

**urbanistica DOSSIER**

**SICILIA  
RAPPORTO  
SUL TERRITORIO  
2018**

**INU SICILIA**

**016**

**Rivista  
monografica**

ISBN: 978-88-7603-193-9  
Euro 20,00 (Print)

**INU**  
Edizioni

# **SICILIA RAPPORTO SUL TERRITORIO 2018**

a cura di Ignazio Vinci e Paolo La Greca



**INU SICILIA**

Il volume **Sicilia. Rapporto sul Territorio 2018** è stato curato da Ignazio Vinci e Paolo La Greca, rispettivamente Vice-Presidente e Presidente della sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Urbanistica.

I testi raccolti nel volume, pervenuti in forma finale nel maggio del 2018, sono da attribuirsi ai seguenti autori:

Popolazione e dinamiche demografiche: Ignazio Vinci e Fabio Cutaia  
Economie locali: Vincenzo Provenzano  
Fenomeni di differenziazione sociale: Francesco Lo Piccolo e Vincenzo Todaro  
Consumo di suolo: Annalisa Giampino  
Trasformazione dei paesaggi: Fausto Carmelo Nigrelli  
Patrimonio abitativo: Giulia Bonafede  
Rischi urbani e territoriali: Luca Barbarossa, Paolo La Greca e Daniele La Rosa  
La pianificazione urbanistica comunale: Giuseppe Trombino  
La pianificazione paesaggistica: Giuseppe Trombino  
La gestione delle aree protette: Filippo Schilleci e Francesca Lotta  
La pianificazione di bacino: Francesco Martinico e Viviana Pappalardo  
La pianificazione dei trasporti: Ignazio Vinci e Fabio Cutaia  
La programmazione europea: Ignazio Vinci  
La riforma urbanistica: Giuseppe Trombino  
Il riassetto istituzionale: Fausto Carmelo Nigrelli  
La pianificazione di area vasta: Paolo La Greca e Francesco Martinico  
Il rinnovo urbano: Ignazio Vinci

Le immagini contenute nel volume sono di Carlo Foderà.

Un supporto alla produzione grafica ed alla cura redazionale del volume è stato offerto da Fabio Cutaia.

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| Introduzione                               | 05 |
| <b>Fenomeni e geografie</b>                |    |
| Popolazione e dinamiche demografiche       | 09 |
| Economie locali                            | 15 |
| Fenomeni di differenziazione sociale       | 21 |
| Consumo di suolo                           | 27 |
| Trasformazione dei paesaggi                | 31 |
| Patrimonio abitativo                       | 35 |
| Rischi urbani e territoriali               | 41 |
| <b>Piani e politiche</b>                   |    |
| La pianificazione urbanistica comunale     | 49 |
| La pianificazione paesaggistica            | 53 |
| La pianificazione delle aree protette      | 59 |
| La pianificazione di bacino                | 63 |
| La pianificazione dei trasporti            | 69 |
| La programmazione europea                  | 75 |
| <b>Questioni di governo del territorio</b> |    |
| La riforma urbanistica                     | 81 |
| Il riassetto istituzionale                 | 87 |
| La pianificazione di area vasta            | 91 |
| Il rinnovo urbano                          | 95 |

## Introduzione

La programmazione europea 2014-2020 si caratterizza per alcuni importanti elementi di discontinuità con il recente passato. Alcuni di questi derivano dagli orientamenti strategici e tematici adottati in sede comunitaria, altri da precise scelte organizzative assunte in ambito nazionale con ricadute rilevanti sui processi di territorializzazione dei fondi strutturali.

Per ciò che attiene gli orientamenti tematici, delineati nella strategia Europa 2020, è noto come questi siano stati impostati nella fase di maggiore recrudescenza della crisi post-2008, attribuendo al ciclo di programmazione 2014-2020 anche un ruolo di accompagnamento nel percorso di uscita dalla crisi per città e territori. Ciò ha comportato non già un ridimensionamento degli obiettivi di sviluppo locale perseguiti nei precedenti cicli di programmazione, quanto piuttosto una loro riconcettualizzazione alla luce delle conseguenze economiche, sociali ed in parte anche ambientali che la crisi stessa ha determinato. Il risultato è stato un maggiore rilievo attribuito a tematiche quali l'inclusione sociale, la qualità e l'efficienza dei servizi locali, la sicurezza dei territori, politiche verso le quali i governi locali mostravano crescenti difficoltà finanziarie ed organizzative.

