comune nel 2011 e variazione percentuale 2011-01	» 146
Fig. 11 – La Città metropolitana di Catania: numero di famiglie per Comune nel 2011 e variazione percentuale 2011-01	» 147

Fig. 12 – La Città metropolitana di Catania: rapporto abitanti/famiglie per Comune nel 2011 e variazione percentuale 2011-01	pag. 148
Fig. 13 – La distribuzione del grado di istruzione totale della popolazione residente della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 149
Fig. 14 – La distribuzione dei laureati della popolazione residente della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 150
Fig. 15 – La distribuzione dei diplomati di scuola superiore secondaria della popolazione residente della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 151
Fig. 16 – La distribuzione dei diplomati di scuola media inferiore o di avviamento professionale della popolazione residente della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 152
Fig. 17 – Flussi di pendolarismo totale della Città metropolitana di Catania: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 153
Fig. 18 – Flussi di pendolarismo intracomunale della Città metropolitana di Catania per motivi di studio: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 154
Fig. 19 – Flussi di pendolarismo intracomunale della Città metropolitana di Catania per motivi di lavoro: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 155
Fig. 20 – Flussi di pendolarismo extracomunale della Città metropolitana di Catania per motivi di studio: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 156
Fig. 21 – Flussi di pendolarismo extracomunale della Città metropolitana di Catania per motivi di lavoro: valori assoluti (migliaia) e percentuali per Comune nel 2011	» 157
 <b>Appendice 2</b>	
Legge 7 aprile 2014, n. 56: “Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni”	» 161
Legge 24 marzo 2014, n. 8: “Istituzione dei liberi consorzi comunali e delle Città metropolitane”	» 187
 <b>Bibliografia</b>	» 197

## Premessa

*Quid melius Romae?* Scrive così Ovidio con nostalgia e rimpianto nell'*Epistulae ex Ponto* (III), durante il suo esilio a Tomi, luogo piccolo e desolato della Scizia, sottolineando la mancanza dell'*Urbe* per antonomasia, della metropoli e, soprattutto, dell'*urbanitas*, modello di vita cittadina intesa come eleganza, raffinatezza di costumi, di relazioni e ingegnosità che trova in Roma la sua massima esplicitazione, in contrapposizione alla *rusticitas* della campagna e dei piccoli centri abitati.

Il significato intellegibile della lettera di questo poeta latino rimane tuttora di grande attualità in quanto rimarca, sin dal I secolo d.C., la preminenza della città nell'ambito del sistema geo-politico, socio-economico e culturale evidenziando, in modo particolare, la superiorità del “*modus vivendi*” cittadino, inteso come stile di vita privilegiato, di valore elevato, per le peculiarità proprie dell'ambiente urbano, che contrappone alla maggiore complessità fisica e relazionale una pluralità di aspetti e di opportunità derivanti dal suo capitale sociale e creativo, segno di una dimensione poliforme e risultato di una evoluzione eclettica che tenta di adattarsi lentamente al processo di globalizzazione.

La città costituisce da sempre il caleidoscopio dell'esistenza umana, la sintesi di ogni società nel tempo, il luogo in cui si concretizza e si manifesta la spazializzazione del territorio, il fulcro propulsivo dei flussi fisici e virtuali che da essa si irradiano e verso di essa si dirigono, il laboratorio di sperimentazione di nuove fisionomie organizzative e strutturali, le sede in cui si palesano contraddizioni e paradossi come epifenomeni delle economie di metropolitizzazione, la macchina cognitiva e il produttore di plusvalore, il fotogramma di un complesso mosaico mondiale in cui i poli urbani occupano una posizione dominante.

La storia della città è fatta di trasformazioni incessanti che, in maniera

diacronica, coinvolgono gli aspetti morfologici e dimensionali, le caratteristiche funzionali, le modalità relazionali interne e transcalari, il tessuto produttivo, gli equilibri gerarchici e reticolari, le tipologie di popolazioni urbane e il modo plurimo del loro uso e della loro percezione. Nell'ambito di tale processo le grandi agglomerazioni urbane costituiscono i luoghi dai quali ripartire per fronteggiare la sfida fra territori nell'arena competitiva globale, utilizzando un approccio *territory-oriented*, al cui interno le città svolgono un ruolo centrale in quanto, nel passaggio dall'economia industriale a quella dei servizi fino a giungere all'"*experience economy*", contribuiscono alla formazione di nuove gerarchie di ordine mondiale e a dare forma territoriale all'organizzazione sociale (Rizzi, 2010; Nuvolati, 2010; Ferlaino, 2012; Pine e Gilmore, 1999). Parafrasando Dematteis le città costituiscono "l'armatura territoriale di buona parte di ciò che attiene all'organizzazione politica, economica e istituzionale delle società nazionali" (Dematteis, 2011).

