

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 |





Il Rapporto sul Territorio è uno strumento di conoscenza che l'Istituto Nazionale di Urbanistica rende annualmente disponibile sia agli attori protagonisti delle decisioni rilevanti in materia urbanistica che a tutti i cittadini perché possano acquisire migliore consapevolezza delle dinamiche in atto nelle diverse realtà che compongono lo straordinario mosaico del territorio italiano. L'INU Sicilia, che partecipa attivamente alla costruzione del rapporto nazionale, ha voluto, quest'anno, elaborare un documento specifico sulla realtà siciliana per orientare le dinamiche di trasformazione e l'indispensabile salvaguardia di uno fra i territori più complessi ma insieme straordinari del Paese.

Il volume raccoglie in tre ampie e articolate sezioni tre famiglie di questioni tipiche dell'indagine e dell'azione urbanistica: i fenomeni e le geografie, i piani e le politiche, le questioni del governo del territorio.

La prima famiglia restituisce una Sicilia caratterizzata da un andamento demografico poco più dinamico, se comparato alle altre regioni del Mezzogiorno d'Italia, ma con tassi affatto inferiori alle grandi regioni italiane. Tuttavia a fronte di questa relativa stabilità si riscontra un aumento rilevante degli edifici presenti sul territorio regionale, secondo solo alla Lombardia che ha, però, il doppio della popolazione siciliana.

L'economia locale è caratterizzata da un deciso ritardo confermato dal fatto che, negli anni della crisi globale susseguenti al fallimento della Lehman Brothers (2008), il tasso di crescita del PIL pro capite è diminuito del 12,7%, con perdita netta superiore alla media nazionale che si attesta a circa - 8%. Il 2017 è un anno di timida ripresa nonostante l'endemica sofferenza delle imprese siciliane dovuta alla scarsa competitività dovuta anche alla bassa produttività generata dalla pessima qualità delle infrastrutture, prime fra tutte quelle dei trasporti.

Un deciso punto di forza per l'economia siciliana è rappresentato dall'opportunità offerta dalle sue aree rurali che conservano ambienti incontaminati e una grande biodiversità. Sono questi i luoghi privilegiati per sperimentare nuovi modelli d'innovazione e competitività. Il quadro di riferimento sono le strategie della cosiddetta "transizione socio-ecologica", promossa dalla UE, dove i territori rurali sono posti al centro di processi complessi che, originati dal settore primario, si integrano e concorrono nella transizione verso una *smart land* che riconosca e valorizzi la grande potenzialità delle aree interne. Per darle

spazio e farle crescere è tuttavia indispensabile frenare in maniera decisa il consumo di suolo. I dati confermano la Sicilia come la regione con la percentuale maggiore di suolo consumato lungo la fascia costiera dove, peraltro, si concentra la maggior parte del carico antropico connesso agli usi insediativi, alle infrastrutture, alle attrezzature turistiche e con evidenti casi di edilizia abusiva. L'elevata impermeabilizzazione dei suoli, in particolare nei comuni delle cinture metropolitane di Palermo e di Catania, manifesta l'emergenza di situazioni a elevato rischio dove l'aggravarsi della pericolosità indotta dai cambiamenti climatici è confermata puntualmente dagli eventi ciclici (che ormai si fatica a definire disastri per la periodicità con la quale si manifestano) che colpiscono un territorio sguarnito di ogni difesa. A fronte di questo quadro calamitoso la pianificazione urbana per le principali città di Sicilia restituisce una limitata consapevolezza per i temi del rischio, che si concretizza in poche ed inefficaci misure riscontrabili nel quadro delle previsioni degli strumenti urbanistici.

Occorre virare decisamente, e senza indugio, verso una gestione nuova del governo del 'territorio' e del 'paesaggio' siciliano che devono costituire un'endiadi superando gli attuali processi di trasformazione che assoggettano le dinamiche innovative solo a strumenti parziali, incentrati su una tutela inadeguata e spesso arroccata su posizioni di retroguardia – se non di vera incultura del territorio – anziché a definire con coraggio strumenti proattivi di sviluppo.

La sezione dedicata ai Piani e alle Politiche non può, dunque, non aprirsi con una tanto sconsolata quanto approfondita disamina della situazione della pianificazione urbanistica comunale caratterizzata da tempi inaccettabili nella revisione di piani che per la maggior parte sono stati redatti nel secolo scorso e, in molti casi, sono ancora approssimati programmi di fabbricazione. Non soccorrono certo le recenti "Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici". Infatti, per comprendere le possibilità operative offerte dalla discussa L.R. 13/2015 – che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto favorire la rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici consentendo procedure rapide e semplificate per il recupero del patrimonio edilizio – sarà necessario attendere alcuni anni e gli esiti di un percorso incerto che oscilla fra eccessi di tutela e sovrabbondanti liberalizzazioni negli interventi. Questa famiglia di analisi delle politiche pubbliche, avviate attraverso i piani, prosegue affrontando

la complessa questione della pianificazione paesaggistica che in Sicilia non sembra aver superato un approccio rivolto alla mera tutela del territorio rinunciando ad offrire un contributo sostantivo alla sua pianificazione. La scelta di non assoggettare alla VAS i piani paesaggistici, lungi dall'accelerarne il processo di formazione, ha privato questi strumenti di un valido supporto alle decisioni che avrebbe consentito di integrare le scelte di tutela con un più ampio quadro conoscitivo e valutativo e che avrebbe permesso quell'integrazione con gli altri strumenti di pianificazione di area vasta in quella prospettiva proattiva a cui prima si accennava.

La seconda sezione del volume prosegue con un'attenta disamina delle pianificazioni di settore sulle Aree protette e sulla relativa normativa regionale (in corso di revisione da anni) insieme a quelle dei piani di bacino e di quella regionale dei trasporti.

Essa si chiude con note positive confortate da una diffusa analisi della Programmazione Comunitaria che in atto appare sicuramente in controtendenza rispetto alle poco edificanti esperienze passate. Questo si deve sia agli orientamenti strategici e tematici adottati in sede comunitaria, che alle scelte, assunte in ambito nazionale, di consentire positive e rilevanti ricadute dirette sui processi di territorializzazione dei fondi strutturali. Sia con il PON Metro, ma anche con la strategia nazionale delle aree interne, sono le realtà decentrate le vivaci protagoniste di questa fase in luogo dell'eccessiva centralizzazione a livello regionale che aveva caratterizzato le precedenti stagioni. Alle luci di questo sguardo, rivolto all'Europa, si contrappongono le ombre che si allungano sulla questione del governo del territorio in Sicilia che viene affrontata nella sezione conclusiva del volume.

Come osserva G. Trombino (p. 81) le "forti contraddizioni" sono la misura di un «dato più volte dimostrato da numerosi studi, riferiti a diversi aspetti della realtà siciliana. Dunque, non è altro che una ulteriore dimostrazione di tale assunto quella che può derivarsi dall'esame dei provvedimenti che la Regione siciliana, nei suoi settanta anni di autonomia legislativa, ha approvato in materia urbanistica».

Queste ombre si stendono sulla riforma della legge urbanistica, sul riassetto istituzionale, sulla pianificazione di area vasta.

La Sicilia è l'unica grande regione d'Italia priva di un proprio provvedimento organico in materia di governo del territorio ed è la sola che continua ad applicare le sempre più anacronistiche disposizioni della LUN del 1942. Le conseguenze di tale ritardo sono rappresentate da strumenti urbanistici obsoleti, tempi biblici per l'aggiornamento dei piani e per le approvazioni di varianti urbanistiche e, più in generale, da una sostanziale inefficacia del sistema della pianificazione urbanistica, con

ricadute pesantemente negative sull'assetto delle città e del territorio e sullo sviluppo economico e sociale.

Sullo stesso piano si colloca l'enorme ritardo accumulato nel processo di costruzione dei governi metropolitani in Sicilia dovuto anzitutto al travagliato iter della legge regionale che regola l'assetto degli enti intermedi, la quale ha innescato vari rinvii negli adempimenti amministrativi propedeutici alla costituzione degli organi delle città metropolitane con le relative funzioni.

Come ho di recente evidenziato in un articolo per "Edilizia e Territorio", in Sicilia è indispensabile recuperare il tempo perduto per definire un nuovo quadro normativo che dovrà, in tempi brevissimi, consentire il superamento dello stato di profonda crisi nella quale si trova oggi l'urbanistica proprio a partire da quella comunale. È a questa scala, infatti, che si palesa maggiormente la crisi del modello metodologico deduttivo proposto dalla legge urbanistica del 1942 e la inadeguatezza della strumentazione rappresentata dal PRG e dai piani esecutivi, sui quali si basa quel modello in assenza, ad esempio, ad ogni riferimento ad ipotesi perequative. Al pari la VAS va integrata nel processo di formazione dei piani attesa l'impossibilità di inserire le nuove procedure valutative nelle attuali obsolete procedure di formazione dei PRG. Occorre muovere verso un modello, già adottato da molti anni in tante altre regioni italiane, che preveda che l'intero processo di formazione del Piano venga gestito attraverso conferenze di pianificazione secondo le procedure ormai proficuamente applicate, anche nella regione siciliana, per la approvazione dei programmi e progetti di rilevante interesse pubblico.

È una questione indifferibile che, trascendendo l'aspetto proprio della pianificazione urbanistica, assume piena rilevanza sociale se è vero, com'è vero, quanto aveva evidenziato, tanti anni fa, G. Campo laddove notava che: «i comuni in Sicilia sono una collettività che troppo spesso è stata estraniata dai processi decisionali, troppo spesso esclusa dai momenti di partecipazione alle scelte che la riguardavano: ne è derivato, da parte del cittadino, un atteggiamento di sfiducia nelle istituzioni democratiche che ha accentuato le forme di individualismo, fino a diventare spregio per ogni tipo di regola che imponga un minimo sacrificio al singolo in nome della collettività».

Paolo La Greca  
Presidente INU Sicilia



**SEZIONE 1**

**Fenomeni e geografie**



## Introduzione

Osservando l'andamento della popolazione negli ultimi quindici anni (2001-2016) in chiave comparativa, l'immagine complessiva che si ricava della Sicilia è di una regione relativamente dinamica nel contesto del Mezzogiorno, ma con tassi di crescita significativamente inferiori a quelli nazionali e di alcune regioni del centro-nord in particolare. Tra i due censimenti (2001-2011) la popolazione residente in Sicilia è complessivamente cresciuta dello 0,7%, un valore pari a circa un sesto di quello nazionale (4,3) e soprattutto di gran lunga inferiore al dato registrato dalle regioni italiane con i più consistenti incrementi demografici, quali l'Emilia Romagna, il Lazio, la Lombardia. In ragione di ciò, la Sicilia si mantiene al di sopra della soglia dei cinque milioni di abitanti, accogliendo circa l'8,4% della popolazione italiana e mantenendo il quarto posto tra le regioni italiane più popolate, ma non è escluso che già nel breve periodo possa essere superata dal Veneto come quarta regione italiana per peso demografico.

È ben noto come tali dinamiche, in Italia come in Europa<sup>1</sup>, siano state negli ultimi due decenni fortemente influenzate dai fenomeni migratori e dai loro effetti sulla quota di residenti stranieri, soprattutto nelle aree urbane. Se riferissimo le nostre osservazioni alla sola componente italiana della popolazione residente, infatti, la Sicilia avrebbe una dinamica demografica negativa, ma in misura appena superiore al dato nazionale (-0,8% contro 0,5%). Ma mentre a livello nazionale questa tendenza è stata abbondantemente compensata dalla crescita della popolazione straniera (+6,8%), i circa 75.000 nuovi residenti di nazionalità straniera collocatisi in Sicilia incidono solo per il 2,5% sulla popolazione complessiva. In definitiva, sussiste un processo di scomposizione etnica della popolazione siciliana, ma con un andamento piuttosto contenuto rispetto alle regioni del centro-nord.

Un ulteriore carattere peculiare del profilo demografico-insediativo del territorio siciliano, così come emerge dall'ultimo censimento, riguarda il numero degli edifici presenti sul territorio regionale, che al 2011 ammontavano a poco più di 1,7 milioni, di cui 1.431.419 destinati ad uso residenziale<sup>2</sup>. Tra il 2001<sup>3</sup> ed il 2011<sup>4</sup>, la Sicilia ha visto comprimere lievemente il trend di crescita di questo valore, passando al secondo posto in Italia dietro la regione Lombardia, ma occorre precisare che quest'ultima ha una popolazione

residente pari al doppio di quella siciliana. A questo dato così macroscopico concorrono due differenti caratteristiche del modello insediativo regionale: da un lato, l'alta incidenza di seconde case, la cui produzione è andata declinando negli ultimi anni, ma che comunque continua ad interessare vaste porzioni del territorio regionale, soprattutto costiero; dall'altro, una scarsa capacità di allocare efficacemente il patrimonio residenziale, con evidenti effetti sulla questione abitativa, soprattutto nelle maggiori città. Come conseguenza, la quota di abitazioni non occupate sul numero complessivo delle abitazioni disponibili risulta essere la più alta in Italia, pari al 47% del totale contro una media nazionale del 24%.