La seconda novità riguarda le forme di territorializzazione dei fondi strutturali, nel passato in larga misura delegate alle regioni e che in questo ciclo di programmazione hanno visto l'emergere di un rinnovato protagonismo del livello nazionale. L'istituzione dell'Agenzia per la Coesione Territoriale, nata nel 2013 con l'obiettivo di promuovere ed accompagnare le politiche di sviluppo e coesione sul territorio nazionale, costituisce il risvolto più tangibile di un processo che in realtà aveva preso le mosse già nelle fasi finali del ciclo di programmazione 2007-2013, quando dinanzi ai ritardi accumulati nell'attuazione di numerosi programmi operativi lo Stato aveva esercitato vari poteri sostitutivi. Tra gli effetti più rilevanti di questo processo di ricentralizzazione vi è per l'appunto il maggiore ruolo assunto dall'Agenzia nell'indirizzo e nella gestione di politiche e programmi con effetti diretti sulla dimensione locale, dei quali la Strategia Nazionale per le Aree Interne (SNAI) ed il Programma Operativo Nazionale "Città Metropolitane" (PON Metro) costituiscono gli episodi più importanti. I paragrafi successivi sono dedicati ad illustrare l'implementazione sul territorio regionale di tali due iniziative, insieme all'Agenda urbana promossa

nell'ambito del POR FESR 2014-2020, le quali nel loro complesso prevedono un investimento di circa 900 milioni di euro ed in taluni casi inedite forme di collaborazione tra municipalità sia in ambito urbano che rurale. Va detto in questa premessa che le iniziative illustrate non esauriscono il quadro della programmazione europea ma ne costituiscono l'armatura principale per la prospettiva assunta in questo lavoro. Si consideri infatti che l'intera dotazione finanziaria del solo programma operativo FESR 2014-2020 siciliano ammonta a circa 4,5 miliardi di euro, tre quarti dei quali derivanti da risorse europee, all'interno del quale sono presenti alcuni "grandi progetti" di rilevanza urbana in continuità con il precedente ciclo di programmazione, quali i nodi ferroviari di Palermo e Catania.

## Strategia Nazionale per le Aree Interne

Le aree interne<sup>1</sup> costituiscono una componente rilevante del territorio nazionale: all'interno di queste vive tuttora poco meno di un quarto della popolazione italiana, distribuita su oltre quattromila comuni che coprono il 60% della superficie totale. In Sicilia questa quota si accresce ulteriormente, considerato che vengono classificate come aree interne i territori di ben 291 dei 390 comuni siciliani, per una popolazione di poco superiore ai due milioni di abitanti, corrispondenti al 41% del totale.

Per contrastare i processi di declino demografico e desertificazione economica nelle aree interne, sin dal 2013 il governo nazionale ha avviato una specifica strategia da attuarsi principalmente attraverso le risorse della programmazione europea 2014-2020, della quale la SNAI costituisce in Italia una delle più esplicite forme di territorializzazione secondo i modelli di intervento *place-based*. Sul territorio nazionale la SNAI si rivolge a 68 aree bersaglio, costituite da 1.043 comuni – circa un quarto dei comuni interni italiani –, identificate a valle di un complesso percorso di analisi e selezione propedeutico alle attività di preparazione dei progetti integrati d'area.

In Sicilia tale percorso ha condotto alla identificazione delle seguenti cinque aree di progetto:

- Madonie, comprendente 21 comuni in parte ricadenti nell'omonimo parco regionale ai margini orientali della provincia di Palermo;
- Calatino, costituita da 8 comuni della porzione più meridionale della provincia di Catania;
- Nebrodi, comprendente 21 comuni dell'area

più occidentale della provincia di Messina, otto dei quali facenti parte dell'omonimo parco regionale;

- Simeto Etna, costituita da tre comuni alle pendici occidentali dell'Etna;
- Terre Sicane, comprendente 12 comuni dell'agrigentino all'interno del parco regionale di recente istituzione.

La Sicilia è la sola regione italiana ad avere avuto riconosciute più di quattro aree bersaglio, in quanto l'area Simeto Etna era stata precedentemente identificata dal Comitato Tecnico per le Aree Interne quale "area sperimentale" nella quale avviare attività progettuali pilota in attuazione della strategia nazionale. Si tratta complessivamente di 65 comuni – per una superficie di 4.598 chilometri quadrati ed una popolazione di poco superiore alle 300 mila unità – che nel recente passato avevano già avviato forme di cooperazione intercomunale e si erano rese protagoniste di varie iniziative di promozione dello sviluppo locale su fondi europei e nazionali (Patti territoriali, iniziative comunitarie Leader, Progetti integrati territoriali)<sup>2</sup>.