Quanto sopra esposto lascia trapelare le ragioni rivelatrici dell'attrazione che il paradigma urbano continua ad esercitare nei confronti degli uomini, come confermano i dati offerti dalla Divisione Popolazione dell'UN/DESA, in base ai quali si stima, per il 2015, che il 54% della popolazione mondiale (pari a 3,9 miliardi) risiederà nelle aree urbane, percentuale che sale, con un trend crescente, fino al 66,4% nelle proiezioni per il 2050 (6,3 miliardi), con un incremento di 2,6 miliardi del numero di abitanti delle zone urbane. Ciò significa che "la popolazione urbana del pianeta è diventata maggioranza sulla Terra" (Martinotti, 2012) e che attualmente, è l'urbanizzato a costituire "la scenografia entro cui ritagliare e far emergere i confini dello spazio rurale, dello spazio agricolo, di quello naturale" (Ferlaino, 2012). La stessa tendenza alla concentrazione si riscontra a livello europeo nei paesi UE in cui, nonostante il rallentamento del tasso di urbanizzazione, nell'anno 2014 la popolazione urbana risulta pari al 72%, con una prospettiva di crescita sino all'80% per il 2050.

Nell'ambito dei sistemi urbani le Città metropolitane, in qualità di attori collettivi, hanno il compito di rispondere e risolvere tensioni e dilemmi che si innestano nel loro sviluppo, legate ai modelli insediativi, al consumo di suolo, allo *sprawl* urbano e, più in generale, alle problematiche relative al governo del territorio attraverso una politica *place-based*, come viene denominata nel contesto europeo, al cui interno le politiche urbane assumono un ruolo centrale in virtù del collegamento sempre più stretto tra politiche di sviluppo e scelte di pianificazione. Il rapporto tra città, politiche territoriali e pianificazione assume oggi maggiore centralità rispetto al passato per comprendere la complessità del cambiamento imposto dalla crisi che richie-

de una reinvenzione del territorio e, soprattutto, una rinnovata riflessione sui rapporti fra spazi istituzionali e territorio, a fronte dell'esplosione delle forme urbane, per giungere a individuare una maglia amministrativa più aderente alle dinamiche di sviluppo territoriale. Si tratta, quindi, di (ri)definire e (ri)disegnare i confini delle città e delle Regioni urbane e ricercare nuove forme istituzionali capaci di conciliare l'*urbs* alla *civitas* attualmente scisse a seguito della frammentazione della città nel territorio aperto (Bonfiglioli, 2008).

Se la pianificazione è "l'attività preposta alla gestione delle trasformazioni territoriali" (Friedman, 1993) e compito del pianificatore consiste nel contribuire a svelare la ricchezza delle risorse territoriali e dalle interazioni sussistenti fra ambiente e insediamenti umani e nel trasformarla in buone forme di sviluppo (La Greca e Martinico, 2005), ne consegue allora che le sue azioni, nell'approccio territorialista, debbano perseguire il generale miglioramento degli spazi abitativi, il (ri)equilibrio tra città e territorio e lo stabilirsi delle norme di giustizia sociale con l'obiettivo di "stabilizzare il terreno dei conflitti" (De Leo, 2013).

Gli stessi propositi vengono ribaditi dalla Commissione europea nella COM (2014) 490, denominata "La dimensione urbana delle politiche dell'UE – Elementi fondanti di una agenda urbana UE", in cui viene sottolineato come "il crescente disgiungimento tra strutture amministrative e strutture urbane riduca la coesione e compromette la competitività a causa dell'inadeguatezza della *governance* e delle infrastrutture". Adattare la città al continuo processo di *rescaling*, risultato delle incessanti modifiche locale-globale (Salone, 2012), in questa inarrestabile metamorfosi urbana e dell'architettura istituzionale, diventa il punto di partenza per giungere ad uno sviluppo urbano sostenibile, inclusivo e innovativo, come indicato nei documenti della UE.