## Andamento demografico e concentrazione della popolazione

In termini generali, il confronto tra i due ultimi censimenti evidenzia un processo di redistribuzione della popolazione residente soprattutto verso le aree della regione caratterizzate da una più diffusa strutturazione urbana. Su base provinciale, i territori su cui permangono dinamiche demografiche positive sono le aree di Ragusa, Trapani e Siracusa e le provincie metropolitane, con la sola eccezione di Messina, che ha registrato una contrazione della popolazione residente pari a circa il 2%.

Una migliore comprensione dei processi di redistribuzione della popolazione residente sul territorio regionale suggerisce di osservare il fenomeno demografico nei comuni a partire da sei principali classi di popolazione:

- comuni con meno di 1.000 abitanti;
- comuni con una popolazione compresa tra 1.000 e 5.000 abitanti;
- comuni con una popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti;
- comuni con una popolazione compresa tra 10.000 e 30.000 abitanti;
- comuni con una popolazione compresa tra 30.000 e 100.000 abitanti;
- comuni con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Stando alla popolazione residente registrata nel 2016<sup>5</sup>, alla prima classe appartengono 34 comuni posti prevalentemente nelle aree interne, per una popolazione complessiva di poco superiore ai 24.000 abitanti. I comuni appartenenti a questa classe hanno perso, nel quindicennio tra il 2001 ed il 2016, il 9,5% della popolazione, in buona parte dei casi riproducendo un processo di

lungo periodo che ha avuto inizio nel secondo dopoguerra. Considerazioni analoghe possono avanzarsi per la classe di popolazione tra 1.000 e 5.000 abitanti, quella numericamente più cospicua, con 171 comuni corrispondenti al 43% del totale. I comuni appartenenti a questa classe, tra il 2001 ed il 2016, perdono complessivamente il 3,6% della popolazione, con 39 comuni caratterizzati da un decremento percentuale della popolazione in doppia cifra. All'interno di questa classe, di contro, si trovano anche 20 comuni con una crescita di popolazione superiore al 10%, ma tutti ricompresi all'interno delle cinture delle tre città metropolitane (di cui si dirà in seguito) con le sole eccezioni di San Vito Lo Capo ed Ustica, dove evidentemente il dinamismo demografico si lega alla vivacità delle economie turistiche.

Nelle tre classi ricomprese tra 5.000 e 100.000 abitanti i fenomeni di declino demografico si invertono, con processi di contrazione della popolazione in un numero limitato di comuni interni ed invece un numero più cospicuo di città di piccole e medie dimensioni con evidenti incrementi della popolazione, non necessariamente appartenenti alle cinture metropolitane.

Nella classe tra 5.000 e 10.000 abitanti (73 comuni), la popolazione si accresce globalmente del 3,1%, mentre in quella tra 10.000 e 30.000 (78 comuni) l'incremento demografico arriva al 7,8%. In queste due classi è interessante rilevare come gli incrementi demografici più

Se si escludono i comuni maggiormente interessati dai processi di suburbanizzazione nelle aree metropolitane, si manifestano incrementi percentuali molto consistenti in un numero significativo di poli urbani, solo in parte riconducibili ad aggregazioni urbane policentriche: Vittoria (17,6), Canicattì (13,4), Favara (8,2), Mazara del Vallo (8,1), Marsala (8), Gela (7,4), Ragusa (7,4), Agrigento (7,2).

Si tratta in molti casi di una inversione di tendenza rispetto al decennio precedente (1991-2001)<sup>6</sup>, frutto di un rinnovato dinamismo socio-economico, almeno rispetto al contesto territoriale circostante, così come esito del processo di immigrazione degli ultimi anni è la conseguente regolarizzazione della popolazione straniera residente<sup>7</sup>.

### I processi di cambiamento demografico nelle grandi città

Contrariamente alle città di medie dimensioni, i comuni con una popolazione superiore ai 100.000 abitanti – i tre capoluoghi metropolitani oltre a Siracusa –, sembrano non avere invertito il processo di declino demografico avuto luogo almeno negli ultimi due decenni. Pur in assestamento demografico nell'ultimo decennio, Siracusa ha perso oltre 7.000 residenti rispetto al 1991. Un andamento demografico altalenante non ha impedito al comune di Messina di perdere il 4,2% della popolazione nel decennio 2001-2011 e quasi

| Classi di città      | 2001      | 2011      | 2016      | Variazione % pop. 2001-2016 |
|----------------------|-----------|-----------|-----------|-----------------------------|
| 1 (< 1.000)          | 27.467    | 26.510    | 24.867    | -9,5                        |
| 2 (1.000 > 5.000)    | 490.835   | 489.961   | 473.111   | -3,6                        |
| 3 (5.000 > 10.000)   | 509.418   | 530.380   | 525.398   | 3,1                         |
| 4 (10.000 > 30.000)  | 1.195.612 | 1.277.401 | 1.289.328 | 7,8                         |
| 5 (30.000 > 100.000) | 1.304.897 | 1.411.137 | 1.411.837 | 8,2                         |
| 6 (> 100.000)        | 1.398.108 | 1.315.686 | 1.349.720 | -3,5                        |

Tab. 1: Evoluzione demografica per classi di città tra gli anni 2001 e 2016 (Elaborazione su dati ISTAT)

cospicui non riguardino esclusivamente le cinture metropolitane, quanto anche comuni di piccola e media dimensione posti all'interno di aree vaste demograficamente dinamiche, quali soprattutto quelle coincidenti con i sistemi urbani della Sicilia Occidentale e Sud-Orientale. Al contempo, è interessante rilevare come i comuni ricadenti nelle isole minori – come Lampedusa, Pantelleria, Lipari – segnino aumenti considerevoli della popolazione residente, secondo un processo che coinvolge più in generale diverse porzioni dei territori costieri. Con l'unica eccezione di Milazzo, negli ultimi quindici anni le città medie con una popolazione superiore ai 30.000 abitanti sono tutte caratterizzate da una tendenza alla crescita demografica.

il 2% nell'ultimo quindicennio. Nelle due maggiori città siciliane, il declino demografico ha avuto corso sin dagli anni settanta a Catania e dagli anni ottanta a Palermo, pur se le ultime rilevazioni mostrano segnali in controtendenza. Al pari di buona parte delle città metropolitane italiane, tali processi si legano ai meccanismi di suburbanizzazione verso i comuni delle cinture, particolarmente evidenti a Catania dove il comune capoluogo ha una popolazione residente di poco superiore alle 300.000 unità, pur rimanendo il fulcro di un'area metropolitana di oltre un milione di abitanti. Tali processi, di conseguenza, hanno determinato l'emergere di poli urbani di medie dimensioni, funzionalmente

e territorialmente collegati alla città centrale, all'interno dei quali si sono manifestate i più consistenti incrementi demografici dell'intera regione. Comuni di medie dimensioni quali Carini e Monreale, orbitanti sulla città di Palermo, negli ultimi quindici anni, hanno visto accrescere la loro popolazione del 57,5% e del 23,5% rispettivamente. Nell'area metropolitana catanese, la popolazione residente nel comune di Mascalucia si è accresciuta del 31,2%, così come nel comune di Misterbianco del 12,6%. In queste due aree in particolare, incrementi demografici dell'ordine del 20-30% hanno

interessato anche numerosissimi comuni con popolazione compresa tra 10.000 e 30.000 abitanti, determinando vere e proprie saldature nel tessuto insediativo. Come conseguenza di ciò, la cintura metropolitana di Catania assorbe ormai una quota di popolazione residente superiore al 70% del totale, mentre un maggiore equilibrio tra centro e periferia dell'area metropolitana la si osserva a Messina e soprattutto a Palermo.

Un fenomeno degno di attenzione riguarda il processo di redistribuzione della popolazione all'interno delle corone metropolitane, come

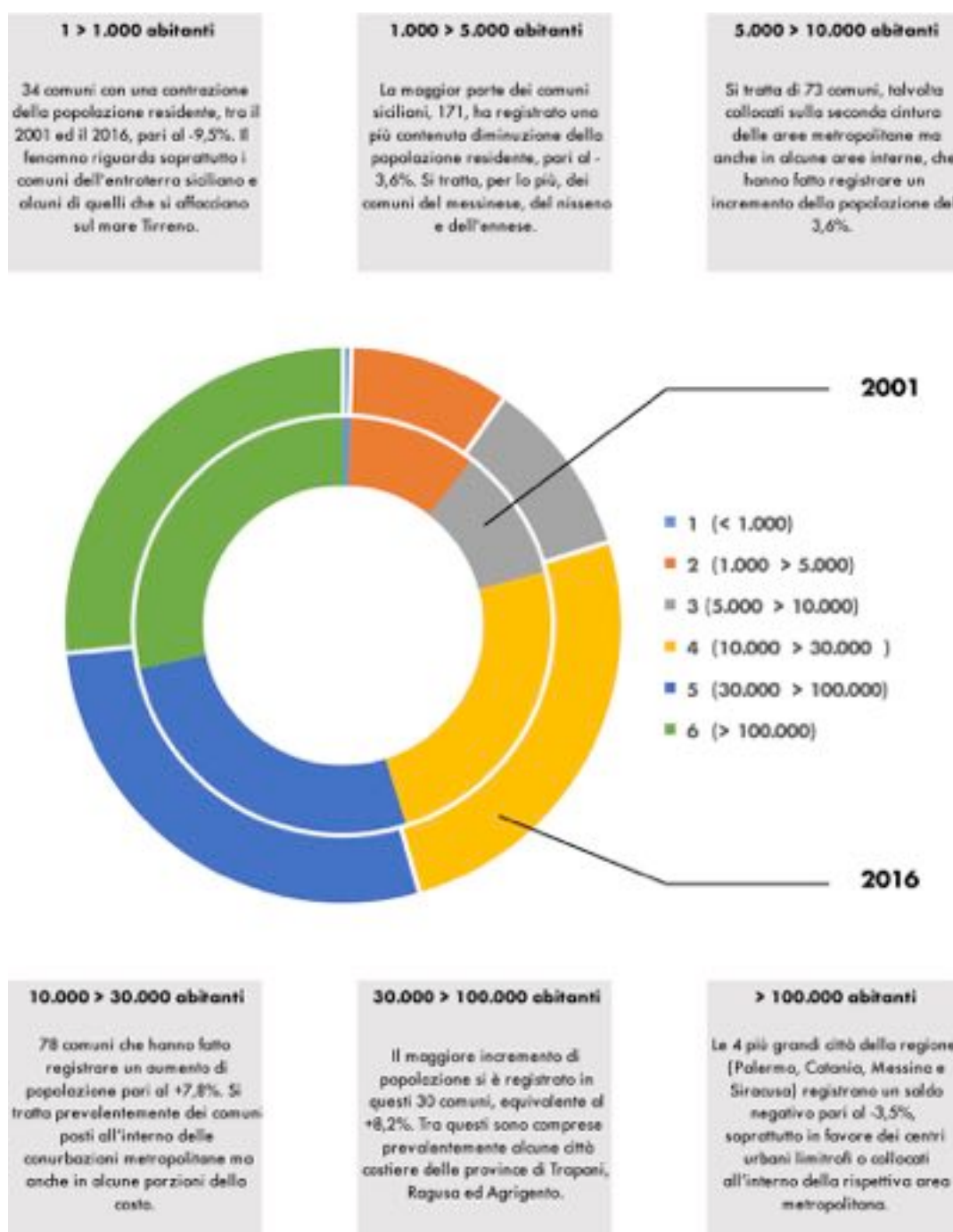


Fig. 1: Il contributo dei comuni, per classi di popolazione, al complesso della popolazione regionale tra il 2001 ed il 2016 - anello esterno (Elaborazione su dati ISTAT)



