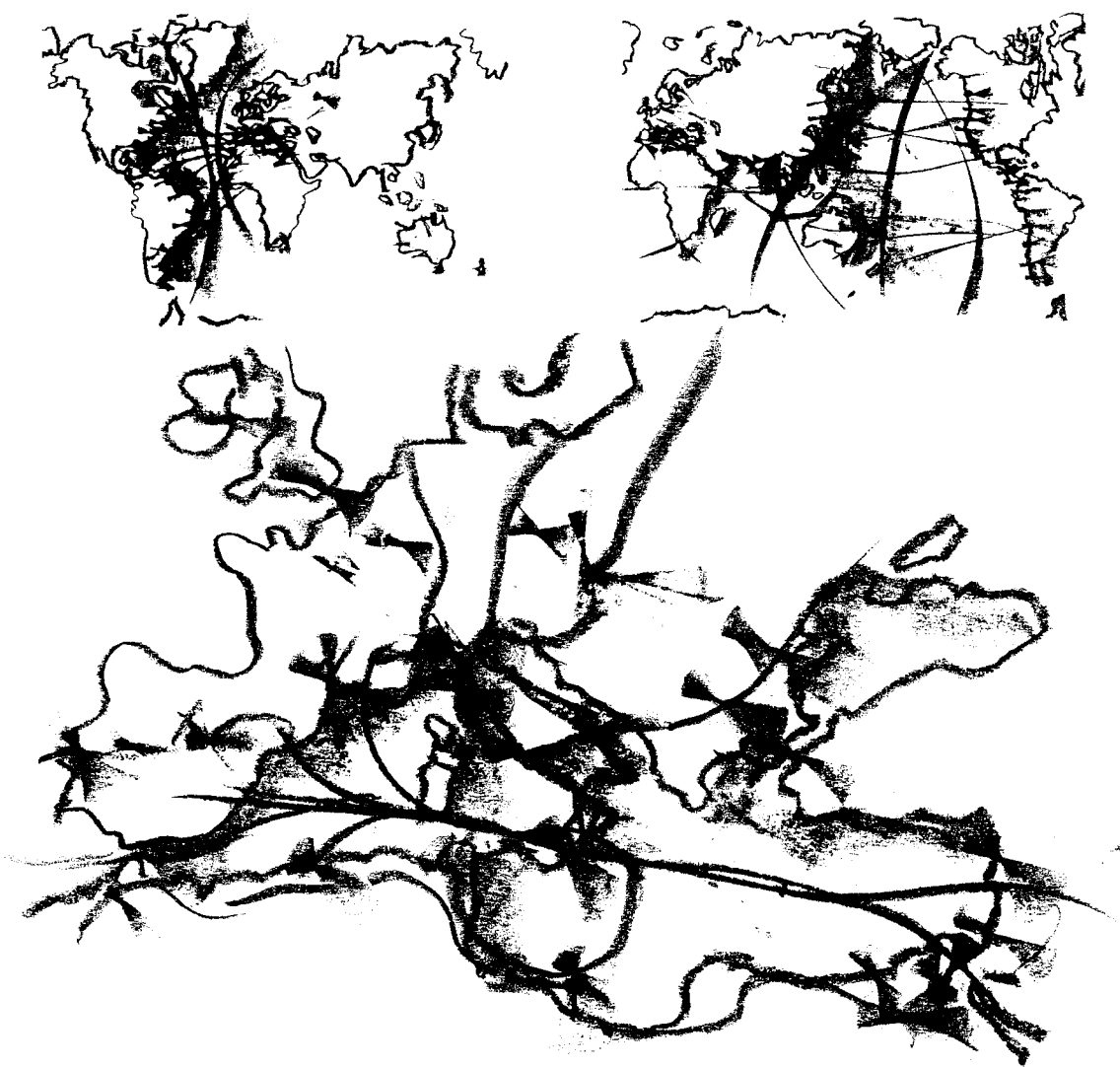




REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE
DIPARTIMENTO REGIONALE URBANISTICA

ARGOMENTI DI PIANIFICAZIONE 2009

Contributi per la riforma urbanistica in Sicilia



FONDAZIONE
FEDERICO II

Indice

Nota introduttiva di Fabrizio Cimino	pag. 3
Verso l'innovazione del sistema della pianificazione di Maurizio Agnese	pag. 4
I.1. Verso la riforma? di Giuseppe Trombino	pag. 5
I.2. Le anomalie siciliane di Nicola Giuliano Leone	pag. 10
I.4. I centri storici: dinamiche in atto, quadro normativo e indirizzi progettuali di Teresa Cannarozzo	pag. 15
I.5. Le innovazioni del piano provinciale, una questione di metodo di Giuseppe Gangemi	pag. 19
II.1. La Regione di Fabrizio Cimino	pag. 23
II.2. La Provincia di Silvia Casuccio	pag. 41
II.3. Il Comune di Giuseppe Treppiedi e Antonella Aluia	pag. 45
II.4. L'Europa di Ferdinando Trapani	pag. 48
III.1. Il processo di valutazione nella pianificazione territoriale e urbanistica di Mario Pantaleo	pag. 51
III.2. Prima identificazione strutturale dell'assetto fisico del territorio siciliano di Federico Calvi	pag. 58
III.3. Le statistiche per il territorio di Antonio Tumminello	pag. 65
IV.1. La difficile innovazione. Lo schema di massima del Piano Territoriale Provinciale di Siracusa di Francesco Martinico	pag. 71
IV.2. L'esperienza dei piani paesaggistici di Enna e Siracusa: una strategia e quattro azioni per il paesaggio di Carmelo Nigrelli	pag. 75
IV.3. Il piano del parco archeologico e paesaggistico della Valle dei Templi di Teresa Cannarozzo	pag. 80
IV.4. Le aree naturali protette e la dimensione rurale di Ignazia Pinzello	pag. 85
IV.5. La partecipazione nel processo di piano: dall'assenza alla proposta, tra equivoci e fraintendimenti di Francesco Lo Piccolo	pag. 93
IV.6. Co-pianificazione e raccordi del P.T.P. degli Erei di Giuseppe Claudio Vitale	pag. 97
IV.7. Strategie territoriali e intercomunalità delle politiche per lo sviluppo locale di Ignazio Vinci	pag. 99