L'attuazione della SNAI prevede il ricorso allo strumento dell'Investimento Territoriale Integrato, cosa che ha imposto la sottoscrizione di specifiche convenzioni tra i comuni che prevedono, oltre alla gestione congiunta dei progetti d'area mediante un ufficio comune, la gestione associata di alcuni servizi pubblici di rilevanza intercomunale (catasto, protezione civile, in alcuni casi politiche energetiche, attività produttive e sviluppo locale). Gli interventi per l'attuazione delle strategie d'area fanno capo a due principali tipologie di azione:

- l'adeguamento della qualità e della quantità dell'offerta dei servizi essenziali, in particolare quelli sanitari, dell'istruzione, della formazione professionale ed i servizi alla mobilità;
- gli interventi volti a favorire lo sviluppo locale, facendo leva in particolare sulle risorse naturali e culturali in un'ottica turistica, nonché sulle produzioni tipiche di natura agroalimentare ed artigianale in un'ottica di filiera corta.

Le risorse finanziarie dirette per l'attuazione delle strategie locali ammontano a circa 155 milioni di euro, cui vanno aggiunte 6,5 milioni di euro del Fondo Sociale Europeo ed il contributo ordinario (dell'ordine dei tre milioni di euro annui) previsto dalla legge di stabilità a partire dal 2014.

### **Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane**

Il programma operativo, comunemente denominato PON Metro, si rivolge alle 14 città metropolitane identificate nel 2014 dalla legge 56/2014 (Legge Delrio) e visto per questo come uno stimolo alla attivazione delle competenze di pianificazione e programmazione che i nuovi enti metropolitani dovranno esercitare quando opereranno a regime. Tali configurazioni urbane, com'è noto, costituiscono

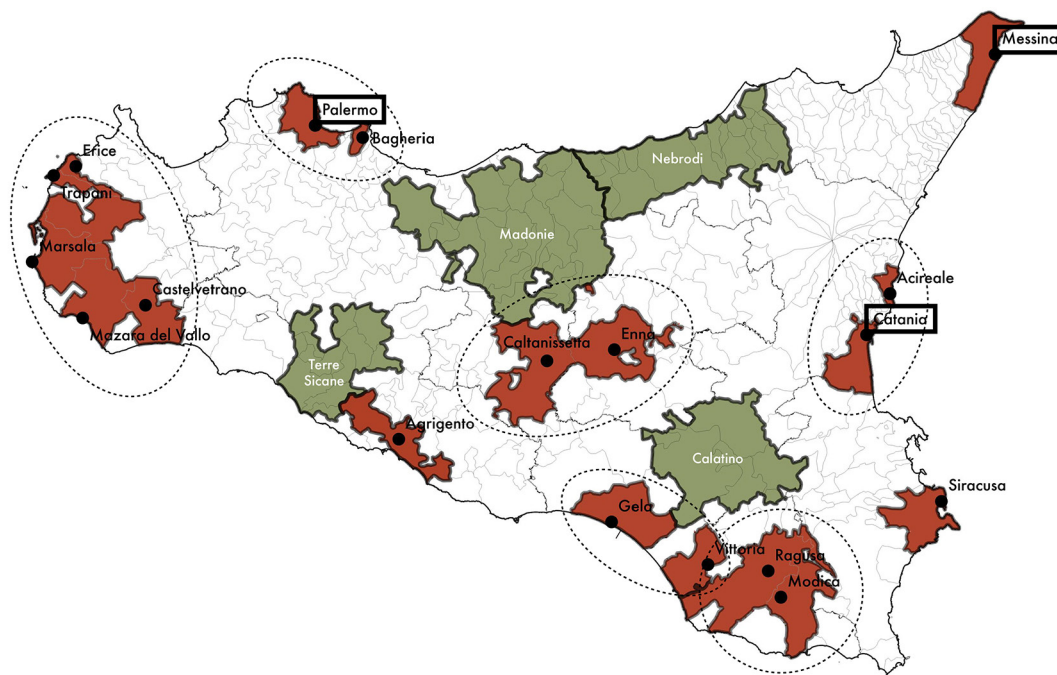
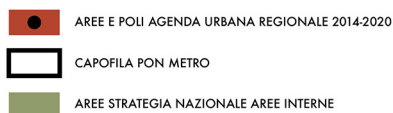
una struttura portante dello sviluppo socio-economico del paese, generando circa la metà del prodotto interno lordo nazionale a fronte di una popolazione che è pari a solo il 14% di quella totale.