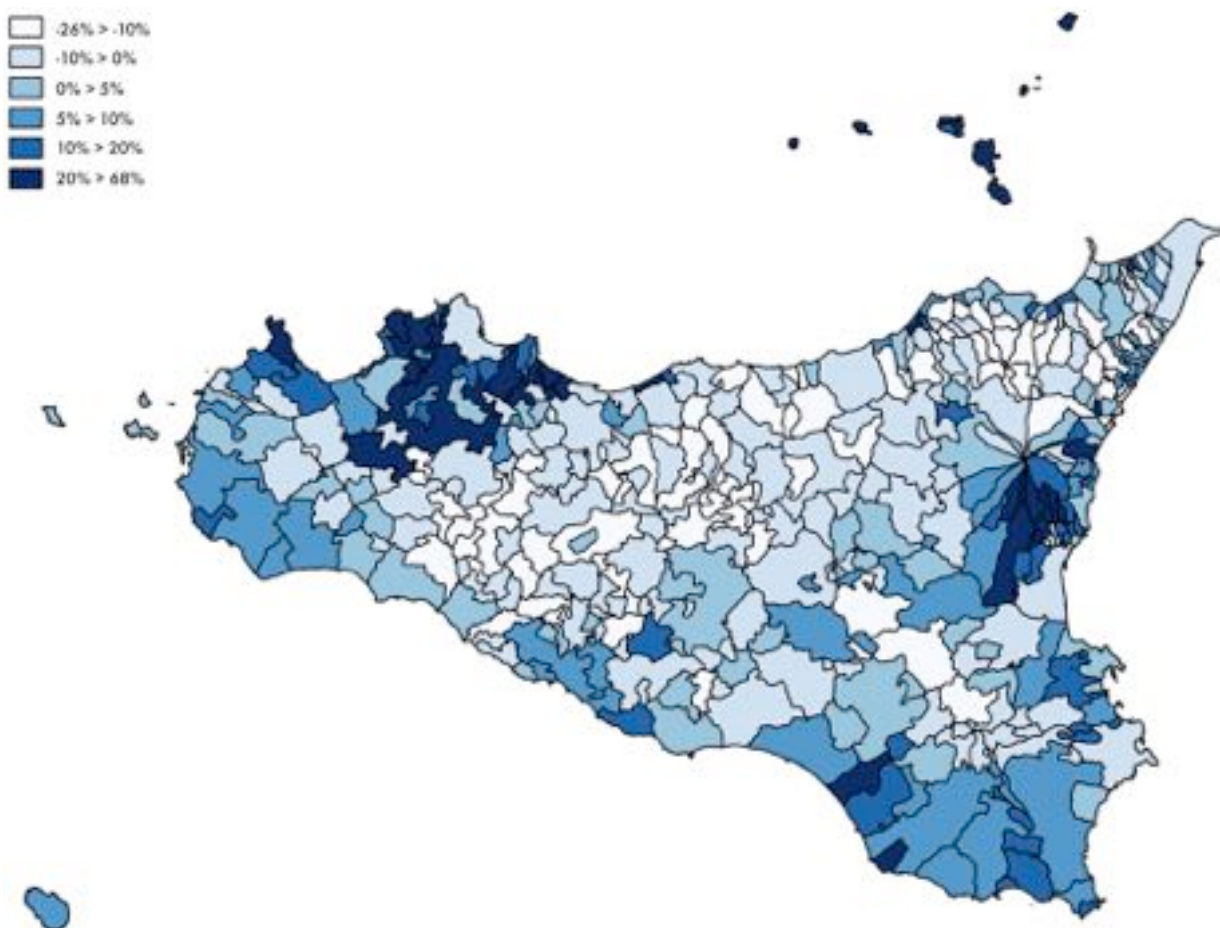


Fig. 2: Andamento della popolazione nei comuni tra il 2001 ed il 2016 (Elaborazione su dati ISTAT)

si evince dal decremento demografico in atto ad esempio a Termini Imerese (-2,9%), nell'area metropolitana di Palermo, o a Gravina (-4,5%) nell'area metropolitana di Catania, in controtendenza rispetto alle dinamiche di crescita degli anni precedenti. Pare ragionevole ricondurre tale fenomeno alla saturazione delle aree disponibili a fini residenziali, ovvero alla maggiore concorrenza esercitata da comuni limitrofi nell'attrazione di funzioni produttive e soprattutto commerciali.

### Uno sguardo d'insieme dalla prospettiva delle città

Il quadro che emerge dalle analisi fin qui condotte sull'andamento della popolazione negli ultimi quindici anni denota il consolidarsi di alcuni fenomeni di strutturazione territoriale in cui le dinamiche demografiche appaiono il riflesso di più ampi processi economici e sociali. In particolare, appare evidente la tendenza ad uno sviluppo del sistema urbano di tipo duale, in cui i vertici della catena – i comuni di piccole dimensioni (fino a 5.000 abitanti) e le maggiori città (oltre i 100.000 abitanti) – perdono popolazione rispetto al resto del tessuto insediativo regionale. A fronte di un impoverimento complessivo delle

aree interne e montane, secondo dinamiche consolidate ormai da alcuni decenni, nelle città l'evoluzione demografica più recente segue tre principali movimenti:

- la tenuta della consistenza demografica in alcuni poli urbani di medie dimensioni nella Sicilia centrale e meridionale, con tendenze aggregative generalmente sfavorevoli ai piccoli comuni limitrofi e che solo in casi limitati (ad esempio Agrigento) manifestano segnali di aggregazione in una ottica policentrica;
- il rafforzamento di due principali sistemi urbani policentrici (nella Sicilia occidentale e nella Sicilia sud-orientale), con processi di crescita che coinvolgono una pluralità di poli urbani di medie dimensioni e con dinamiche demografiche che interessano anche i piccoli comuni ad essi limitrofi;
- il permanere di dinamiche di suburbanizzazione nelle tre aree metropolitane, con tendenze tuttora consistenti nelle cinture delle città metropolitane di Palermo e Catania e con andamento più contenuto e discontinuo nella conurbazione attorno all'area urbana di Messina.

Nel complesso, il segmento più dinamico del sistema urbano regionale sotto il profilo



demografico è quello che interessa le città di medie dimensioni, rafforzando l'identità di una regione dal modello di sviluppo territoriale storicamente policentrico. Tra le regioni italiane, infatti, solo la Puglia ha un numero di città con popolazione maggiore ai 50.000 abitanti superiore a quelle che si trovano sul territorio siciliano (15), cui vanno aggiunte ulteriori diciannove città con più 30.000 abitanti, le quali si configurano in molti casi come poli generatori di servizi territoriali per reti più o meno estese di comuni limitrofi.

Se da un lato le dinamiche in atto segnalano il consolidarsi del fenomeno urbano nelle fasce costiere a scapito delle aree interne, dall'altro, proprio lungo queste direttrici, appare degno di nota il processo di saldatura che sembra delinearsi tra sistemi urbani di diverso rango ed articolazione funzionale. Nella Sicilia occidentale, ad esempio, appare evidente come il dinamismo demografico interessi le città di piccole e medie dimensioni che si frappongono tra l'area metropolitana di Palermo ed il sistema policentrico incentrato tra le aree urbane di Trapani e Marsala, configurando l'emergere di potenziali regioni urbane più complesse, in linea con i fenomeni che si osservano in altre aree del paese.

#### Note

1. Cfr. i dati pubblicati da Eurostat nel 2017.
2. Cfr. ISTAT (2011), *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*.
3. Cfr. ISTAT (2001), *14° Censimento della popolazione e delle abitazioni 2001*.
4. Cfr. ISTAT (2011), *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*.
5. Cfr. ISTAT (2016), "Le trasformazioni demografiche e sociali: una lettura per generazione", in *Rapporto Annuale 2016. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
6. Cfr. ISTAT (1991), *13° Censimento della Popolazione e delle Abitazioni*.
7. Cfr. ISTAT (2016), "Popolazione", in *Italia in cifre 2016*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.



## Introduzione

La Sicilia registra un notevole ritardo economico rispetto all'economia nazionale. Il PIL pro capite ammonta (dati 2015) a 17.600 euro, corrispondente al 63,3% del dato nazionale (27,800 euro) e al 60,9% rispetto a quello medio dell'Unione europea (28,900 euro). Nel periodo 2007-2015, il tasso di crescita del PIL pro capite è diminuito del 12,7%, con perdita netta superiore alla media nazionale (-7,9%). Nel 2015 il PIL nominale della Sicilia ammontava a 87.383 milioni di euro, contribuendo al 5,3% del PIL nazionale<sup>1</sup>. La Sicilia ha registrato il 22,1% di disoccupazione, uno dei più alti livelli in Italia mentre la disoccupazione, nel periodo 2009-2016, è cresciuta del 60%<sup>2</sup>. Si è di fronte, quindi, al chiaro caso di una regione in ritardo di sviluppo (*lagging region*), che solo nel 2017 ha cominciato a fornire alcuni timidi segnali di ripresa.

Il sistema economico regionale si basa essenzialmente sui servizi non di mercato (32,3%), principalmente forniti dalla pubblica amministrazione, l'intermediazione finanziaria, immobiliare e affari (27,1%), il commercio (23,9%). L'edilizia (4,8%), l'industria (7,6%) e l'agricoltura (4,3%, superiore alla media nazionale), contribuiscono marginalmente al prodotto regionale.

Le imprese siciliane soffrono di problemi di competitività a causa anche della bassa produttività fattoriale su cui influisce la qualità delle infrastrutture, in particolare nel settore dei trasporti. Le aziende siciliane appartenenti ai settori più dinamici (chimica, informatica, farmaceutica, biotecnologia, elettronica, attività professionale, scientifica e tecnica) sono concentrate nelle aree metropolitane di Palermo, Messina e Catania, a dimostrazione di una specializzazione gerarchica di servizi riflettente logiche alla Christaller e che saranno meglio indicate nel prossimo paragrafo. Ma per una analisi delle economie locali, probabilmente bisogna osservare in modo diverso lo spazio nelle sue diverse dimensioni. È difficile, quindi, guardare oggi alle aree locali in Sicilia senza osservarne alcune dinamiche interne che ne hanno probabilmente mutato lo scenario anche per gli effetti della grande recessione di questi anni, che ha profondamente mutato il paradigma economico spaziale dei territori regionali.

La Sicilia, in questi anni, è uscita con un volto molto diverso e con indicatori economici fortemente peggiorati, ma anche con processi di cambiamento in essere che possono essere

evidenziato solo attraverso metodi di analisi meno tradizionali. A tal fine nei paragrafi successivi sono presentati due modi diversi di analisi dei territori: uno tradizionale, volto a cogliere alcuni aspetti di alcuni settori o filiere produttive locali presenti in Sicilia, a cui seguirà un'analisi delle recenti ipotesi *place based* utili a cogliere i rendimenti presenti, ma principalmente futuri in un'ottica di politiche locali e regionali in grado di fornire una reale dimensione spaziale ai fenomeni economici.

## Economie locali e mappature comunali

La classificazione estrae alcuni risultati di uno studio<sup>3</sup> (Regione Siciliana, 2015) basato sui dati Telemaco Infocamere che ha prodotto elementi sulle economie locali in Sicilia, identificando un quoziente sintetico di localizzazione, basato sul valore aggiunto, la capacità ad esportare e il numero delle imprese presenti nei comuni dell'Isola.

A tal fine sono considerati settori specifici quali l'agroalimentare e alcuni comparti dell'industria manifatturiera. Rimandando alla pubblicazione di riferimento sulla metodologia con cui è stato determinato l'indice di intensità, i dati di riferimento corrispondono ad una quota del 27,2% del valore aggiunto complessivo, una buona *proxy* per segnare le localizzazioni economiche dei comuni siciliani.

Si è, quindi, fatta una scelta delle filiere più significative e legate ai comuni di riferimento, in una logica di analisi che, in modo meno tradizionale, guarda alle nuove politiche regionali di intervento per le aree meno avanzate<sup>4</sup>.

La filiera agroalimentare nei comuni siciliani registra densità interessanti misurate dagli indici di localizzazione delle imprese rispetto al dato medio di riferimento nazionale all'interno dei comuni di Marsala, Vittoria, Salemi, Menfi e Poggioreale (vedi Tab. 1). Come si evince anche dalla restituzione cartografica (Fig. 1), le concentrazioni maggiori sono nelle aree sud della Sicilia occidentale e in quella Sud-Orientale.

Un'altra filiera significativa è quella del tessile e dell'abbigliamento. In tale ambito Godrano (PA) mostra un livello di specializzazione superiore ai parametri medi (142,8) un vero e proprio *outlier*, influenzato dalla bassa numerosità della popolazione residente, mentre le zone del messinese, e in parte Catania, offrono livelli localizzativi interessanti.

La filiera dei prodotti farmaceutici è basata su 31 imprese presenti in Sicilia con una maggiore

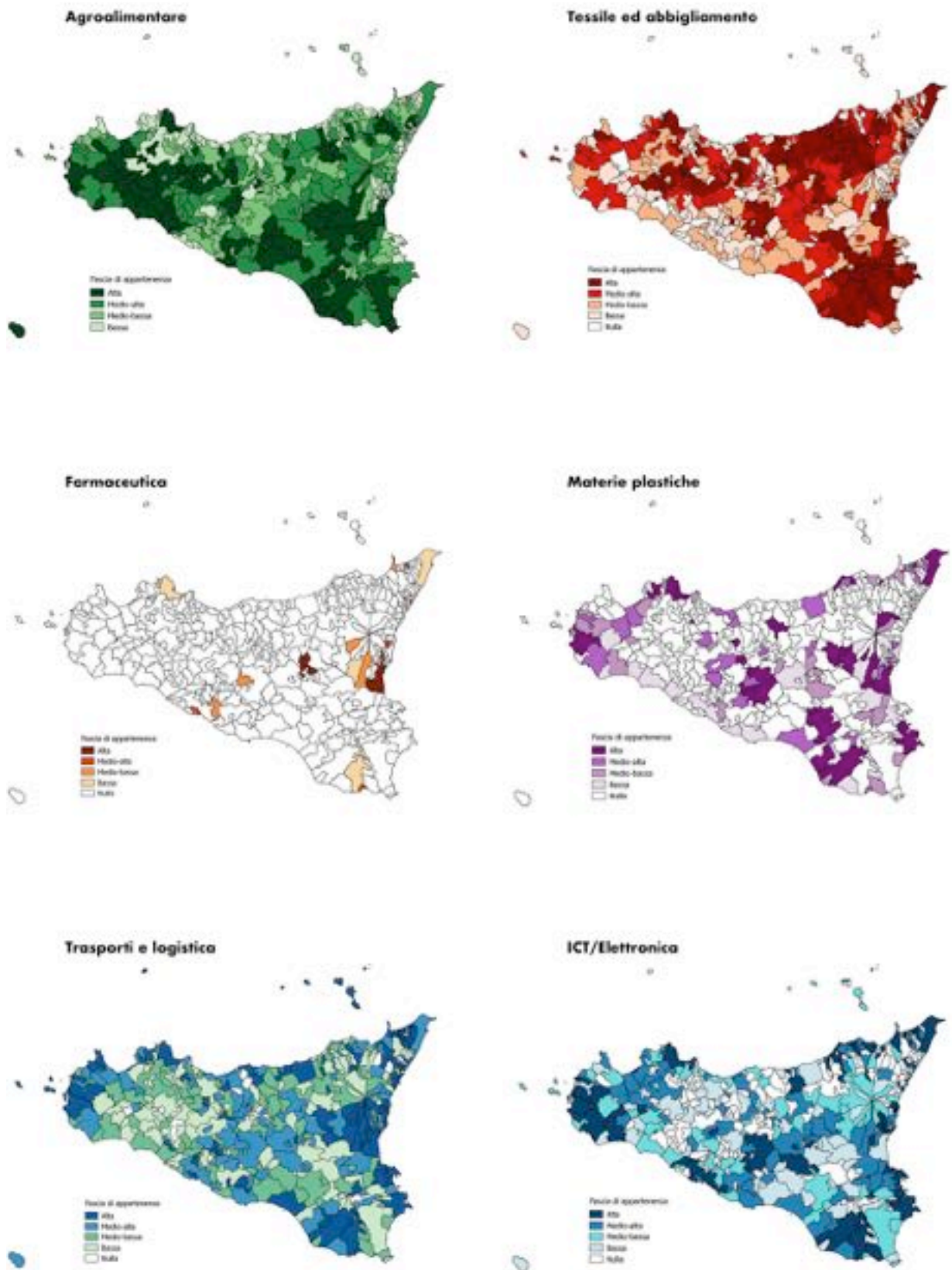


Fig. 1: Cartogrammi di alcune filiere produttive della Sicilia (Rielaborazione su dati Regione Siciliana, 2015)