1.3. I centri storici: dinamiche in atto, quadro normativo e indirizzi progettuali

Teresa Cannarozzo¹

1. Letture e interpretazioni

E' universalmente riconosciuto che i centri storici delle città europee e italiane derivino la propria "forma urbis" dagli insediamenti consolidatisi nel medioevo, anche in sovrapposizione a impianti urbani preesistenti.² E le città medioevali, arricchite da trasformazioni successive, alterate dagli sventramenti degli ultimi due secoli, più o meno degradate, più o meno imbellettate, rappresentano ancora oggi il cuore delle città attuali e contribuiscono a determinarne l'identità.

Se ci limitiamo al momento ad analizzare fenomeni oggettivi che hanno influenzato le configurazioni attuali dei centri storici, dobbiamo ricordarci che la città storica per diversi secoli è stata costretta a crescere su sé stessa all'interno di un perimetro fortificato e a ricevere continue immigrazioni dalle campagne. Ciò ha prodotto sopraelevazioni e occupazioni progressive di tutte le aree libere, prima in forme fisiologiche, quando si riusciva a mantenere un certo equilibrio tra la popolazione e le abitazioni, poi in forme sempre più patologiche connesse al sovraffollamento, che ha raggiunto l'apice nel XIX secolo. Anche queste dinamiche hanno contribuito a produrre stratificazioni nel patrimonio edilizio e l'intasamento vero e proprio di ogni spazio ineditato. Ciò è avvenuto a discapito della stabilità degli edifici, delle condizioni igieniche dell'edilizia residenziale e perfino della percorribilità della struttura urbana. Queste patologie non possono essere corrette dalla semplice conservazione, ma hanno bisogno di strategie di intervento organiche e innovative.

I centri storici rispecchiano la storia, la cultura e le civiltà da cui hanno origine e che ne hanno governato i processi di trasformazione: sono i palinsesti pietrificati dell'economia urbana, delle regole politiche, degli statuti sociali e delle tradizioni culturali delle comunità locali.

I centri storici sono anche i nodi più o meno robusti della storicità del territorio e della rete delle risorse territoriali. Possono essere grandi, medi, piccoli e piccolissimi: possono avere generato città metropolitane o costituire piccoli insediamenti ubicati in territori poco accessibili ed essere soggetti a spopolamento e abbandono. In ogni caso i centri storici delle grandi e medie città risentono della qualità della condizione urbana nel suo complesso e presentano livelli diversi di recupero e di integrazione nella città contemporanea a seconda della loro collocazione regionale e delle politiche urbane adoperate.

1.1 I centri storici del centro-nord

I centri storici dell'Italia centro-settentrionale documentano l'operosità di una classe borghese produttiva affermata già a partire dal Medio Evo, che, costruendo i propri edifici per la residenza e per il lavoro, ha contribuito a costruire la città insieme all'aristocrazia, al potere civile e al potere religioso. Una maggiore stabilità economica e sociale ha conservato in queste città abbondanti testimonianze di epoca medioevale.

A partire quindi da una riflessione sull'appartenenza a diversi contesti territoriali si può dire che i centri storici dell'Italia centrale e settentrionale sono inseriti in contesti dove c'è una migliore qualità della vita urbana e che le stesse strutture edilizie sono meno interessate da processi di degrado dovuti a incuria o spopolamento.

Essi oggi sono interessati da un'eccessiva diffusione del terziario, del turismo e di residenze di pregio che ne snaturano il significato, ne riducono lo spessore culturale e ne modificano la composizione

sociale (*gentrification*). Basti pensare a Venezia, Firenze, Genova. Una maggiore tradizione di civiltà urbana e una lunga consuetudine di buon governo hanno impedito che nei centri storici del centro-nord si verificassero alterazioni troppo gravi del patrimonio edilizio storico, veri e propri "abusi" ante litteram, largamente diffusi invece, nei centri storici delle città del sud.

Per i centri minori in abbandono a tutte le latitudini, ci si interroga affannosamente sulla loro sorte. Una delle strategie recenti è la loro trasformazione in "paesi albergo", come sta avvenendo a Santo Stefano di Sessanio in Abruzzo³, a Colletta di Castelbianco in Liguria⁴ e in altre regioni, comunque ben dotate di collegamenti territoriali. Questa strategia può avere maggiore successo se i centri storici minori sono inseriti all'interno di un sistema variegato di ulteriori risorse turistiche diffuse nei territori di gravitazione.