In Sicilia il peso demografico delle aree metropolitane è preponderante, costituendo le tre province di Palermo, Catania e Messina (cui la legge Legge Delrio attribuisce lo status di Città Metropolitane) il 60% della popolazione regionale. In esse si concentra non solo una quota rilevante della struttura produttiva e di servizio siciliana, ma anche diffuse e perduranti problematiche urbane, quali in primo luogo la carenza di abitazioni a canone sociale, il degrado delle periferie, l'inefficienza di servizi cruciali per la qualità della vita degli abitanti, quali soprattutto il trasporto pubblico.

La Sicilia è di conseguenza l'unica regione italiana ad avere più di una città interessata dal PON Metro, un programma destinato a sviluppare investimenti nell'isola per 270 milioni di euro lungo due principali direzioni strategiche:

- il ridisegno e la modernizzazione dei servizi urbani per i residenti e gli utilizzatori delle città, in particolare attraverso lo sviluppo dei servizi digitali, la riqualificazione delle reti tecnologiche, il potenziamento della mobilità collettiva;
- la promozione dell'inclusione sociale, in particolare nei quartieri marginali, attraverso l'aumento della dotazione di edilizia residenziale pubblica e delle attrezzature e dei servizi destinati ai segmenti di popolazione più fragile, tra cui gli immigrati, gli anziani ed i bambini.

I piani di azione delle tre città metropolitane siciliane, approvati in via definitiva nell'aprile del 2017, si ancorano a tre degli obiettivi tematici della strategia Europa 2020: l'agenda digitale (OT2), sostenibilità dei servizi e della mobilità urbana (OT4), infrastrutture e servizi per l'inclusione sociale (OT9). Gli interventi riconducibili alla sostenibilità (risparmio energetico e mobilità sostenibile), che da soli assorbono oltre un terzo del budget totale, presentano il maggiore impatto sul piano dell'organizzazione urbana. Accanto ad un certo numero di progetti di rigenerazione energetica di edifici e reti di illuminazione pubblica, tutte e tre le città colgono infatti l'occasione del programma per colmare il gap accumulato sul trasporto pubblico locale ed i sistemi di mobilità sostenibile, in termini di estensione della rete di piste ciclabili, di infomobilità e telecontrollo dei flussi di mobilità collettiva, di un rafforzamento delle flotte degli autobus in dotazione alle aziende comunali. Anche la parte dei piani di azione dedicata all'inclusione sociale, soprattutto laddove destinata a generare nuove centralità di servizio (asili, ludoteche, centri di assistenza sociale) appare destinata ad incidere sulla riduzione delle



Tab. 1: Mappatura dei principali programmi territoriali nell'attuale programmazione in Sicilia (Elaborazione su fonti varie)

marginalità in alcune aree urbane svantaggiate, come i grandi quartieri popolari posti lungo la costa sud a Palermo e ad ovest del centro storico a Catania. Gli interventi sulla creazione/riqualificazione di alloggi di edilizia sociale, invece, vista l'entità della domanda non appaiono in grado di impattare in maniera significativa sulla riduzione del disagio abitativo. In un'ottica di qualità dei servizi territoriali vanno altresì rimarcati gli interventi ricadenti nell'agenda digitale, quali ad esempio i sistemi informativi che le tre città metropolitane si propongono di realizzare per snellire e rendere più trasparenti le procedure relative a settori cruciali per il governo del territorio, quali la gestione dei processi autorizzativi in materia urbanistica, edilizia, delle attività produttive, parte dei quali da realizzarsi in maniera associata con i comuni facenti parte dell'area metropolitana.

## Agenda urbana regionale 2014-2020

Accanto alle iniziative gestite a livello centrale (SNAI e PON Metro), una parte rilevante della politica per le città a valere sui fondi europei 2014-2020 passa per le agende urbane regionali. In Sicilia tale componente della programmazione comunitaria – cui sono assegnati 420 milioni di euro, tre quarti dei quali sostenuti dal FESR – riguarda 18 città di medie e grandi dimensioni<sup>3</sup>, selezionate in base al peso demografico ed alla rilevanza in quanto centri di erogazione di servizi di area vasta.