localizzazione a Catania e includendo altri comuni specializzati come Valverde e Viagrande. La stessa cartografia mostra anche alcuni comuni del messinese (come Santa Teresa Riva) in cui la relativamente bassa dimensione demografica

influenza il quoziente di localizzazione in modo significativo. La farmaceutica, quindi, mostra una ipotesi di micro cluster nella Sicilia Orientale, ma di dimensioni poco significative. La filiera delle



materie plastiche e della gomma registra una presenza in Sicilia distribuita in 120 comuni con presenza significativa a Catania, Belpasso e Regalbuto, collegate ad attività di filiera con il settore agroalimentare per il confezionamento. La Sicilia Centro-Orientale è l'area maggiormente interessata con la presenza di economia di densità di tipo intersettoriale.

Il settore dei trasporti e della logistica è abbastanza diffuso in Sicilia e il numero delle imprese direttamente collegato alla dimensione delle principali città di Palermo, Catania e in parte Messina. Interessante l'indice di Camporotondo Etneo, comune appartenente alla città metropolitana di Catania con un quoziente di localizzazione pari a 3,9 e che migliora la performance dell'area metropolitana etnea. L'ultima filiera considerata è quella della ICT/ elettronica, che nei comuni siciliani è al di sotto della media nazionale e che solo in alcune realtà raggiunge valori omogenei al dato nazionale. La presenza di San Gregorio all'interno dell'area metropolitana di Catania conferma, anche in ambito locale, l'importanza del distretto produttivo Etna Valley. In sintesi, pur con tutti i limiti di un indicatore fortemente influenzato dal parametro della popolazione, i dati complessivi registrano sicuramente la centralità delle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina, ma segnalano anche l'importanza di piccole realtà marginali nelle aree interne dell'Isola, che meritano un interesse maggiore e che hanno mostrato una certa dinamicità in un periodo di persistente e lunga recessione. I dati analizzati, in ogni caso, permettono di interpretare tali dinamiche positive nel territorio regionale solo adottando uno schema diverso di analisi.

## La Smart Specialisation Strategy in Sicilia

L'analisi precedentemente svolta offre utili elementi di contesto, ma non permette di analizzare il territorio nelle sue diverse dinamicità, in particolare nei suoi aspetti funzionali e di innovazione. Le recenti prescrizioni per la Sicilia della *Smart Specialisation Strategy* (S3)<sup>5</sup> hanno fornito una direzione di cambiamento verso una moderna politica regionale che ad oggi, tuttavia, non pare ancora in grado di affrontare i temi dello sviluppo dalla prospettiva delle nuove economie locali. L'S3, infatti, si ispira alla definizione non tanto del grado di competitività dei settori produttivi, come in precedenza analizzato, ma all'identificazione di alcuni domini tecnologici che, per la Sicilia, hanno come obiettivi generali il rafforzamento del sistema economico regionale, la diffusione di soluzioni e servizi innovativi guidati dalla domanda interna e internazionale, la promozione e la diffusione della cultura dell'innovazione multilivello. L'S3 identifica alcuni domini tecnologici rilevanti (KETs) trasversali in alcune aree che sono state

| Comuni                                  | Quozienti di localizzazione | Imprese |
|---|-----------------------------|---------|
| <b>Filiera Agroalimentare</b>           |                             |         |
| Marsala (TP)                            | 2,9                         | 3.658   |
| Vittoria (RG)                           | 2,9                         | 2.850   |
| Poggioreale (TP)                        | 5,4                         | 165     |
| Salemi (TP)                             | 4,6                         | 957     |
| Menfi (AG)                              | 4,5                         | 915     |
| <b>Filiera Tessile ed abbigliamento</b> |                             |         |
| Godrano (PA)                            | 142,8                       | 22      |
| Tortona (ME)                            | 96,2                        | 98      |
| San Fratello (ME)                       | 91,7                        | 61      |
| <b>Filiera Prodotti farmaceutici</b>    |                             |         |
| Assoro (EN)                             | 15,8                        | 1       |
| Catania (CT)                            | 3                           | 12      |
| S. Teresa Riva (ME)                     | 6,9                         | 1       |
| <b>Filiera Materie plastiche</b>        |                             |         |
| Regalbuto (EN)                          | 7,1                         | 12      |
| Catania (CT)                            | 0,8                         | 47      |
| Belpasso (CT)                           | 2,9                         | 16      |
| <b>Filiera Trasporti e logistica</b>    |                             |         |
| Catania (CT)                            | 1,5                         | 1.091   |
| Palermo (PA)                            | 1,1                         | 1.109   |
| Camporotondo Et. (CT)                   | 3,9                         | 27      |
| <b>Filiera ICT/Elettronica</b>          |                             |         |
| Palermo (PA)                            | 0,9                         | 731     |
| Piazza armerino (EN)                    | 2,1                         | 12      |
| San Gregorio (CT)                       | 1,2                         | 23      |
| Rocciuja (ME)                           | 1,2                         | 3       |

Tab. 1: Principali filiere produttive in Sicilia (Elaborazione su dati Regione Siciliana, 2015)

indicate come significative per la Sicilia (Tab. 2), ed in particolare: Scienza della vita; Economia del mare; Turismo, Beni Culturali, Cultura; Agroalimentare; Smart Cities and Communities. Domini economici, questi, in grado di utilizzare tutte le leve tecnologiche utili al cambiamento della traiettoria di sviluppo regionale e che, al momento, presentano ancora livelli molto distanti dalla media europea.

La strategia regionale enfatizza il concetto delle *related varieties*, cioè quella diversificazione che provoca effetti di *spillover*, basati sulla concentrazione di risorse disponibili per la stimolazione della diversificazione tecnologica. Rispetto alle filiere produttive in precedenza esaminate, il legame tra imprese presenti nei comuni della Sicilia Centro-Orientale che producono prodotti per il confezionamento e il settore agroalimentare sono la base per creare agglomerazioni su cui focalizzare risorse in grado

| Settori                          | Ambiti di intervento                              | Obiettivi  |
|----------------------------------|---|--|
| Scienze della vita               | C - Produzione                                    | 1. Identificare le basi molecolari di malattie, meccanismi di azione e farmaci potenziali; 2. Ideare nuovi composti e modalità di trattamento  |
|                                  | J - Tecnologie di informazione e comunicazione    |  |
|                                  | M - Attività professionali e tecnico-scientifiche |  |
| Economia del mare                | A - Agricoltura, selvicoltura e pesca             | 1. Tutela degli ambienti marini e costieri; 2. Miglioramento della qualità dell'ambiente marino e della qualità della salute dell'uomo; 3. Definizione, quantificazione e valutazione economica dei servizi ecosistemici.  |
|                                  | C - Produzione                                    |  |
|                                  | H - Trasporto e stoccaggio                        |  |
|                                  | J - Tecnologie di informazione e comunicazione    |  |
| Turismo, Beni culturali, Cultura | M - Attività professionali e tecnico-scientifiche | 1. Supportare il settore culturale e creativo; 2. Promuovere la circolazione transnazionale di opere e di operatori culturali; 3. Rafforzare la capacità finanziaria dei settori culturali e creativi; 4. Ricreare ambienti innovativi attrattivi per talenti di qualsiasi parte del mondo                         |
|                                  | N - Attività amministrative e di supporto         |  |
|                                  | R - Arte, intrattenimento e svago                 |  |
|                                  | J - Tecnologie di informazione e comunicazione    |  |
| Agroalimentare                   | A - Agricoltura, selvicoltura e pesca             | 1. Potenziato dell'intero agribusiness regionale attraverso un processo di innovazione finalizzato sia su aspetti di natura tecnologica (prodotto e processo) sia su ambiti organizzativi; 2. Superamento dei principali condizionamenti dei processi di aggregazione e crescita del tessuto produttivo regionale. |
|                                  | C - Produzione                                    |  |
|                                  | H - Trasporto e stoccaggio                        |  |
|                                  | J - Tecnologie di informazione e comunicazione    |  |
| Smart Cities & Communities       | M - Attività professionali e tecnico-scientifiche | 1. Adempiere agli obiettivi dell'Agenda Digitale europea per il 2020 e garantire l'accesso per stimolare la coesione sociale ed economica; 2. Innovare i meccanismi di finanziamento e di partnership pubblico-privato.  |
|                                  | J - Tecnologie di informazione e comunicazione    |  |

Tab. 2: I domini economici della Smart Specialisation Strategy (RIS3) per la Sicilia (Rielaborazione su dati Regione Siciliana)

di creare massa critica non solo utile alla domanda interna, ma principalmente per la competitività extra regionale.

In quest'ambito, l'analisi delle economie locali cambia indirizzo nel senso che sono evidenziate aree sistema specifiche. Ad esempio, nell'ambito del dominio delle Scienze della vita, sono stati evidenziati poli avanzati di ricerca come il centro trapianti ISMETT di Palermo, o il settore farmaceutico del catanese e di Noto, al fine di creare cluster di tipo biomedico. Il metodo, quindi, è quello di esaminare le aree di eccellenza che, anche se di dimensione ridotta rispetto a quelle europee, possono divenire nel tempo driver economici di crescita *place based*. Elemento importante di questi schemi sono i network collaborativi definiti all'interno delle "eliche". Nell'ambito dei modelli innovativi, diretti alle connessioni tra aree urbane e zone rurali, il modello della Quintupla Elica mira al potenziamento delle relazioni territoriali, tramite una maggiore interazione tra le istituzioni pubbliche, le organizzazioni private, gli istituti di ricerca, le agenzie locali, i cittadini e l'ambiente fisico di riferimento<sup>6</sup>.

In particolare in Sicilia l'importanza del settore agroalimentare, come in precedenza indicato, dovrebbe trovare nell'applicazione della *Smart*

*Specialisation Strategy* alcune traiettorie di cambiamento incentrate su una dimensione dell'innovazione legata all'ambiente. L'ambiente, quindi, elemento centrale della "quintupla elisse", consente di riconoscere e di valorizzare le potenzialità intrinseche delle aree rurali, strumento, ma allo stesso tempo obiettivo, per una efficace applicazione della S3.

## Conclusioni

Le economie locali in Sicilia mostrano tendenze diverse in presenza di un territorio altamente granulare dal punto spaziale, economico e sociale. Nell'ambito dello sviluppo locale, le metriche localizzative misurate sulla struttura delle imprese presenti nei comuni dell'Isola hanno mostrato *in nuce* combinazioni che non rispecchiano sempre fedelmente la gerarchia delle aree metropolitane di Palermo, Catania e Messina. La strategia S3 apre una nuova visione dove ancora i "luoghi" non assumono una valenza centrale come dovrebbero. L'introduzione della quintupla elica con inclusione dell'ambiente, oltre agli attori delle società civile, delle imprese, dell'università, e del settore pubblico è variabile strategica per i comuni siciliani. La Commissione Europea<sup>7</sup>, infatti, ha identificato la transizione socio-ecologica come una delle



principali sfide per le società europee. Sono, infatti, le aree rurali, in quanto territori rimasti ai margini del core economico, che conservano ambienti incontaminati e biodiversità, luoghi dove sperimentare ed implementare modelli di innovazione e di nuova competitività. I territori rurali sono il risultato di processi compositi, dove oltre alle dinamiche che originano dal settore primario, assumono sempre più rilevanza altre componenti che si integrano e concorrono nell'espressione del sistema territoriale nel suo complesso. Ad esempio l'ambiente, elemento centrale della "quintupla elisse", che consente di connettere e valorizzare le potenzialità intrinseche delle aree interne con quelle di rango superiore, ma allo stesso tempo obiettivo trasversale per una applicazione della *Smart Specialisation Strategy* che tenda a superare le concezioni statiche e puntiformi che hanno caratterizzato fin qui il modello di sviluppo della Sicilia.