In questa prospettiva di revisione della geografia amministrativa si colloca la problematica delle Città metropolitane che Marcelloni (2011) ritiene sia "una delle questioni epocali che derivano dal processo di globalizzazione, ne costituiscono la proiezione territoriale e le cui modalità rientrano nell'ambito di quelle questioni che esprimono le nuove complessità della società contemporanea". In Italia il tema dell'attività di governo delle Città metropolitane viene affrontato nella prima parte del volume contestualmente all'attività di pianificazione di area vasta, affiancando all'ineludibile evoluzione legislativa, caratterizzata da un macchinoso processo dal quale emerge un quadro complesso e frammentato e una situazione che rimane, per alcuni aspetti, tuttora transitoria, l'ermeneutica geografica del territorio che non si limita ad indagare aspetti quantitativi e qualitativi dei cambia-

menti visibili e percepiti, ma tende ad esplorare le cause endogene esplicative del passaggio da un paradigma ad un altro. La metodologia adottata nel testo si basa su un approccio olistico in cui l'interdisciplinarietà, generata dai contributi di urbanistica, geografia, diritto, economia, sociologia, architettura e, in generale, delle scienze umanistiche e non, viene reputata fonte di arricchimento e veicolo di nuovi spunti per l'analisi territoriale.

Lo studio territoriale del fenomeno metropolitano risale all'inizio degli anni '70 allorché, parlando di Regione urbana, Toschi la definisce “un fenomeno di sviluppo topografico degli aggregati urbani maggiori, in certi casi per diffusione da un nucleo originario principale, in altri per l'aggregazione... di parecchi nuclei in sviluppo” (1962). Scaramellini parla, successivamente, di “città espansa” in termini urbanistici o come ‘spazio coerente e integrato’ per l'azione dei processi socio-economici e antropici, ovvero come ‘sfera d'influenza’ di un polo urbano il quale si colloca ai livelli più elevati della gerarchia nazionale” (2012 e 1996). Viene, inoltre, effettuata la distinzione tra Città metropolitana e funzioni metropolitane, rispettivamente configurate come luogo generatore di una organizzazione spaziale e in cui si ordinano e regolano le relazioni funzionali nell'ambito del territorio, e quelle “destinate a gestire e controllare i processi di sviluppo a diversi raggi di ampiezza territoriale” in uno “spazio economico potenziale” discreto e discontinuo (Scaramellini, 2012; Pagetti, 2001).

Sotto il profilo legislativo la figura giuridica della Città metropolitana, oggetto del processo di decentramento amministrativo iniziato nel 1946 con l'istituzione delle Regioni a statuto speciale, viene per la prima volta introdotta nell'ordinamento nazionale dalla L. n.142/90. Quest'ultima parla nello specifico di aree metropolitane e giustifica l'introduzione di questo livello di governo nella stretta relazione sinergica tra Comune centrale e Comuni confinanti, che diventano in tal modo titolari di un livello intermedio con il compito precipuo di dirigere un territorio più ampio, la cosiddetta “area vasta”. Ultimo *step* di questo iter di riforme finalizzate al miglioramento della razionalità ed efficienza del sistema amministrativo nazionale, è la cosiddetta “legge Delrio” (L. n. 56/2014) il cui dettato seca trasversalmente un secondo binario di riforme legato alle modifiche costituzionali, iniziate con la L. cost. n. 3/2001 e il cui ultimo atto è il DDL n. 1543/13, attualmente in corso di esame in questa legislazione, che dovrebbe estromettere le Città metropolitane da enti costitutivi della Repubblica e assegnare loro il ruolo di “enti di governo delle aree metropolitane”, oltre a eliminare definitivamente le Province dall'orditura istituzionale nazionale.

Secondo Lucarelli, nel passaggio dal primo all'ultimo intervento normativo “il baricentro del pluralismo territoriale si riposiziona tra Regioni e col-

lettività di area vasta”, di cui le Città metropolitane costituiscono l’emblema e alle quali, a partire dall’approvazione TUEL nell’anno 2000, viene riconosciuto lo status di ente territoriale di area vasta, nonostante i maggiori sforzi del legislatore si siano orientati all’elencazione delle sue funzioni piuttosto che alle modalità di formazione o a delinearne la sistemazione. Elemento di continuità e uniformità in questo *excursus* normativo riguarda la loro elencazione rimanendo identico, a distanza di oltre vent’anni, il loro numero nelle Regioni ordinarie, pari complessivamente a dieci; fattore, quest’ultimo, che suscita dubbi e perplessità sui criteri adottati per la loro identificazione a fronte dell’eterogeneità delle stesse “quanto a struttura urbanistica, composizione socio-economica, rapporto demografico e territoriale tra Comune capoluogo e hinterland e configurazione della concentrazione urbana” (Deodato, 2012).