L'agenda urbana regionale 2014-2020 della Sicilia, pertanto, sia attua a mezzo di strategie di sviluppo urbano sostenibile (SSUS) proposte da questa ristretta cerchia di città in forma singola o associata, secondo gli indirizzi forniti dalla Regione nel corso di un processo di co-pianificazione avviatosi a metà del 2016. Nel corso del 2018-2019, contestualmente alla approvazione delle relative strategie di sviluppo urbano, le città in questione assumeranno lo status di "autorità urbana", facendosi carico di accresciute responsabilità gestionali dell'Investimento Territoriale Integrato (ITI) predisposto ai sensi dell'art. 36 del Regolamento UE 1303/2013 per dare attuazione alle SSUS. Accanto alle città ed ai raggruppamenti predeterminati in sede di programmazione regionale – rispettivamente Messina, Siracusa, Agrigento, oltre a Palermo-Bagheria, Catania-Acireale, Caltanissetta-Enna), il percorso di co-pianificazione ha fatto emergere ulteriori tre raggruppamenti territoriali: quello riguardante le coppie di città Gela-Vittoria e Ragusa-Modica nella Sicilia sudorientale e quello comprendente la totalità delle aree urbane della Sicilia occidentale, ovvero Trapani-Erice, Marsala, Mazara del Vallo e Castelvetro.

Gli obiettivi tematici "cardine" verso cui le città hanno orientato le proprie strategie sono i medesimi del PON Metro, ovvero agenda digitale (OT2), sostenibilità (OT4) e inclusione sociale (OT9). È inevitabile, dunque, che nelle città metropolitane gli ITI dell'agenda urbana regionale risulteranno

complementari alle azioni messe in atto nell'ambito del programma operativo nazionale. Nell'agenda urbana regionale, inoltre, alle città è stato consentito di fare ricorso ad ulteriori obiettivi tematici tra quelli riferibili al sostegno delle piccole e medie imprese soprattutto in chiave turistico (OT3), al contrasto dei rischi ambientali (OT5), alla valorizzazione dei beni culturali e naturali (OT6). Gli investimenti territoriali integrati attivati dalle città potranno contare su una dotazione finanziaria compresa tra i circa 17 milioni di euro disponibili per la città di Agrigento agli oltre 94 milioni per il raggruppamento di Palermo-Bagheria, complessivamente circa il 9% delle risorse complessive presenti nel programma operativo FESR della Sicilia.

Il carattere tuttora in itinere del processo di co-pianificazione non consente di fornire molti dettagli circa la composizione delle strategie di sviluppo urbano sostenibile proposte dalle città. Da una prospettiva regionale, tuttavia, qualche considerazione generale può essere avanzata circa gli elementi di innovazione presenti nella trattazione delle tematiche urbane rispetto ai precedenti cicli di programmazione. Il primo è sicuramente l'apertura ad una prospettiva policentrica tra città di media e talvolta grande dimensione demografica, elemento questo che in Sicilia ha rare manifestazioni a differenza delle diffuse forme di cooperazione tra piccole comuni condotte nelle iniziative di sviluppo locale. Il secondo riguarda l'orientamento tematico delle agende proposte dalle città, le quali sono state forzate a riflettere su alcune questioni progettuali largamente inesplorate nel recente passato, quali in primo luogo la mobilità sostenibile ed il trasporto pubblico locale, il risparmio energetico, il contributo delle nuove tecnologie al più efficiente funzionamento dei servizi pubblici e degli apparati amministrativi.

## Note

1. Secondo la Strategia Nazionale per le Aree Interne, si definiscono tali i territori con le seguenti caratteristiche: (a) sono significativamente distanti dai principali centri di offerta di servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità); (b) dispongono di importanti risorse ambientali (risorse idriche, sistemi agricoli, foreste, paesaggi naturali e umani) e risorse culturali (beni archeologici, insediamenti storici, abbazie, piccoli musei, centri di mestiere); (c) costituiscono un territorio profondamente diversificato, esito delle dinamiche dei vari e differenziati sistemi naturali e dei peculiari e secolari processi di antropizzazione. Cfr. Lucatelli S. (2016), *Strategia Nazionale per le Aree Interne: un punto a due anni dal lancio della Strategia*, Agiregionieuropa, 12 (4).

2. Per lettura integrata delle principali iniziative di sviluppo locale condotte in ambito intercomunale in Sicilia tra gli anni novanta e duemila si veda in particolare: Dematteis G., Governa F., Vinci I. (2003), "La territorializzazione delle politiche di sviluppo. Un'applicazione del modello Slot alla Sicilia", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 77, 2003; Vinci I. (2008), "I territori dello sviluppo locale", in Colaizzo R., Verro A. (a cura di), *Nuovi approcci alle politiche di sviluppo locale. Programmazione 2007-2013*, Quaderni Formez, Formez, Roma.

3. In ordine di dimensione demografica: Palermo, Catania, Messina, Siracusa, Marsala, Gela, Ragusa, Trapani, Caltanissetta, Vittoria, Agrigento, Bagheria, Modica, Acireale, Mazara del Vallo, Castelvetrano, Erice, Enna.