#### Note

1. Si vedano i dati messi a disposizione da Eurostat nel 2017.
2. *Ibidem*.
3. Regione Siciliana (2015), *Le filiere produttive nel territorio regionale*, Assessorato dell'Economia della Regione Siciliana – Servizio Statistica ed Analisi Economica della Regione, Palermo.
4. Cfr. McCann P., Ortega Argiles R. (2016), "Smart Specialisation, Entrepreneurship and SMEs: Issues and Challenges for a Results-Oriented EU Regional Policy", *Small Business Economics* 46, 4, p. 537-552.
5. Cfr. Regione Siciliana (2014), *Strategia Regionale dell'innovazione per la Specializzazione Intelligente 2014-2020 (S3 Sicilia)*, <https://www.euroinfosicilia.it/po-fesr-sicilia-2014-2020/s3-sicilia-2014-2020/>
6. Cfr. Provenzano V., Arnone M., Seminara M.R. (2017), "L'innovazione nelle aree rurali: l'ambiente e il modello della quintupla elica", *LABOREST*, vol. 15, pp. 26-31; Provenzano V., Arnone M., Seminara M.R. (2018), "The Links Between Smart Specialisation Strategy, the Quintuple Helix Model and Living Labs", in Bisello A., Vettorato D., Laconte P., Costa S. (a cura di), *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions*, Springer Verlag, pp. 563-571.
7. Cfr. EC – European Commission (2009), *The World in 2025. Rising Asia and socio-ecological transition*, European Commission, Brussels.



# FENOMENI DI DIFFERENZIAZIONE SOCIALE

## La Sicilia, una gateway region per l'Europa

Negli ultimi trent'anni la Sicilia si è trasformata da terra di emigranti in terra di immigrati, divenendo di fatto la gateway region di accesso all'Europa, soprattutto per i flussi in arrivo dal Nord-Africa. In realtà, si tratta di una condizione storica, dal momento che la posizione dell'Isola nel Mediterraneo l'ha storicamente resa un crocevia per lo spostamento dei migranti tra Asia, Africa ed Europa.

Fin dagli anni '70 l'Isola è tra le prime regioni del Meridione d'Italia ad essere interessate da stabili flussi migratori internazionali, malgrado si siano abitualmente registrati fenomeni di spopolamento, per effetto dell'emigrazione tanto verso l'estero (prima "grande emigrazione", verso le Americhe a partire dalla fine del sec. XIX), quanto verso i centri industrializzati del Nord (seconda "grande emigrazione", verso l'Europa e il Nord-Italia a partire dalla seconda metà del sec. XX).

Tra i primi e più significativi insediamenti di lavoratori stranieri immigrati in Italia, già negli anni '70, sono presenti proprio le aree costiere siciliane e, in particolar modo, per prossimità alle coste nordafricane, il nucleo storico di Mazara del Vallo e alcune zone ad agricoltura intensiva del Trapanese e del Ragusano, che ospitano i primi flussi migratori, per lo più costituiti da maschi tunisini<sup>1</sup>.

Più di recente, tuttavia, alcuni fenomeni di diversificazione possono essere rintracciati anche nei flussi migratori che hanno generalmente interessato la Sicilia<sup>2</sup>: al loro interno si rintracciano un

flusso migratorio in transito, che permane nelle regioni meridionali in attesa di raggiungere il Centro-Nord; un secondo flusso che riguarda i lavoratori per lo più irregolari che si spostano da un distretto agricolo all'altro, in corrispondenza del susseguirsi dei cicli produttivi; e infine un ulteriore flusso costituito dalla "migrazione di retrocessione"<sup>3</sup> o "mobilità inversa"<sup>4</sup> rispetto alla tradizionale direttrice Sud/Centro-Nord, che vede un crescente numero di immigrati, un tempo occupati nel settore manifatturiero e nell'edilizia delle regioni del Centro-Nord, spostarsi nei settori dei servizi a bassa qualifica (nelle aree metropolitane) e dell'agricoltura (nei contesti rurali) delle regioni del Meridione<sup>5</sup>.

L'effetto del variare dei flussi migratori si riflette nella presenza, costantemente in crescita, della popolazione straniera in Sicilia: 189.169 stranieri residenti al 1 gennaio 2017, il 3,7% della popolazione regionale, 6mila unità in più rispetto al 2016, con una componente maschile pari al 52,4% del totale.

Rispetto alla distribuzione territoriale, la presenza degli immigrati in Sicilia costituisce una realtà strutturale, che interessa diffusamente la quasi totalità delle province. Sebbene la provincia di Palermo (con 37.200 presenze) fornisca il contributo più elevato in termini assoluti di stranieri residenti sull'Isola, seguita da quelle di Catania (con 34.566 presenze) e Messina (con 28.278 presenze), tuttavia è la provincia di Ragusa (con l'8,63%) quella in cui si osserva la maggiore percentuale di stranieri rispetto al totale della popolazione residente (Tab. 1) e al tempo stesso una più consistente crescita rispetto alle altre

| Provincia     | Maschi | Femmine | Totale  | Percentuale su popolazione totale | Variatione 2017/2016 |
|---------------|--------|---------|---------|-----------------------------------|----------------------|
| Agrigento     | 8.046  | 6.744   | 14.790  | 3,35%                             | 2,40%                |
| Caltanissetta | 5.162  | 3.578   | 8.740   | 3,35%                             | 3,00%                |
| Catania       | 16.963 | 17.603  | 34.566  | 3,24%                             | 3,40%                |
| Enna          | 1.659  | 1.896   | 3.555   | 3,10%                             | 3,60%                |
| Messina       | 13.088 | 15.190  | 28.278  | 2,12%                             | 0,50%                |
| Palermo       | 18.793 | 18.407  | 37.200  | 4,44%                             | 0,60%                |
| Ragusa        | 16.347 | 11.398  | 27.745  | 2,93%                             | 7,80%                |
| Siracusa      | 7.932  | 7.248   | 15.180  | 8,63%                             | 5,70%                |
| Trapani       | 11.320 | 7.795   | 19.115  | 3,77%                             | 5,10%                |
| Totale        | 99.310 | 89.859  | 189.169 | 3,74%                             | 3,30%                |

Tab. 1: Distribuzione e caratteristiche della popolazione straniera nelle province siciliane (Elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2017)

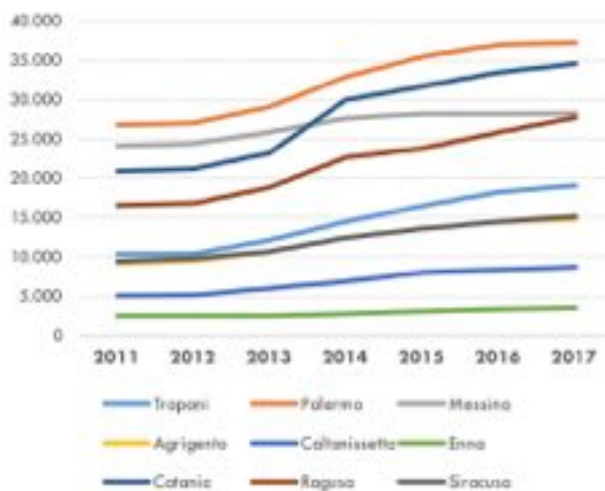


Fig. 1: Andamento della popolazione straniera nelle province siciliane tra il 2011 al 2017 (Elaborazione su dati ISTAT)

province (Fig. 1), con evidenti fenomeni di polarizzazione in relazione alla specializzazione economico-funzionale del territorio<sup>6</sup>.

Tra le prime cinque nazionalità sono presenti gli stranieri provenienti da Romania (con 55.197 presenze), Tunisia (con 20.075 presenze), Marocco (con 14.883 presenze), Sri Lanka (con 13.635 presenze) e Bangladesh (con 8.210 presenze). I rumeni sono presenti prevalentemente nelle province di Catania (11.147), Ragusa (8.021), Messina (7.362) e Palermo (7.135); i tunisini si concentrano in quelle di Ragusa (8.591) e Trapani (5.533); i marocchini a Messina (3.260) e Palermo (2.525); gli stranieri provenienti dello Sri Lanka a Messina (4.422), Palermo (3.900) e Catania (3.850); gli stranieri provenienti dal Bangladesh sono quasi esclusivamente presenti a Palermo (5.717) e Catania (1.035) (Tab. 2).

Anche in Sicilia, le grandi aree urbane (Palermo, Catania e Messina) si confermano i princi-

pali poli attrattori dei flussi migratori in ragione della disponibilità di una maggiore domanda lavorativa; tuttavia, la presenza degli immigrati nell'Isola non è esclusivamente una questione urbana. Queste aree, infatti, si configurano sempre più spesso come gateway cities, zone di accesso ma al contempo di passaggio, attraversate dai flussi di migranti che tendono a spostarsi nelle piccole e medie città diffuse sul territorio<sup>7</sup>. In relazione ai contesti territoriali meridionali tradizionalmente considerati marginali, quali la Sicilia, la presenza degli immigrati assume sempre più spesso una connotazione extraurbana, riguardando direttamente i territori rurali, interessati da modelli di sviluppo differenti rispetto a quelli tipicamente urbani/metropolitani.

Sul versante opposto ai grandi nuclei metropolitani, infatti, sono presenti alcune aree ad economia prevalentemente agricola specializzata che registrano nel corso degli ultimi vent'anni una diffusa e crescente presenza di popolazione straniera residente, alla quale vanno sommati gli stranieri temporaneamente presenti e gli irregolari.

Osservando la distribuzione della popolazione straniera nei comuni, le aree rurali ad agricoltura intensiva (tra le quali emergono con una certa evidenza le province di Ragusa e Trapani), mostrano i valori più significativi, registrando specifici fenomeni di polarizzazione nei centri medi rispetto ai grandi nuclei urbani presenti negli stessi territori: i comuni di Acate e Santa Croce Camerina nel Ragusano registrano un'incidenza dei residenti stranieri (soprattutto rumeni e tunisini) superiore al 12%, rispetto al comune di Ragusa che mostra valori compresi tra il 6% e il 9%; il comune di Campobello di Mazara nel Trapanese registra un'incidenza dei residenti stranieri (soprattutto tunisini) con valori compresi tra il 6% e il 9%, rispetto al comune di Trapani che mostra valori compresi tra il 3% e il 6% (Fig. 2).

| Provincia     | Romania | Tunisia | Marocco | Sri Lanka | Bangladesh |
|---------------|---------|---------|---------|-----------|------------|
| Agrigento     | 7.008   | 820     | 1.673   | 14        | 235        |
| Caltanissetta | 3.582   | 373     | 1.110   | 10        | 87         |
| Catania       | 11.147  | 1.050   | 1.374   | 3.850     | 1.035      |
| Enna          | 1.546   | 175     | 367     | 14        | 61         |
| Messina       | 7.362   | 768     | 3.260   | 4.422     | 318        |
| Palermo       | 7.135   | 1.705   | 2.525   | 3.900     | 5.717      |
| Ragusa        | 8.021   | 8.591   | 1.480   | 13        | 152        |
| Siracusa      | 3.564   | 1.060   | 1.991   | 1.394     | 182        |
| Trapani       | 5.832   | 5.533   | 1.103   | 18        | 423        |
| Totale        | 55.197  | 20.075  | 14.883  | 13.635    | 8.210      |

Tab. 2: Popolazione straniera residente nelle province siciliane - prime cittadinanze (Elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2017)