1.2 I centri storici del Mezzogiorno

Questi insediamenti sono a loro volta lo specchio della società e dell'economia che le ha costruite. La composizione sociale è stata costituita per molti secoli da una aristocrazia fastosa ma dissipatrice, da un clero opulento, da una borghesia tardiva poco influente e da masse ingenti di proletariato. L'organizzazione sociale e gli investimenti finanziari dei soggetti economicamente più dotati si sono rispecchiati nella forma fisica della città e delle strutture edilizie, producendo organismi urbani caratterizzati da forti contrasti, che vedono a un estremo i fastosi palazzi della nobiltà e delle gerarchie ecclesiastiche, i grandiosi complessi conventuali, le numerose chiese ricche di opere d'arte e all'altro estremo un tessuto residenziale minuto e intricato, fortemente stratificato e spesso notevolmente degradato.

Le strutture edilizie dei centri storici meridionali hanno subito trasformazioni e ristrutturazioni continue, che, specie nelle città medie e grandi, impediscono di decifrare con chiarezza i tipi edilizi che spesso derivano da trasformazioni processuali molto intricate.

I rifacimenti secenteschi e settecenteschi, estremamente diffusi sia nell'edilizia specialistica che residenziale, hanno profuso sugli edifici una patina continua, dalla quale emergono talvolta frammenti architettonici di epoche più antiche. La riqualificazione e il recupero di tali centri dovrebbe avere anche la finalità di svelare i processi di formazione e di trasformazione del patrimonio edilizio e degli spazi aperti.

I centri storici del mezzogiorno sono meno interessati da politiche sistematiche finalizzate al recupero e alla riqualificazione e presentano ancora forti contraddizioni tra ambiti oggetto di accurati restauri e ambiti fortemente degradati dal punto di vista fisico e sociale.

Anche nel Mezzogiorno le politiche urbane più recenti mirano all'enfaticizzazione delle funzioni culturali e turistiche con la massiccia destinazione a musei, alberghi, bed and breakfast di gran parte del patrimonio edilizio storico come documentano le esperienze di Matera, Taranto, Lecce.

In ogni caso quando i centri storici sono sottratti al ruolo di aree degradate e di sacche di marginalità sociale corrono il rischio di diventare zone residenziali esclusive e terreni arati esclusivamente dalla monocultura del turismo, con processi di *gentrification* e di omologazione fuori controllo.

1.3 I centri storici in Sicilia

Le condizioni dei centri storici delle più importanti città siciliane presentano forti contraddizioni. Essi hanno alle spalle una storia millenaria, denunciana dalla complessità degli impianti urbani e dalle profonde stratificazioni del patrimonio architettonico nelle quali possiamo leggere svariate testimonianze stilistiche di diverse epoche. Agli impianti urbani consolidatisi nell'alto medioevo si sono aggiunti impianti successivi di epoca barocca, o sotto forma di espansione dell'abitato (Trapani, Caltanissetta) o di sovrapposizione alle strutture urbane preesistenti (Palermo, Catania, Ragusa, Siracusa). La crescita continua delle città su sé stesse ha comportato la progressiva saturazione delle aree libere e perfino la privatizzazione o la spartizione della rete viaria secondaria. Ciò è leggibile con particolare evidenza nel centro storico di Siracusa (Ortigia), dove a causa delle coincidenze plurisecolare della città con l'isola fortificata, la crescita edilizia ha

¹ Professore ordinario di Urbanistica, Dipartimento Città e Territorio, Facoltà di Architettura, Università di Palermo. Mail: terecanna@unipa.it. Presidente ANCSA Sicilia. Vice presidente del Parco Archeologico e Paesaggistico della Valle dei Templi di Agrigento.

² H. Pirenne, *Le città del Medioevo*, Bari, Laterza 1971; E. Ennen, *Storia della città medioevale*, Bari, Laterza, 1978; L. Benevolo, *Storia della città*, Bari, Laterza, 1975; J. Huizinga, *L'autunno del Medioevo*, Firenze, Sansoni 1978; T. Cannarozzo, *Dalla città medioevale alla città medioevale* in B. Leone, *Progetti campione nel centro storico di Palermo*, Palermo, Libreria Dante, 1985; F. Cannarozzo, *Il ruolo delle attività commerciali nella formazione delle città* in AA.VV., *La Città e le attività commerciali*, Roma, Ed. Commercio 1990.

³ Architetto Lelio Orio Di Zio

⁴ Progetto di Giancarlo De Carlo.

acquisito caratteri parossistici, fagocitando gli edifici preesistenti e occupando piazze, cortili e vicoli.

Già durante l'Ottocento i centri storici sono aree degradate, abitate prevalentemente da piccola borghesia e proletariato, caratterizzate da un pericoloso sovraffollamento e da precarie condizioni igieniche che alimentano le epidemie di colera. La nobiltà, in piena crisi economica, ha già abbandonato i propri fastosi palazzi e la nascente borghesia preferisce insediarsi in luoghi più consoni alle proprie aspirazioni. La decadenza del patrimonio edilizio è già iniziata; l'assenza di manutenzione da parte della proprietà accelererà in maniera drammatica i processi di degrado degli edifici.