I processi di metamorfosi e le politiche di sviluppo urbano rimangono il filo conduttore e il metodo diagnostico ed esegetico utilizzato anche nella seconda parte del volume che affronta, in maniera specifica, la tematica in oggetto attraverso un *focus* sulla Città metropolitana di Catania, simbolo e personificazione della Regione etnea che, con la sua poliedricità, sintetizza con caratteri di unicità l’identità territoriale e la sua collocazione geografica.

Premessa necessaria per inquadrare adeguatamente i mutamenti della maglia metropolitana di Catania e le sue prospettive future nell’attuale scenario competitivo, è l’analisi degli elementi distintivi del sistema socio-economico siciliano, risultato del suo intricato retaggio storico, culturale, sociale e dei vincoli derivanti dalle sue caratteristiche fisiche che hanno influenzato, nel corso degli anni, i suoi modelli di sviluppo.

Pur rientrando la Sicilia nel novero di quelle Regioni del Mezzogiorno caratterizzate da maggiore fragilità e distorsione della funzione pubblica e della società civile e in cui risulta difficile rendere operativa la pianificazione, essa può tuttavia fregiarsi del ruolo di precursore in tema di area vasta, avendo preconizzato, ancor prima del livello nazionale, la dicotomia tra confini istituzionali e funzionali che rende necessaria una revisione della *governance*. Risulta, infatti, risalente al 1986 la legge regionale n. 9 che introduce, per la prima volta, le aree metropolitane quale ente di amministrazione del territorio, pur lasciando insoluti alcuni aspetti relativi alla gestione operativa delle stesse; bisognerà, tuttavia, attendere l’anno 1992 per l’inserimento nel contesto italiano della Città metropolitana, con l’approvazione della legge n.142 in tema di ordinamento delle autonomie locali. Tale iniziale vantaggio temporale non ha, tuttavia, consentito alla Sicilia di giungere con anticipo alla ridefinizione dell’assetto istituzionale che,

attraverso i rimandi tra normativa nazionale e regionale, si connota, secondo Giuffrè, come “disegno di riforma a formazione progressiva” (2014). Ultimo atto di questo processo è la L. n. 8/2014, approvata due settimane prima rispetto alla legge Delrio che, da una parte, chiude il processo di abolizione delle Province regionali, definitivamente sostituite dai liberi consorzi comunali e dalle Città metropolitane che assumono entrambi il rango di enti di area vasta e, dall’altro lato, rimanda ad un successivo intervento normativo l’elencazione completa e dettagliata delle funzioni delle Città metropolitane. A tal riguardo la legge regionale si limita a specificare che le Città metropolitane esercitano funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico, mostrando, di conseguenza, un quadro dai contorni ancora fluidi e non definiti anche per una serie di elementi critici che rimangono da chiarire in merito all’elezione indiretta dei suoi organi e alle possibili adesioni dei Comuni alle Città metropolitane.

Sotto il profilo territoriale i mutamenti introdotti a livello legislativo vanno riletti anche alla luce della problematica situazione economica regionale in cui al rallentamento dell’apparato produttivo e alla contrazione del mercato del lavoro e della domanda interna si aggiungono anche la flessione degli investimenti e il marcato dualismo rispetto al Nord Italia con riferimento al processo di internazionalizzazione delle imprese, fattori che acuiscono l’instabilità rendendo più onerosa la ripresa (Nobile, 2014). In questo senso, la scelta legislativa della Città metropolitana può essere vista come strumento capace di fronteggiare la congiuntura e rispondere a una pluralità di obiettivi tra i quali: la creazione di un sistema urbano capace di relazionarsi con il territorio a scala sovranazionale, nazionale e regionale e, soprattutto, con quelle aree extra-provinciali aventi rapporti storici con la stessa area metropolitana; la definizione di un ambito territoriale in cui l’insieme degli elementi costituenti l’insediamento umano presenti, anche in potenza, una quantità di rapporti interni, quasi quotidiani, decisamente maggiore rispetto a quelli che gli stessi elementi hanno con il mondo esterno; la perimetrazione di un ambito territoriale in cui le scelte di governo e pianificazione del territorio, cioè della rete di trasporti, di quella commerciale sovracomunale, della localizzazione dei servizi e impianti di interesse sovracomunale, della ripartizione equilibrata degli insediamenti, affrontino problemi di interesse intercomunale; l’inquadramento di un ambito territoriale in cui l’esigenza di gestione diretta dei trasporti pubblici, della distribuzione dell’acqua e del gas e della raccolta dei rifiuti venga affrontata seguendo gli interessi intercomunali.