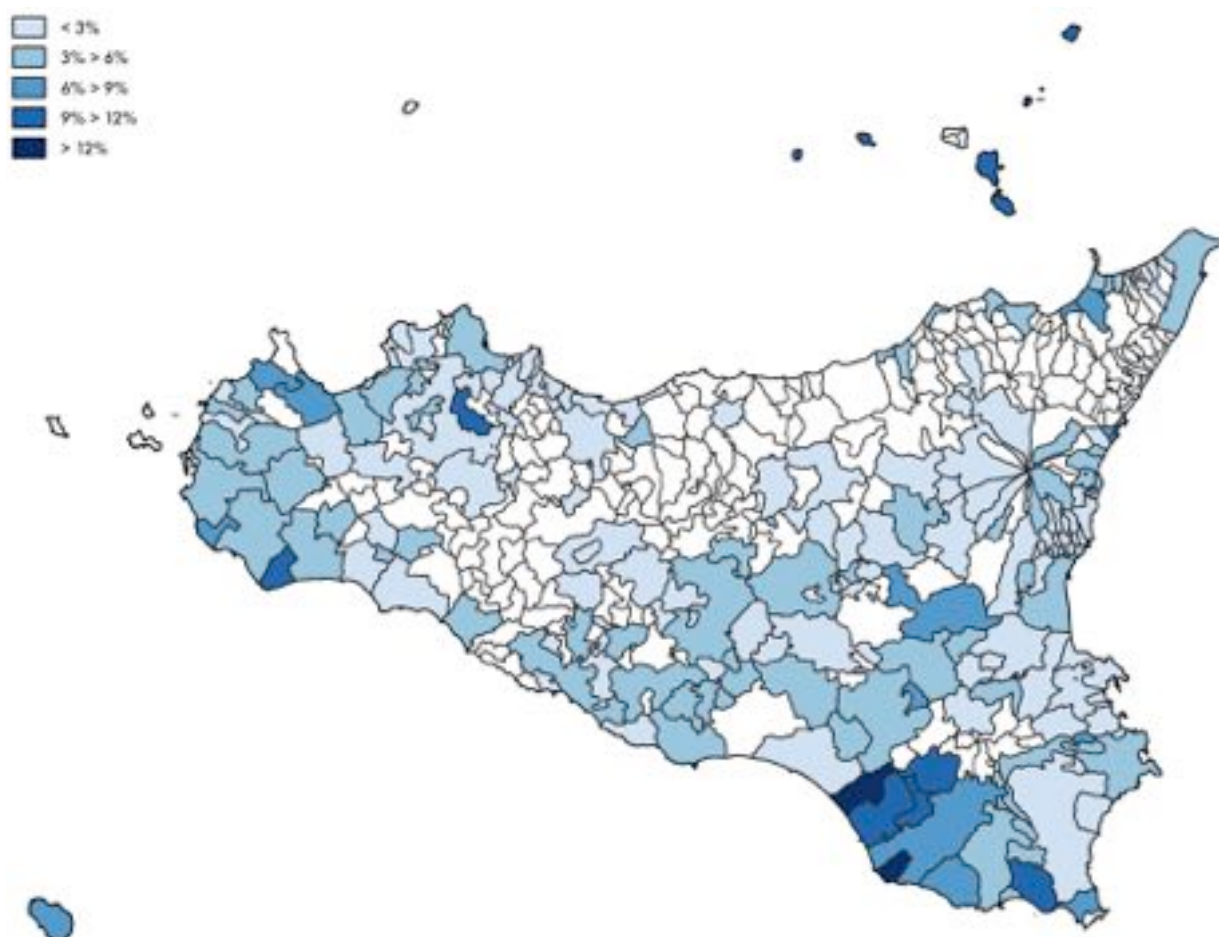


Fig. 2: Incidenza degli stranieri sul totale della popolazione nei comuni con più di 5.000 abitanti, anno 2017 (Elaborazione su dati ISTAT al 1 gennaio 2017)

### Immigrati e territori “post-rurali”: i casi del Ragusano e del Trapanese

Alla luce delle suddette considerazioni, i fenomeni di concentrazione/dispersione della popolazione straniera in Sicilia<sup>8</sup> seguono le caratteristiche strutturali del territorio, generando di fatto due modelli, uno mono-nucleare e uno poli-nucleare. Il modello mono-nucleare interessa principalmente le grandi aree metropolitane (Palermo, Catania, Messina) e vede la prevalente concentrazione degli immigrati nelle grandi aree urbane, veri e propri poli attrattori dei flussi. Il modello poli-nucleare, al contrario, è presente in quelle regioni urbane caratterizzate da una struttura insediativa policentrica, costituita da centri di piccola e media dimensione con un’economia prevalentemente agricola, come Trapani e Ragusa.

Questi territori, in particolare, si caratterizzano per una struttura insediativa policentrica fortemente integrata ad un esteso tessuto produttivo di matrice rurale. Nello specifico, il Ragusano è dominato dal distretto orticolo ibleo, prevalentemente concentrato lungo la cosiddetta “fascia trasformata” (che interessa i comuni di Vittoria, Acate, Ispica, Scicli, Pozzallo, Comiso, Santa

Croce Camerina), il cuore di un sistema economico costituito da circa 9.000 imprese che operano su 9.000 ettari di Superficie Agricola Utilizzata (SAU), di cui circa 2/3 destinata all’orticoltura in serra<sup>9</sup>. Nell’ultimo decennio tale realtà economica ha registrato elevati livelli di innovazione<sup>10</sup> e specializzazione delle produzioni, imponendosi sui mercati nazionali e aumentando significativamente le esportazioni internazionali<sup>11</sup>.

La struttura insediativa policentrica del Trapanese presenta un morfotipo più spiccatamente reticolare, adattatosi ad una morfologia territoriale collinare, in cui il territorio rurale si estende da Alcamo verso i comuni dell’internò (Calatafimi, Salemi, Santa Ninfa e Partanna) con un impulso significativo delle produzioni registrato in seguito alla colonizzazione agraria degli anni ‘50<sup>12</sup>. A questi, vanno aggiunti i già menzionati nuclei di Mazara del Vallo e Marsala, interessati dalla presenza degli immigrati già a partire dai primi anni ‘70 nel settore della pesca e dell’agricoltura.

Entrambi i contesti sono interessati da economie agricole dinamiche e di successo (spesso attive nei mercati internazionali), in cui si registra una considerevole concentrazione di produzioni agricole di qualità: dei 30 Prodotti DOP e IGP siciliani, iscritti nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche

protette al 24 ottobre 2017, 8 sono produzioni del Trapanese e 7 del Ragusano<sup>13</sup>. A questi si aggiungano per il Trapanese la produzione di 6 vini DOC<sup>14</sup> che fanno di questo territorio la prima provincia italiana per superficie coltivata a vigneto.

Le specificità del modello insediativo, relazionate alle caratteristiche della matrice rurale dei due contesti, rendono questi territori un "catalizzatore naturale" dei flussi di immigranti, favorendone la dispersione sul territorio, in relazione alle specificità delle produzioni agricole; nello specifico il Ragusano vede l'impiego di 8.216 immigrati, che costituiscono il 55% degli occupati stranieri in provincia, mentre il comparto agricolo trapanese è fonte di occupazione per 2.584 immigrati, che rappresentano il 33% degli occupati stranieri in provincia<sup>15</sup>.

Eppure, quello appena descritto appare un fenomeno dai contorni apparentemente paradossali che rappresenta una forma di "post-ruralità" controversa: al successo dell'agricoltura di qualità di questi territori, infatti, spesso fanno da contraltare le condizioni emergenziali, ai limiti del conflitto sociale, nelle quali vivono e lavorano gli immigrati<sup>16</sup>. In tali contesti e rispetto alle grandi città, i conflitti legati all'uso degli spazi, le questioni di confine, le esigenze di auto-rappresentazione identitaria si disperdono sul territorio e si riducono di intensità, divenendo solo apparentemente meno evidenti, più evanescenti e, conseguentemente, inconsistenti: "non si vedono", quindi "non esistono".

Secondo Berlan<sup>17</sup> tali condizioni si configurano come l'effetto finale di un tacito accordo tra le politiche nazionali e comunitarie in materia di agricoltura e immigrazione, i cui obiettivi impliciti sono dettati dalle "esigenze" dell'imprenditoria agricola e dalla complementarità tra immigrazione regolare e irregolare, secondo quel "modello californiano", oramai diffuso in tutti i paesi dell'Euro-Mediterraneo, per il quale la manodopera immigrata, a basso costo e non qualificata, assume un ruolo strutturale.

Berlan sottolinea, inoltre, come le condizioni di conflitto tra etnie diverse che si "sovrappongono" su uno stesso bacino produttivo/mercato locale del lavoro finiscono, per i livelli di competitività al ribasso, a peggiorare per tutti le condizioni generali di lavoro<sup>18</sup>. Se nei paesi ad economia capitalistica tale fenomeno produce un «meccanismo a polmone che attira ed espelle lavoratori immigrati a seconda della congiuntura economica»<sup>19</sup>, nei contesti più fragili in cui si aggravano significativamente le forme di sfruttamento della manodopera immigrata, «questo fenomeno si declina in maniera capovolta, registrando nelle fasi di crisi economica l'addensamento e la sovrapposizione sul medesimo territorio di vecchi e nuovi cicli migratori»<sup>20</sup>.

Tale condizione, secondo Ambrosini<sup>21</sup>, rende

esplicito l'"effetto specchio" tra modalità di inserimento della componente immigrata nella società italiana (inserimento lavorativo e insediamento abitativo) e profilo distintivo delle nostre regioni, caratterizzate da forti disegualtanze e contraddizioni socio-economiche.

In riferimento alle ricadute spaziali sulla sfera insediativa/abitativa, il prevalere di un modello insediativo "assimilazionista" per il quale gli immigrati tendono al riutilizzo del patrimonio edilizio sparso, abbandonato o non utilizzato, piuttosto che i più tradizionali modelli di polarizzazione/segregazione delle enclaves suburbane delle metropoli del Centro-Nord, contribuisce alla diffusione e polverizzazione delle presenze straniere e ad addensare più fluide ed evanescenti "geografie delle differenze"<sup>22</sup> che spesso appaiono fragili e transitorie, ma che in realtà permangono nel tempo.

Ciò rende necessario il superamento delle tradizionali categorie interpretative pensate per i fenomeni di polarizzazione sociale nello spazio urbano e messe profondamente in discussione dalla alterità dello spazio rurale, e al contempo una «rivendicazione diffusa e attiva del diritto alla città»<sup>23</sup>, laddove la città, lo spazio pubblico (urbano) e i diritti che porta con sé si perdono.

#### Note

1. Cfr. Pugliese E. (2006), *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna; Zanfrini L. (1993), "Gli immigrati nei mercati del lavoro locali. Spunti di riflessione dalla ricerca empirica", in Colasanto M., Ambrosini M. (a cura di), *L'integrazione invisibile. L'immigrazione in Italia tra cittadinanza economica e marginalità sociale*, Vita e Pensiero, Milano; Balduzzi G. (2016), "Gli immigrati nei sistemi locali del lavoro italiani: caratteristiche e prospettive di un modello di insediamento", Paper ISMU, Luglio 2016, disponibile online: [https://www.researchgate.net/publication/305724689\\_Gli\\_immigrati\\_nei\\_sistemi\\_locali\\_del\\_lavoro\\_italiani\\_caratteristiche\\_e\\_prospettive\\_di\\_un\\_modello\\_di\\_insediamento](https://www.researchgate.net/publication/305724689_Gli_immigrati_nei_sistemi_locali_del_lavoro_italiani_caratteristiche_e_prospettive_di_un_modello_di_insediamento).
2. Cfr. Vertovec S. (2007), "Super-diversity and its implications", *Ethnic and Rural Studies*, 30(6), pp. 1024-1054.
3. Cfr. Caruso F.S. (2013), "I migranti nei contesti rurali meridionali tra conflitto e inclusione differenziale: cause ed effetti delle rivolte di Rosarno e Castel Volturno", contributo alla VI Conferenza annuale Espanet (Network for European Social Policy Analysis), Cosenza, 19-21 settembre 2013, disponibile online: <http://www.espanet-italia.net>
4. Cfr. Balduzzi G. (2016), *Ibidem*.
5. Cfr. Colucci M., Gallo S. (2015), *Tempo di cambiare. Rapporto 2015 sulle migrazioni interne in Italia*, Donzelli, Roma.
6. Cfr. Caritas Migrantes (2011), *Dossier statistico immigrazione 2011. XXI Rapporto*, IDOS Edizioni, Roma; Giampino A., Picone M. e Todaro V. (2014), "Postmetropoli in contesti al margine", *Planum*, 29, pp. 1-9.
7. Cfr. Massey D. (ed.) (2008), *New Faces in New Places: The Changing Geography of American Immigration*, Russell Sage Foundation, New York.
8. Cfr. Todaro V. (2014), "Immigrati in contesti fragili, tra conflitti latenti e limiti delle politiche locali di accoglienza", *Urbanistica Informazioni*, 257, pp. 42-45; Todaro V. (2016), "Transizioni post-metropolitane ai margini: la Sicilia dei migranti, oltre l'invisibile", *Territorio*, 76, pp. 72-77; Lo Piccolo F. e Todaro V. (2015), "Concentración vs dispersión de los inmigrantes en Italia. Análisis comparativo de la distribución de la población extranjera en las regiones urbanas", *CyTET*,



XLVII, 184: 397-404; Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (2017), "South-eastern Sicily: a counterfactual post-metropolis", in Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), *Post-Metropolitan Territories. Looking for a New Urbanity*, Routledge, Abingdon; Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (2017b), "La Sicilia Sud-Orientale, una regione post-metropolitana controfattuale", in Balducci A., Fedeli V., Curci F. (a cura di), *Oltre la metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, Guerini e Associati, Milano.

9. L'introduzione delle serre nella Sicilia Sud-Orientale risale alla fine degli anni '50 quando alcuni agricoltori decisero di riconvertire la loro produzione ortofrutticola, trasformando le attività agricole a campo aperto in coltivazioni in serra.

10. Appare in tal senso esemplificativo il dato relativo alle aziende agricole che dispongono di computer e/o altre attrezzature informatiche per fini aziendali che a Ragusa raggiungono il 6% del totale, rispetto al 2% del valore regionale siciliano e al 3,8% di quello nazionale. Cfr. ISTAT, 6 Censimento dell'agricoltura in Sicilia 2010, consultabile on-line: <http://dati-censimentoagricoltura.istat.it/Index.aspx>.