Durante la seconda guerra mondiale i centri storici subiscono una valanga di bombardamenti, le cui conseguenze, a Palermo e a Trapani sono ancora visibili. Dopo la guerra comincia l'esodo degli abitanti: quello coatto dei ceti meno abbienti verso i quartieri popolari, e quello della piccola e media borghesia verso le zone di espansione: quest'ultima è spinta ad allontanarsi anche dalle previsioni dei piani urbanistici che prevedevano la totale distruzione del centro storico, come nel caso di Palermo⁵. L'allontanamento degli abitanti provoca uno spopolamento che non sarà mai più recuperato e una rarefazione delle attività produttive con un depauperamento progressivo delle attività commerciali e artigianali.

Resistono invece le attività e le funzioni istituzionali dislocate in splendidi edifici ubicati sulle piazze e sulle vie principali e una certa quantità di funzioni culturali, che potrebbero ulteriormente espandersi attraverso l'utilizzazione del patrimonio edilizio monumentale attualmente disponibile e spesso abbandonato⁶.

La chiesa e gli ordini conventuali, pur nella progressiva riduzione del proprio ruolo e delle proprie risorse, costituiscono ancora un presidio e offrono assistenza specie alle comunità immigrate, ma non sono nelle condizioni di assicurare una adeguata manutenzione dei propri beni.

I centri storici siciliani risentono dell'appartenenza a contesti urbani e territoriali molto diversificati con riferimento alla dimensione delle città, alla collocazione geografica, alla vitalità dei contesti socio-economici, all'esistenza di piani e politiche urbane finalizzate alla riqualificazione urbana e al recupero del patrimonio edilizio storico.

I centri storici di Palermo e Catania sono investiti da un processo di valorizzazione, anche se disorganico e in assenza di politiche pubbliche di ampio respiro⁷. Nel caso di Palermo il processo di recupero del centro storico è stato guidato dal Piano Particolareggiato Esecutivo per il recupero del centro storico commissionato da Orlando a Cervellati e Benevolo, denominato comunemente P.P.E., approvato dalla Regione nel 1993 e assistito da una legge regionale che ha canalizzato notevoli risorse finanziarie a favore degli interventi di recupero pubblici e privati⁸. Agrigento e Siracusa hanno goduto di una legge speciale, la legge regionale n. 70 del 1976 che imponeva la redazione di un piano particolareggiato e assegnava risorse finanziarie al Comune e ai privati. Mentre a Siracusa, opera dal 1990 un piano particolareggiato che ha innescato concretamente il recupero e la valorizzazione di Ortigia, ad Agrigento il piano particolareggiato è andato in porto solo nel 2007 e il centro storico versa in pessime

condizioni¹⁰.

Per il recupero del centro storico di Ragusa fu predisposta la legge regionale 61 del 1981, che dotò il Comune di abbondanti risorse finanziarie, consentì di acquisire centinaia di immobili e permise di attuare una serie di interventi di restauro su edifici di pregio senza attendere la redazione di uno strumento urbanistico, che per altro non è stato ancora definito¹¹. Trapani, Caltanissetta ed Enna non dispongono di piani specifici finalizzati al recupero dei rispettivi centri storici, ma mentre Trapani ha subito alcuni interventi di riqualificazione urbana realizzati in occasione dell'America's Cup nel 2005, i centri storici di Caltanissetta ed Enna continuano a esprimere abbandono, degrado e marginalità¹².

Palermo e Siracusa hanno avviato concretamente il recupero dei rispettivi centri storici da quando sono entrati in vigore i rispettivi piani a ciò finalizzati e si sono attivati canali finanziari, prevalentemente regionali, per sostenere gli interventi pubblici e privati di recupero¹³.

In ambedue i casi il recupero è partito con lentezza e con un notevole spreco di risorse finanziarie erogate "a pioggia": ha avuto recentemente una certa accelerazione quando gli imprenditori hanno capito che l'investimento nel centro storico diventava economicamente conveniente.

Sia a Palermo che a Siracusa il recupero del centro storico si manifesta attualmente come una somma di "recupero edilizi" per lo più ad opera di privati, realizzati sulle piazze e sulle vie di maggior pregio; non investe la riqualificazione degli spazi pubblici, non prevede una quota significativa di edilizia residenziale pubblica e non è guidato da indirizzi sulle attività e le funzioni da privilegiare, al di là dell'enfasi sulla ricettività turistica alberghiera a cinque stelle.

Il processo di recupero è sottolineato dall'apertura, specie lungo le vie e le piazze principali, di ristoranti, pub, piani bar, enoteche, etc., che scatenano una frenetica vita notturna ed entrano in conflitto con i pochi residenti superstiti. Questo accade dappertutto ma non ad Agrigento dove l'attenzione al centro storico è circoscritta ancora alla sola via Atenea.

Si è creato comunque un mercato immobiliare prima inesistente; i prezzi degli immobili sono cresciuti enormemente e si assiste a una fervida compravendita di edifici anche abitati. Naturalmente tutto ciò prelude alla cacciata degli abitanti meno abbienti, siano essi indigeni o extra-comunitari e alla sparizione dei piccoli esercizi commerciali e artigianali. Rischiano grosso anche i grandi mercati storici all'aperto¹⁴.

Si assiste in sintesi a un ricambio radicale di abitanti e di attività al di fuori di qualsivoglia controllo pubblico.