Si tratta, quindi, di (ri)orientare e modificare, ai fini di una maggiore



aderenza alle esigenze territoriali, la struttura del sistema urbano regionale che rimane, tuttora, di tipo gerarchico e fino ad oggi caratterizzata da uno sviluppo puntiforme dei tre principali poli urbani. Questa circostanza trova conferma nella presenza di una maglia disomogenea e disarticolata, che denota assenza di un tessuto policentrico di città medie interrelate ai poli principali, che dovrebbe generare effetti centrifughi e favorire uno sviluppo reticolare.

La tendenza, evidenziata nell'ultimo Censimento 2011, alla maggiore diffusività costiera delle funzioni urbane muove la Città metropolitana di Catania nella direzione dell'assunzione di un ruolo nodale che, pur non avendo ancora acquisito la fisionomia strutturale e le funzioni tipiche di questa configurazione amministrativa, soprattutto se comparata con le *global cities*, tenta tuttavia di orientarsi in questo percorso di riconversione urbana, come mostra il processo di decentramento demografico; processo non sempre, però, sostenuto da un corrispondente spostamento delle funzioni produttive che rimangono realtà isolate svolte da titolari di sub-sistemi favoriti dalla stratificazione storica, economica e socio-culturale. In definitiva, se da un lato la maggiore diffusione del livello di istruzione e l'intensificarsi dei flussi di pendolarismo lasciano intravedere questi timidi segnali, dall'altro, resta ancora molto da lavorare sul ruolo strategico e organizzativo delle funzioni quaternarie e sulla maggiore ed equa distribuzione di quelle produttive tra i centri medi allo scopo di convogliare uno sviluppo pervasivo del territorio.



*Parte prima*



# *1. Nuovi paradigmi urbani e rinnovate esigenze di pianificazione del territorio*

## **1. Dal territorio alla “territorialità”**

### ***1.1. L’ermeneutica geografica del territorio***

Il territorio ha costituito nel corso degli anni il *file rouge* della geografia e il principale elemento distintivo rispetto alle altre discipline di matrice umanistica e socio-economica. Se si parte dal presupposto che esso costituisce il “nucleo della scienza geografica” (Cassi, 2012), diventa indispensabile e irrinunciabile l’analisi del suo valore simbolico e semiotico basato su un processo di conoscenza delle sue componenti e dei suoi mutamenti esegetici, a fronte dell’evoluzione globale della società. Questa analisi consente di giungere all’individuazione degli strumenti operativi di governo territoriale adattabili alla odierna morfologia urbana e al complesso ruolo dei molteplici attori nell’ambito del continuo processo di *rescaling*<sup>1</sup> dei poteri istituzionali, risultato delle incessanti modifiche delle relazioni locale-globale (Salone, 2012). In questo senso si riesce a chiudere il cerchio dell’espressione tautologica usata da Laura Cassi che sottolinea la duplice prospettiva pedagogica della geografia nell’educare al territorio e nell’educare il territorio (Cassi, 2012).

Ripartire dai “territori”, entità che meglio si adattano rispetto alla nozione di spazio e alla fluidità delle odierne relazioni transcalari, assume oggi maggiore importanza per il ruolo primario che essi rivestono per il progres-

<sup>1</sup> Tasan-Kok e Korthals Altes sostengono che il *rescaling* potrebbe comportare un “*mismatch over scales*” (Tasan-Kok e Korthals Altes, 2012) assumendo, conseguentemente, rilevanza fondamentale la capacità delle istituzioni di uno Stato “*to effectively carry out crucial governance functions*” (Miller, 2007).