11. Asmundo A., Asso P.F., Pitti G. (2011), "Innovare in Sicilia durante la crisi: un aggiornamento di Remare controcorrente", *StrumentiRes*, 4, pp. 1-7.

12. LR n. 104/1950, Legge fondamentale per la riforma agraria in Sicilia.

13. Cfr. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento delle Politiche competitive del mondo rurale e della qualità, Elenco delle denominazioni italiane, iscritte nel Registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (Regolamento UE n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21/11/2012, aggiornato al 24/10/2017).

14. Cfr. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Dipartimento delle Politiche competitive del mondo rurale e della qualità, DM 30/11/2011, Approvazione disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP consolidati.

15. Cfr. ISTAT, 6 Censimento dell'agricoltura in Sicilia 2010. La suddetta differenza è giustificata dalla precarizzazione del lavoro nel settore agricolo, caratterizzato dall'alternanza di periodi di lavoro (aratura, semina, raccolta, potatura) a periodi di riposo. In particolar modo, l'indice di utilizzo della manodopera, nello specifico quella non comunitaria, che restituisce appunto il livello di precarizzazione del lavoro, a Trapani appare molto elevato (valore dell'indice pari a 70) rispetto alla media regionale (valore dell'indice pari a 47,9), a causa del tipo prevalente di produzione agricola presente (vite e olivo) che risente dell'alternanza di periodi di lavoro a periodi di riposo; mentre a Ragusa, il valore dell'indice scende a 45,6, grazie alla pratica delle coltivazioni in serra che riduce al minimo i periodi di riposo (Osservatorio Migrazioni, 2017, Migrazioni in Sicilia 2016, Istituto di Formazione Politica "Pedro Arrupe", Palermo).

16. Cfr. Medici Senza Frontiere (2008), *Una stagione all'inferno: rapporto sulle condizioni degli immigrati impiegati in agricoltura nelle regioni del Sud Italia*, disponibile online: [http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagine/file/pubblicazioni/una\\_stagione\\_all\\_inferno.pdf](http://www.medicisenzafrontiere.it/Immagine/file/pubblicazioni/una_stagione_all_inferno.pdf); Avallone G. (2011), "Sostenibilità, agricoltura e migrazioni. Il caso dei lavoratori immigrati nell'agricoltura del sud d'Italia", *Culture della sostenibilità*, 8, pp. 1-12.

17. Cfr. Berlan J.P. (2002), "La longue histoire du modèle californien, Forum Civique Européen, Le goût amer de nos fruits et légumes. L'exploitation des migrants dans l'agriculture intensive en Europe", *Informations et Commentaires*, pp. 15-22.

18. Rispetto a questo aspetto, guardando nello specifico ai territori siciliani risultano alla cronaca i forti conflitti generati, in particolare, tra maghrebini e rumeni, per la "conquista"/"mantenimento" del posto di lavoro.

19. Cfr. Perocco F. (2003), "L'apartheid italiano", in Basso P., Perocco F. (a cura di), *Gli immigrati in Europa-Disuguaglianze, razzismo, lotte*, FrancoAngeli, Milano.

20. Cfr. Caruso F.S. (2013), "I migranti nei contesti rurali meridionali tra conflitto e inclusione differenziale: cause ed effetti delle rivolte di Rosarno e Castel Volturno", contributo alla VI Conferenza annuale Espanet (Network for European Social Policy Analysis), Cosenza, 19-21 settembre 2013, di-

sponibile online: <http://www.espanet-italia.net>

21. Cfr. Ambrosini M. (2015), "L'inserimento degli immigrati sul territorio", in *L'Italia e le sue regioni*, Treccani, testo disponibile al sito: [http://www.treccani.it/enciclopedia/l-inserimento-degli-immigrati-sul-territorio\\_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/l-inserimento-degli-immigrati-sul-territorio_%28L%27Italia-e-le-sue-Regioni%29/)

22. Cfr. Lieto L. (2013), "Disuguaglianze e differenze nello spazio della post-metropoli: temi per un'agenda di ricerca, Urbanistica per una diversa crescita", Atti della XVI Conferenza Nazionale SIU, Napoli 9-10 maggio 2013, *Planum*, II( 27), pp. 1-9.

23. *Ibidem*.



# CONSUMO DI SUOLO

## Introduzione

Secondo il Rapporto 2017 sul consumo di suolo dell'ISPRA, l'Italia ha "consumato" circa 23.039 Km<sup>2</sup> di superficie territoriale con patterns di crescita variabili tra Nord e Sud d'Italia, tra aree interne e fascia costiera. Si stima che ogni giorno in Italia vengano trasformati irreversibilmente 30 ettari di suolo e i dati confermano un trend di crescita ininterrotto dagli anni '50 ad oggi, nonostante l'evidente rallentamento collegato alla congiuntura

10,2% al 7,8%), l'ISTAT (2012) conferma – attraverso il confronto delle basi territoriali al 2001 e al 2011 – il trend 'positivo' di crescita delle superficie artificiali della Sicilia rispetto al contesto nazionale, con incrementi del 11,1% relativi all'edificazione di nuovi agglomerati. Va sottolineato che sebbene i dossier prodotti non forniscano dati univoci in termini sia assoluti che percentuali, per questioni di natura tecnica imputabili alle modalità di rilevazioni e restituzione che rendono quanto mai complessa un'effettiva

|                                    | Anni '50 | 1989   | 1998   | 2006   | 2009   | 2012   | 2015   | 2016   |
|------------------------------------|----------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Suolo consumato (%)                | 2,9      | 5,4    | 6,1    | 6,8    | 7,0    | 7,3    | 7,6    | 7,6    |
| Suolo consumato (Km <sup>2</sup> ) | 8.700    | 16.220 | 18.260 | 20.350 | 21.170 | 21.890 | 22.989 | 23.039 |

Tab. 1: Stima del consumo di suolo a livello nazionale dagli anni '50 ad oggi, in percentuale sulla superficie territoriale e in valore assoluto (Elaborazione su dati ISPRA, 2015, 2017)

economica recessiva (Tab.1). Un lungo periodo di crisi che se da un lato ci ha consegnato un surplus edilizio difficile da trattare in un periodo di progressiva riduzione delle risorse pubbliche, dall'altro non ha determinato un cambiamento politico strutturale rispetto agli impatti dell'attività antropica, come comprovato dall'incremento dell'11,7% dei permessi di costruire rilasciati per la costruzione di nuova edilizia residenziale nel I semestre 2017 (ISTAT, 2017).

Da un prospettiva strettamente macroeconomica, come si evince da alcune indagini che monetizzano il patrimonio ambientale, è stato stimato, con una proiezione al ribasso, che «l'impatto economico del consumo di suolo in Italia varia tra i 625,5 e i 907,9 milioni di euro l'anno, pari ad un costo compreso tra 30.591 e 44.400 euro per ogni ettaro di suolo consumato» (ISPRA 2017, p.39). All'interno di questa cornice di riferimento, la Sicilia si colloca fra le 15 regioni italiane che superano il 5% di consumo di territorio regionale, con valori percentuali di suolo consumato al 2016 che si attestano al 7,18%.

Al contempo, si tratta del contesto territoriale nel quale si è registrato il maggiore incremento di superfici artificiali su base regionale dal 2015 al 2016, nonostante tassi di crescita demografica significativamente inferiori a quelli di alcune regione fortemente antropizzate del nord d'Italia, quali il Veneto e la Lombardia.

E se l'ISPRA, rispetto al Rapporto 2014, ha rivisto le stime sul consumo di territorio regionale (passando da valori compresi tra il 6,8% e il

e confrontabile quantificazione del fenomeno, tuttavia convergono sugli aspetti qualitativi del fenomeno in Sicilia, confermando:

- il trend positivo e costantemente in crescita del processo di antropizzazione in atto sui territori siciliani a fronte di un marginale incremento demografico della popolazione e una stagnazione del sistema economico locale;
- la presenza di un fenomeno di consumo di suolo legato fondamentalmente alla pressione dell'urbanizzazione nei confronti dei territori costieri.

Infatti, i dati sul consumo di suolo per classi altimetriche (ISPRA, 2017) confermano la Sicilia quale regione con la percentuale maggiore di suolo consumato lungo la fascia costiera, con valori compresi tra il 24,8% e il 28,7% nella fascia da 0 a 1.000 m dalla linea di costa, avvalorando precedenti indagini condotte a livello regionale (INU, 2003; Trombino, 2005) che individuano la fascia costiera quale luogo in cui si concentra la maggior parte del carico antropico connesso agli usi insediativi, alle infrastrutture, alle attrezzature turistiche e con evidenti casi di occupazione illecita del suolo.

Come rilevato dal Rapporto BEST (Il Benessere Equo e Sostenibile in Italia) dell'ISTAT (2014), dal 2001 al 2011, nella aree costiere siciliane soggette a vincolo di inedificabilità, è stato registrato un aumento delle costruzioni pari al 5%. L'edificazione abusiva lungo la fascia costiera ha rappresentato una costante endemica dei processi

di urbanizzazione siciliani a partire dalla seconda metà del Novecento e, ancora oggi, per effetto di tale fenomeno, si continua a consumare suolo a discapito di zone dunali e di particolare interesse ecologico-ambientale. Su 1.088 km di costa, 662 km risultano urbanizzati (Legambiente, 2016). Particolarmente significativo è il fatto che il 90,2% di queste urbanizzazioni siano state realizzate prima del 1988 (Legambiente, 2016), sebbene già nel 1976 il Governo Regionale approvava la legge n. 78, imponendo – in maniera anticipatrice rispetto ai provvedimenti nazionali – un vincolo di inedificabilità assoluta entro la fascia dei 150 m dalla costa. Così come nulla è risultata l'efficacia della L.R. n. 37 del 1985 che escludeva dalle procedure di sanatoria edilizia le costruzioni in essa abusivamente realizzate dopo il 1976. Esito spaziale di tale pratica abusiva è una fascia costiera con una densità di ben oltre 700 manufatti per chilometro quadrato, destinata ad aumentare vista la rilevazione di una media annua di 400 illeciti in aree demaniali marittime (Legambiente, 2014).

### Una lettura sulla distribuzione territoriale del fenomeno

La lettura disaggregata, a livello provinciale e comunale, della principale banca dati nazionale (ISPRA, 2017) assume una certa rilevanza ed evidenzia alcune dinamiche di lungo periodo dei processi di urbanizzazione, confermando le tendenze trasformative del sistema insediativo regionale e le relative criticità. In termini assoluti, la città di Palermo (6.324,7 ha) è l'unica a oltrepassare la soglia dei 6.000 ettari di suolo consumato, seguita dai comuni di Vittoria (5.306 ha), Catania (5.137,9 ha), Ragusa (5.010,1 ha), Messina (3.789,2 ha) e Marsala (3.709,8 ha).

In termini generali, se da un lato è possibile verificare che circa un decimo (l'8,26% quasi 16.000 ha) del suolo artificiale in Sicilia, è concentrato nel territorio amministrato dalle tre città capoluogo delle province metropolitane, dall'altro occorre rilevare che in comuni quali Vittoria e Marsala il consumo di suolo ha superato, o equiparato, i comuni centroidi delle province metropolitane a riprova che il fenomeno in Sicilia, a differenza di molte altre regioni italiane, non segue dinamiche direttamente riconducibili ai processi di urbanizzazione dei rispettivi capoluoghi di provincia. A partire dal riconoscimento di tale specificità, una maggiore comprensione dei processi di urbanizzazione suggerisce di osservare il fenomeno del consumo di suolo riconducendolo alla lettura geografica dei seguenti principali sistemi urbani siciliani. Stando ai dati su base provinciale, i maggiori valori di superficie impermeabilizzata si riscontrano nelle province metropolitane di Catania (29.503,6 ha) e Palermo (29.718,2 ha), con l'unica eccezione di Messina (21.187 ha) la cui superficie urbanizzata è minore rispetto quella del territorio provinciale di Ragusa (24.785,9 ha). Tuttavia, se adoperiamo la lettura sugli incrementi in valore assoluto del consumo di suolo nell'arco temporale 2012-2016, è possibile registrare un marcato rallentamento del tasso annuo di urbanizzazione delle province metropolitane, con la sola eccezione di Catania (+250,4 ha), a fronte di una significativa manifestazione del fenomeno nei territori, del trapanese (+470,9 ha), del ragusano (+361,3 ha) e del siracusano (+231,9 ha). Il confronto fra i dati comunali dell'ISPRA (2016) e i dati ISTAT (2016) sui processi di urbanizzazione nei principali sistemi metropolitani italiani<sup>1</sup> dal 1991 al 2011,

|                | % di superficie urbanizzata su superficie totale |      |      | Variazioni percentuali |           |
|----------------|--|------|------|------------------------|-----------|
|                | 1991   | 2001 | 2011 | 1991-2001              | 2001-2011 |
| <b>CATANIA</b> | 34,5   | 35,2 | 35,2 | 2,1                    | 0,0       |
| I Corona       | 8,1  | 9,3  | 11,2 | 15,7                   | 19,8      |
| II Corona      | 4,4  | 5,8  | 6,6  | 30,1                   | 14,6      |
| <b>MESSINA</b> | 17,6   | 20,4 | 21,1 | 16,3                   | 3,2       |
| I Corona       | 4,5  | 5,1  | 5,2  | 14,3                   | 1,5       |
| II Corona      | 2,6  | 3,6  | 3,8  | 37,2                   | 5,5       |
| <b>PALERMO</b> | 52,6   | 54,9 | 55,6 | 4,4                    | 1,2       |
| I Corona       | 2,6  | 3,9  | 4,4  | 53,4                   | 11,4      |
| II Corona      | 4,4  | 5,2  | 5,6  | 18,8                   | 6,9       |