⁵ V. Teresa Cannarozzo, *Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo* in *Archivio di Studi Urbani e Regionali* n. 67 2000.

⁶ V. Mariena Orlando, *L'attuazione del recupero nel centro storico di Palermo*, in *Urbanistica Informazioni* n. 193, 2004.

⁷ V. Teresa Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, Pubblicula Editrice, 1999. *Sicilia: centri storici come periferie*, in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 208 2006 (pagg. 23-24).

⁸ V. Teresa Cannarozzo, *Palermo: contraddizioni e conflitti* in *L'UNIVERSO* n. 2 marzo-aprile 1997. *Palermo: ieri, oggi, domani* in *L'UNIVERSO* n. 4, luglio-agosto 2003. Bernardo Rossi Doria, *Catania, dalla grande espansione al recupero*, in *L'UNIVERSO* n. 6, novembre-dicembre 2004.

⁹ V. Teresa Cannarozzo, *Palermo tra memoria e futuro. Riqualificazione e recupero del centro storico*, Palermo, Pubblicula Editrice, 1996. Teresa Cannarozzo, *Centro storico di Palermo: dopo il PPE* in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 193 2004. *Un piano ormai inadeguato* in *IL GIORNALE DELL'ARCHITETTURA* n. 45, novembre 2006 (con Mariena Orlando).

¹⁰ V. Teresa Cannarozzo, *Siracusa: finalmente il piano di Ortigia* in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 98 1988. Francesco Lo Piccolo, *Siracusa: misconoscimento e potenzialità dell'identità locale*, in *L'UNIVERSO* n. 6, novembre-dicembre 2003.

¹¹ V. Teresa Cannarozzo, *Agrigento: il piano per il centro storico* in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 115 1991. *Il centro mancato*, in *FUCORRISTA*, settembre 2004 (consultabile sul web). *Agrigento: centro storico e problematiche territoriali* in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 212 2007.

¹² V. Giuseppe Trombino, *Ragusa, una città, due centri storici*, in *L'UNIVERSO* n. 4, luglio-agosto 2004.

¹³ V. Giuseppe Abbate, *Trapani, un territorio straordinario dal futuro incerto*, in *L'UNIVERSO* n. 1, gennaio-febbraio 2004. Giuseppe Trombino, *Caltanissetta*, in *L'UNIVERSO* n. 5, settembre-ottobre, 2003. Ferdinando Trapani, *Enna, una città al centro della questione siciliana*, in *L'UNIVERSO* n. 3, maggio-giugno, 2003.

¹⁴ V. Teresa Cannarozzo, *Centro storico di Palermo: dopo il PPE* in *Urbanistica Informazioni* n. 193 2004. *Il recupero del centro storico di Siracusa: la legge speciale e il nuovo piano attuativo* in *Recuperare* n. 39 1989. *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, Pubblicula Editrice, 1999.

¹⁵ Mi riferisco per es. ai mercati popolari che si trovano nel centro storico di Palermo e che contribuiscono ad arricchire l'identità urbana. V. Teresa Cannarozzo *Centri storici e Sicilia: problematiche e indirizzi*, in *URBANISTICA INFORMAZIONI* n. 212 2007 (pagg. 76-77). T. C., *Palermo: il recupero del centro storico tra eccellenza e marginalità* in *LA QUADRIMESTRALE DELL'ORDINE DEGLI ARCHITETTI DI AGRIGENTO* n. 24, dicembre 2008, pagg. 7-14. ISSN 1824-854X. *Relazione presentata al Convegno Nazionale organizzato dall'INU Campionia Territori e Città del Mezzogiorno - Quante Periferie? Quali Politiche di governo del territorio?*, Napoli, 22-23 marzo 2007.

2. L'evoluzione del quadro normativo

Da un punto di vista normativo sappiamo bene che nonostante l'ampiezza del dibattito culturale sviluppatosi in Italia nel dopoguerra, che ha visto l'A.N.C.S.A. tra i protagonisti più impegnati¹⁵, la nozione e la definizione di centro storico non compaiono mai nella legislazione urbanistica statale¹⁶; compaiono con grande ritardo in alcune leggi speciali e nelle leggi urbanistiche regionali.

Per molti anni lo stato non ha ritenuto di doversi occupare della materia e di poter ignorare gli avanzamenti culturali dovuti alle elaborazioni dell'A.N.C.S.A. di nuove commissioni parlamentari¹⁷, alla sperimentazione avviata in occasione di alcuni piani regolatori, tra cui quello avviato alla fine degli anni '60 dal Comune di Bologna.

Nemmeno la legge 457 del '78 che ha indirettamente riportato l'attenzione sulle aree degradate dei centri storici, fa esplicito riferimento ad essi, ricorrendo invece alla nozione di patrimonio edilizio.

Negli anni '90 i provvedimenti legislativi nazionali continuano a non occuparsi esplicitamente dei centri storici, muovendosi nel solco della 457. Ciò ha contribuito a non dare carattere di priorità al recupero delle città storiche e a canalizzare risorse e investimenti altrove. Si è assistito contemporaneamente a una proliferazione di strumenti urbanistici, per lo più riconducibili ai piani particolareggiati come i *programmi integrati di intervento*¹⁸ o i *programmi di recupero urbano*¹⁹ che propongono sostanzialmente la concertazione tra l'intervento pubblico e quello privato, offrono procedure semplificate e costituiscono varianti dei piani regolatori generali.

Gli interventi di questo tipo proposti su tutto il territorio nazionale, ampiamente pubblicizzati in mostre e monografie, rivelano in realtà che, per la maggior parte dei casi, l'obiettivo della *riqualificazione urbana* viene raggiunto attraverso la costruzione di migliaia di metri cubi di iniziativa privata²⁰.

Il tema dei centri storici conquista una propria identità e specificità nella elaborazione di alcune leggi speciali riferite a particolari città (con appositi canali finanziari per gli interventi) o a particolari contesti territoriali, colpiti da gravi calamità (per lo più terremoti) e in alcune leggi regionali²¹. Tra le prime ricordiamo la legge speciale per Venezia²², quella per i Sassi di Matera²³ e la normativa sul recupero dei casali della periferia napoletana emanata in attuazione della legge 219 del 1981²⁴. Ci limitiamo a enare queste leggi perché sono quelle che costituiscono il più notevole avanzamento metodologico e normativo dell'intervento nei centri storici derivante dall'evoluzione e dalla maturazione culturale del tema in riferimento agli aspetti progettuali, economici e gestionali.

Un posto di rilievo merita la legge regionale siciliana n. 70 del 1976, dedicata al recupero dei centri storici di Siracusa (l'isola di Ortigia) e di Agrigento, nella quale i primi articoli, ispirati dalla Carta di Gubbio, hanno valenza di carattere generale.

Bisogna arrivare al 1997 per trovare il primo disegno di legge nazionale, proposto dal ministro dei Beni Culturali e vice presidente del Consiglio Walter Veltroni, denominato *Norme per le città storiche*, finalizzato al recupero e alla rivitalizzazione dei

*centri storici, dei quartieri e dei siti di interesse storico artistico*²⁵.

La proposta è stata aspramente criticata dall'Istituto Nazionale di Urbanistica con argomentazioni un po' sbrigative, concernenti principalmente la sottrazione di competenza agli enti locali a favore delle Soprintendenze e l'assenza di connessioni con la disciplina urbanistica. Ed è stata rapidamente abbandonata.

I disegni di legge di riforma urbanistica o di governo del territorio sepolti in Parlamento, per la maggior parte ignorano il tema dei centri storici: che viene solo sfiorato nel Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio del 2004. Nel migliore dei casi la problematica dei centri storici viene trattata nella legislazione urbanistica delle regioni.

3. Indirizzi progettuali e operativi in Sicilia

In Sicilia, sia nella legislazione speciale che in quella ordinaria, si prevedeva che il recupero dei centri storici dovesse attuarsi tramite la redazione di piani particolareggiati, strumenti urbanistici complessi e costosi, e per questo utilizzati molto raramente. Basti pensare che solo Siracusa e Palermo sono dotate di piani particolareggiati che coprono l'intera città storica. Nonostante il poco interesse della politica siciliana verso la normativa urbanistica, dimostrata dall'inesistenza di una legge urbanistica aggiornata, qualche ramo dell'amministrazione regionale, pur in un quadro di contraddizioni, se non di vero e proprio conflitto con altri settori del medesimo apparato, ha cercato di suggerire nella seconda metà degli anni '90 un nuovo modello di sviluppo regionale e di assetto del territorio, basato sulla migliore utilizzazione delle risorse culturali, insediative, naturalistiche e ambientali per tentare di dare alla Sicilia un nuovo ruolo economico e produttivo nell'ambito nazionale e internazionale.

Ci si riferisce in particolare alle Linee Guida del Piano territoriale paesistico regionale approvate nel 1999 (PTPR), e a due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, emanate nel 2000²⁶. Nel PTPR la Regione aveva messo finalmente a fuoco il tema dell'intervento di recupero dei *"Centri e nuclei storici"* consolidando e ampliando l'orientamento culturale espresso succintamente nell'art. 55 della L.R. 71/78 e nelle leggi speciali. Il PTPR, infatti per la prima volta, *"individua quali centri e nuclei storici le strutture insediative aggregate storicamente consolidate delle quali occorre preservare e valorizzare le specificità storico-urbanistiche-architettoniche in stretto e inestinguibile rapporto con quelle paesaggistico-ambientali"*. Come si evince da quanto sopra, l'intervento di recupero dei centri storici, è stato finalmente promosso anche in Sicilia come obiettivo irrinunciabile e qualificante per conseguire un assetto del territorio regionale culturalmente ed economicamente aggiornato, per il quale si sollecita una adeguata attenzione da parte delle amministrazioni locali e si comincia ad assegnare risorse.

Per raggiungere pienamente l'obiettivo era necessario però aggiornare tecnicamente e culturalmente anche il contenuto dei piani urbanistici finalizzati al recupero dei centri storici. Per conseguire questo risultato, anche in assenza di sostanziali modifiche legislative, l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, ha emanato due circolari sulla pianificazione comunale e sul recupero dei centri storici, che, pur muovendosi nell'ambito della normativa vigente, hanno determinato un nuovo modo di fare i piani regolatori, privilegiando finalmente la riqualificazione urbana e il riuso del patrimonio edilizio storico.²⁷

I due provvedimenti hanno avuto l'obiettivo di utilizzare al meglio anche il contributo della pianificazione locale, che è obbligatoria

¹⁵ V. Associazione Nazionale Centri Storici-Artistici, www.ancsa.org

¹⁶ Il primo provvedimento legislativo che poteva condurre a una sorta di tutela di insieme si può far risalire alla l. 1497 del 1939 di cui sono noti i limiti estetizzanti e vedutistici.

¹⁷ V. i lavori della Commissione Papaldo (cfr. Camera dei Deputati, Segretariato generale, *Ricerca sui beni culturali*, vol. II, Roma 1976).

¹⁸ Art. 16 della legge 17 febbraio 1992 n. 179, i cui commi 3,4,5,6 e 7 sono stati dichiarati per altro costituzionalmente illegittimi dalla Corte costituzionale con la sentenza del 17 febbraio 1992 n. 393.

¹⁹ Art. 11 del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 398, convertito in legge con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 n. 493.

²⁰ V. ad es. Ministero dei LL. PP. INU *I programmi di riqualificazione urbana*, Roma, INU edizioni, 1997.

²¹ Per un esame accurato della produzione legislativa nazionale e regionale v. la relazione di Luigi Scano, *I centri storici nella legislazione e le ipotesi per il futuro*, presentata al Convegno internazionale, *Le città di fondazione: storia e politiche di recupero*, Cervia, 24-25 e 26 settembre 1998 (atti in corso di stampa) e Teresa Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, Publiscola, 1998.

²² L. n. 798/1984.

²³ L. n. 771/1986.

²⁴ Legge promulgata dopo il terremoto del 1980 in Campania.

²⁵ V. la relazione di Teresa Cannarozzo, *L'ANCSA e il disegno di legge Veltroni, ovvero, i centri storici e la legislazione nazionale*, presentata al Seminario di studio ANCSA di Lucca del 9 e 10 ottobre 1998. La relazione è pubblicata nel volume: Teresa Cannarozzo, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo, Publiscola Editrice, 1999.

²⁶ V. Teresa Cannarozzo, *Il sistema dei centri storici* In Giulotta D., Naselli F., Trapani F. (a cura di) *Motiv. microcentralità relazionali nel mediterraneo*, Introduzione di Urbani L. PALERMO, Giulotta Editore, 2004.

²⁷ L'assessore che ha preso l'iniziativa è stato il Prof. Federico Martino, docente universitario e indipendente di Rifondazione Comunista. I testi delle circolari sono stati predisposti da Teresa Cannarozzo. V. Teresa Cannarozzo, *Sicilia: le nuove regole per fare i piani puntano sul recupero dei centri storici* in *EDILIZIA E TERRITORIO* n. 41, 30 ottobre-4 novembre 2000.

per legge e soggetta a rinnovamento periodico, per pervenire anche "dal basso" al riordino e alla riqualificazione del territorio regionale, facendo appello alla responsabilità degli amministratori locali.

Ambedue le circolari veicolano un messaggio di fondo: che le scelte progettuali devono scaturire da analisi approfondite dello stato di fatto, da percorsi conoscitivi appropriati e strutturati in funzione degli obiettivi da raggiungere.

In particolare, la circolare n. 3/2000 *Aggiornamento dei contenuti degli strumenti urbanistici generali e attuativi per il recupero dei centri storici* introduce lo strumento urbanistico della variante generale per la zona "A" e prevede l'intervento diretto, limitando l'utilizzazione dei piani particolareggiati ad aree che presentano problematiche particolari. Essa costituisce una vera e propria guida tecnica e culturale per strutturare i piani urbanistici finalizzati alla riqualificazione e al recupero dei centri storici.

Data la difficoltà del tema e la poca sperimentazione effettuata, la circolare suggerisce in maniera didascalica il numero e la qualità degli elaborati da redigere, le scale di rappresentazione, le analisi da svolgere, le destinazioni d'uso compatibili con la rivitalizzazione della città storica.

Il patrimonio edilizio storico e gli spazi inediti dovranno essere analizzati e classificati attraverso l'analisi tipologica, che non deve essere basata sull'uso di "tipi" aprioristicamente determinati, ma su studi e indagini dirette sul "campo" relazionate alla storia e alle tradizioni locali.

Al fine di facilitare la comprensione degli argomenti trattati, è allegata alla circolare una nota che contiene la "terminologia" e l'elenco delle "destinazioni d'uso".

Il nuovo strumento urbanistico della variante generale per la zona A ha avuto successo e una ventina di comuni, in attesa di aggiornare i piani regolatori generali, hanno cominciato a rivedere la pianificazione all'interno dei centri storici intraprendendo la via della formazione della variante generale, più snella e meno costosa del piano particolareggiato²⁸.

Le varianti generali assicurano quadri organici e aggiornati di riferimento entro cui collocare i soggetti attuatori e le risorse finanziarie, condizioni richieste dall'Unione Europea per erogare i finanziamenti necessari alla realizzazione degli interventi.

4. Conclusioni

È sicuro che i centri storici hanno bisogno di interventi progettuali di innovazione e modernizzazione che non si esauriscono nella sostituzione edilizia, anche pregevole, di qualche tassello, ma che riguardano l'intera struttura urbana e la sua immissione in un nuovo cielo vitale, compatibile con la storicità e i valori dell'insediamento, che deve comunque mantenere una molteplicità di funzioni e di ruoli, tra cui quello residenziale.

Il problema della presunta frattura tra conservatori e innovatori, alimentato da *pasdaran* di opposti schieramenti, denota prima di tutto l'incapacità di inquadrare correttamente il tema di discussione, la metodologia progettuale e gli obiettivi da raggiungere. Non ci può essere conservazione senza innovazione. Bisogna abbandonare sterili contrapposizioni e praticare una progettualità di maggiore respiro: offrire una visione strategica del ruolo della città storica all'interno della città contemporanea e del sistema territoriale.

L'innovazione può concernere i rapporti tra il centro storico, la città contemporanea e il territorio di gravitazione, ma anche i modi di abitare e le tipologie di servizi all'interno della città storica, da offrire a una società in mutamento: ci riferiamo alla dimensione e all'aggregazione degli alloggi in relazione alla qualità e alla consistenza offerta dal patrimonio edilizio storico e alla domanda posta dai possibili utenti, come famiglie tradizionali, singles, anziani, studenti, immigrati; al ruolo degli spazi pubblici e agli spazi di relazione nell'ambito di una città intesa come "bene comune" in cui tutti possano praticare il "diritto alla città".

²⁸ Tra gli altri, si sono lanciati in questa iniziativa i comuni di Castronovo, Vicari, S. Mauro Castelverde, Gangi, Termini Imerese in provincia di Palermo; Campobello di Mazara, Castellammare del Golfo, S. Vito Lo Capo, in provincia di Trapani; Canicatti, in provincia di Agrigento; Scicli, in provincia di Ragusa; Misterbianco e Viagrande in provincia di Catania. Molte amministrazioni richiedono di approfondire i temi della mobilità, della pedonalizzazione, del traffico e della sosta.

Riferimenti bibliografici

- Muratori Saverio, *Studi per una operante storia urbana di Venezia*, Roma, 1959.
- Muratori Saverio, *Studi per una operante storia urbana di Roma*, 1964.
- Mumford Lewis, *La città nella storia*, Etas Kompass, Milano 1967.
- Caniggia Gianfranco, "Ricerca storico tipologica", in *La città di Como, 1968-69*, Como 1970.
- Pirenne Henri, *Le città del medioevo*, Laterza, Roma-Bari 1971.
- Scannavini Roberto, "Bologna, il piano per il centro storico", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.
- Cervellati Pier Luigi, "Bologna - Introduzione all'intervento pubblico nel centro storico", in AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.
- Cervellati Pier Luigi, Scannavini Roberto (a cura di), *Bologna: politica e metodologia del restauro nei centri storici*, il Mulino, Bologna 1973.
- AA. VV., *L'intervento pubblico nei centri storici*, Edilizia Popolare n°110, Roma 1973.
- Huizinga Johan, *L'autunno del medioevo*, Sansoni, Firenze 1974.
- Caniggia Gianfranco, *Strutture dello spazio antropico - Studi e note*, Unedit, Firenze 1976.
- Cervellati Pier Luigi, Miliari Mariangela, *I centri storici*, Guaraldi, Firenze 1977.
- Cervellati Pier Luigi, Scannavini Roberto, De Angelis Carlo, *La nuova cultura delle città*, Mondadori, Milano 1977.
- Garin Eugenio, *Medioevo e rinascimento*, Laterza, Roma-Bari 1978.
- Ennen Edith, *Storia della città medievale*, Laterza, Roma-Bari 1978.
- Caniggia Gianfranco, Maffei Gian Luigi, *Composizione architettonica e tipologia edilizia - Lettura dell'edilizia di base*, Marsilio Editori, Venezia 1979.
- Ciccone Filippo (a cura di), *Recupero e riqualificazione urbana nel Programma straordinario per Napoli*, Giuffrè, Milano 1984.
- Benevolo Leonardo, *L'ultimo capitolo dell'architettura moderna*, Laterza, Roma-Bari 1985.
- Roberto Lopez, *Intervista sulla città medievale*, Bari, Laterza, 1984.
- Cannarozzo Teresa, *Cultura dei luoghi e cultura del progetto*, Alinea, Firenze 1986.
- Trigilia Lucia, *La città in Sicilia*, Alinea, Firenze 1992.
- Cannarozzo Teresa (a cura di), *La riqualificazione della città meridionale*, Quaderni di Urbanistica Informazioni n° 11, Roma 1992.
- Maffei Gian Luigi (a cura di), *La casa rurale in Lunigiana*, Venezia, Marsilio 1990.
- Maffei Gian Luigi, *La casa fiorentina nella storia della città*, Venezia, Marsilio 1990.
- Gabrielli Bruno, *Il recupero della città esistente*, Etaslibri, Milano 1993.
- Gimdaleha Ismè, *Il progetto Kalthes*, Marsilio, Venezia 1995.
- Cannarozzo Teresa, *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo Publicscula Editrice, 1999.
- Tommaso Giura Longo e Maurizio Petrangeli (a cura), Introduzione di Teresa Cannarozzo *L'architettura per la riqualificazione della città esistente. Il contributo dei Premi Gubbio*, Roma, Gangemi Editore, 2001.
- Giuseppe Abbate *Il ruolo dell'analisi tipologica nel recupero dei centri storici*, Palermo, Publicscula Editrice, 2002.