Tab. 2: Superficie, nuove località e località delle principali realtà urbane e aggregazioni dei comuni di I e II corona - Anni 1991, 2001 e 2011 (valori percentuali e variazioni percentuali) (Elaborazione su dati ISTAT, 2017)



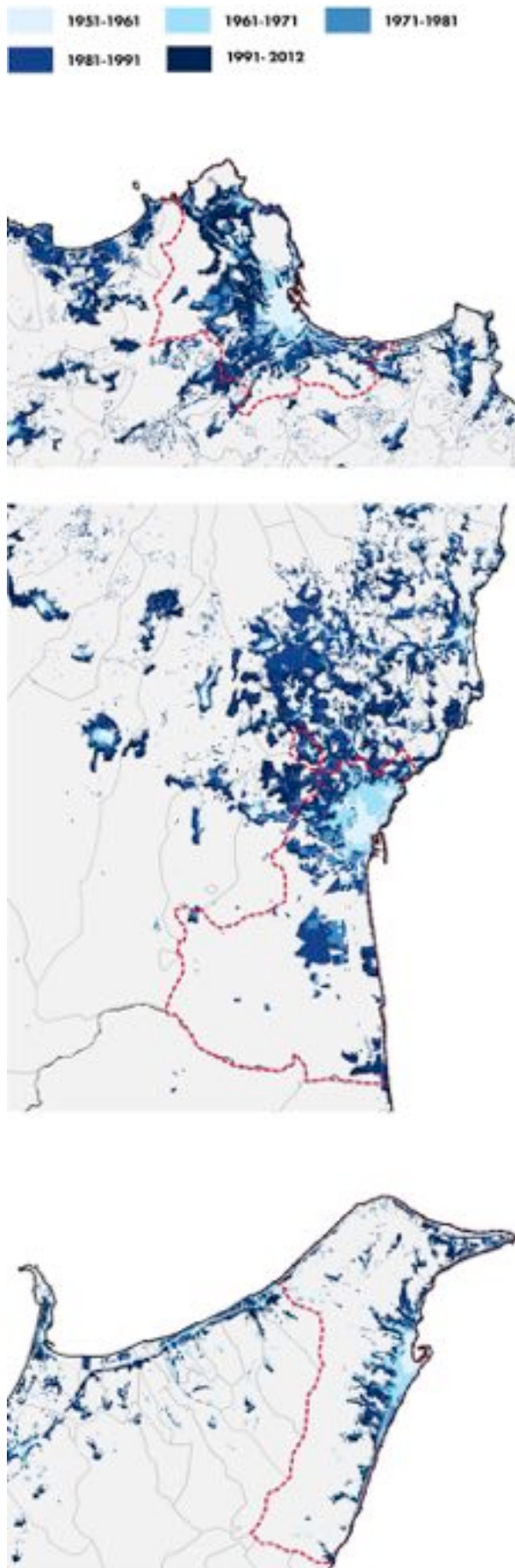


Fig. 1: Mappatura della crescita urbana per fasce temporali nelle tre principali città siciliane, in ordine dall'alto verso il basso: Palermo, Catania e Messina (Elaborazione su dati Corine Land Cover 2012)

conferma la saturazione dei comuni capoluogo e la progressiva saldatura con i comuni della prima corona.

La tabella 2 mostra come nell'arco temporale 1991-01 le variazioni di superficie urbanizzata più significative abbiano interessato maggiormente i comuni della II corona, a conferma del fatto che al 1991 i processi di urbanizzazione, con i conseguenziali consumi di suolo, avevano già innescato dinamiche conurbative tra il centro capoluogo e i comuni contermini, spingendo la crescita dell'urbanizzato verso i comuni più esterni. La presenza di tale dinamica trova conferma nei dati sul suolo consumato rispetto ai confini amministrativi, che segnano al 2016 la saturazione dei comuni di prima corona: Isola delle Femmine (53,9%) e Villabate (47,1%) nel Palermitano, Gravina di Catania (48,8%) e Sant'Agata Li Battiati (43,8%) nel Catanese. Per quanto riguarda l'area metropolitana di Messina, in relazione alla sua singolare natura geomorfologica, i consumi di suolo maggiore si registrano nei comuni della costa tirrenica come Milazzo (29,29%) e Torregrotta (31,99%) piuttosto che nei comuni del versante ionico. I dati sull'incremento del suolo consumato tra il 2015 e il 2016, inoltre, evidenziano lo spostamento del fenomeno verso i comuni più periferici delle province metropolitane. Infatti, rispetto tale dato, il maggiore incremento di suolo consumato si è verificato a Pollina (+2,8%) e Cefalù (+2,53%) nella provincia metropolitana di Palermo; a Caltagirone (+24,15%) nel Catanese e a Mistretta (+6,4%) nel Messinese.

Come evidenziato precedentemente, mentre i sistemi metropolitani arretrano, i sistemi territoriali del Trapanese, del Ragusano e del Siracusano hanno vissuto negli ultimi anni una fase di crescita esplosiva. In termini generali, a fronte di una crescita media, tra il 2012 e il 2016, di circa lo 0,08% delle province metropolitane, i sistemi diffusi delle città medie delle ex province di Trapani, Ragusa e Siracusa sono cresciuti dello 0,2%. Le cause di tale cambiamento sono differenziate per i tre contesti in esame. In particolare, per il sistema diffuso del trapanese, i dati confermano un processo di urbanizzazione di tipo residenziale a bassa densità dell'area, con valori di consumo di suolo elevati che arrivano a coprire a Marsala una superficie pari a 3.144,5 ha. Si tratta di uno dei comuni italiani, non capoluogo, con la maggiore superficie consumata. In termini di incremento percentuale, la maggiore crescita delle superfici artificiali è avvenuta ad Alcamo (+52,21 ha), Marsala (+48,79%) e Mazara del Vallo (+36,45%).

In riferimento, invece, all'area del Ragusano/Siracusano, l'indagine ISPRA (2015) ha sottolineato la sua natura storicamente policentrica, dove i processi di urbanizzazione a bassa densità stanno determinando livelli di consumo di suolo particolarmente significativi. Tuttavia, l'incremento



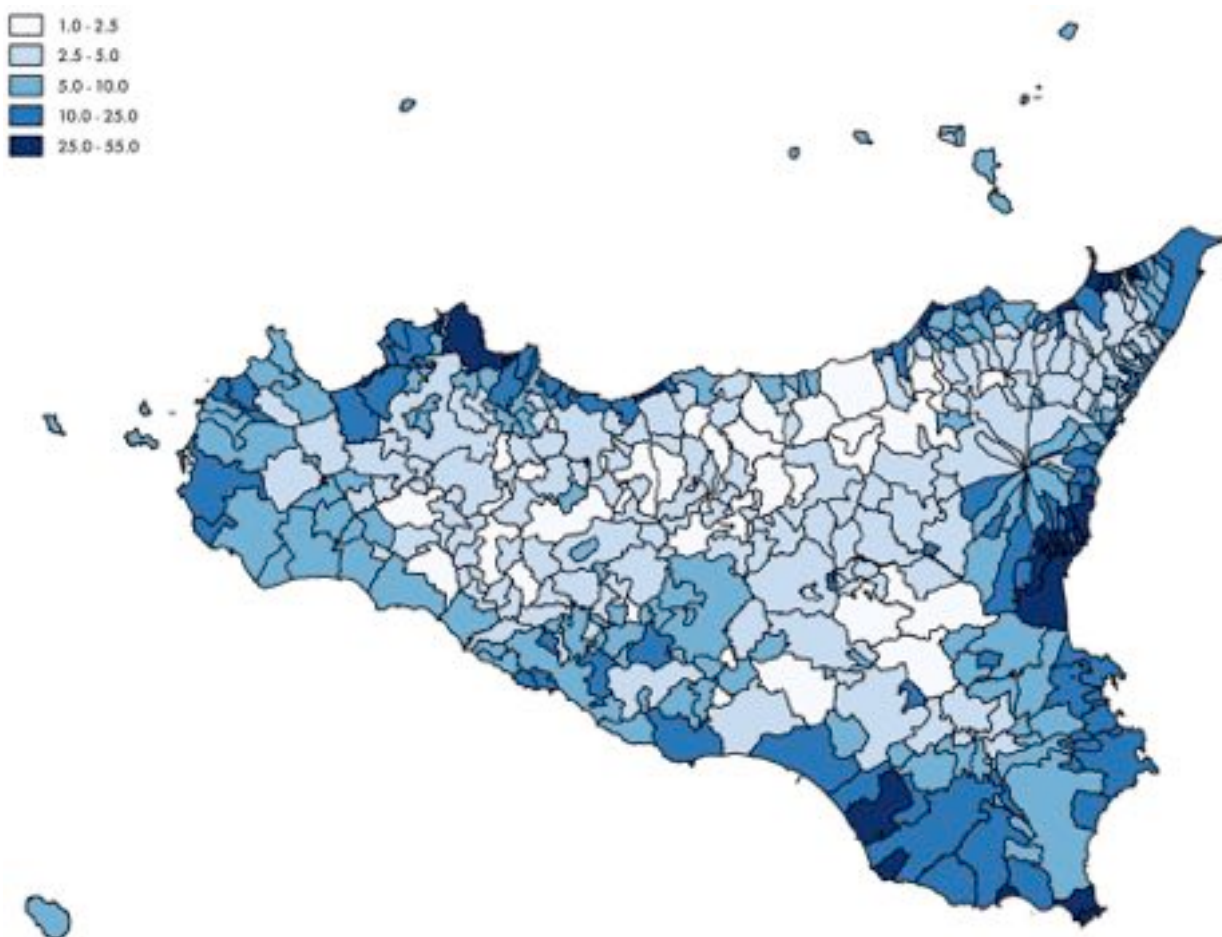


Fig. 2: Valori percentuali di consumo di suolo nei comuni siciliani (Elaborazione su dati ISPRA, 2017)

dei consumi di suolo non è legato solo alla crescita delle aree residenziali, imputabile al peso che il settore turistico riveste in queste aree, ma anche alla crescita delle serre permanenti (soprattutto nel ragusano) e all'estensione delle aree industriali/commerciali (in particolare nel Siracusano). In particolare Modica (+91,7% ha) e Ispica (+73,3 ha) nel Ragusano hanno consumato tra il 2012 e il 2016 la maggiore quantità di suolo, per usi residenziali, mentre nel Siracusano – fatta eccezione per Noto (+36,5 ha) – a crescere sono prevalentemente i comuni di antica industrializzazione come Melilli (+29,8 ha) e Augusta (+25,7 ha).

I territori interni di Caltanissetta ed Enna si confermano le aree a più bassa crescita di superfici artificiali a livello regionale. In termini percentuali sono cresciute di circa lo 0,003 %. Non siamo in presenza di fenomeni particolarmente significativi, come evidenziano anche i dati a livello comunale, che fotografano un incremento medio tra il 2015 e il 2016 di meno di 5 ha. A crescere sono le aree industriali di Gela, che si conferma con i suoi 4,1 ha di suolo consumato tra il 2015 e il 2016 il primo comune dell'area nissena, dove i maggiori incrementi hanno interessato Nicosia (+ 4,1 ha) ed Enna (+3,8 ha).

Infine, per quanto riguarda i territori della ex provincia di Agrigento anche qui si è registrato un decremento dei consumi di suolo negli ultimi anni. A crescere nell'ultimo anno sono prevalentemente le aree residenziali nei territori della fascia costiera, come Menfi (+1,8 ha), Licata (+ 1,05 ha), sebbene con incrementi modesti rispetto a quanto sta avvenendo nelle altre fasce costiere siciliane.

#### Note

1. Il Rapporto ISTAT "Forme, livelli e dinamiche dell'urbanizzazione in Italia" analizza le dinamiche di urbanizzazione delle aree metropolitane siciliane, utilizzando come riferimento territoriale le perimetrazioni delle aree individuate dal Decreto del Presidente della Regione del 10 agosto 1995.

# TRASFORMAZIONE DEI PAESAGGI

A quasi vent'anni dall'approvazione della Carta europea del Paesaggio, che sembrava avere messo un punto fermo su una sua definizione condivisa e finalmente scevra dalla lettura idealistica e crociana che ne aveva caratterizzato per tutto il secolo la cifra, gli atti posti in essere dall'amministrazione regionale siciliana e le azioni costantemente attuate da tutti gli attori sul territorio consegnano un quadro in costante involuzione e davvero sconcertante.

Dopo la grande stagione, nella seconda metà del primo decennio del XXI secolo, della redazione dei piani paesaggistici in tutti gli ambiti individuati dalle Linee guida del 1999, la Regione ha effettuato un deciso dietro front, rendendo pressoché vana una esperienza che l'aveva portata all'avanguardia in Italia.

Nella fase della redazione dei piani, infatti, era stato costruito un poderoso apparato conoscitivo multidisciplinare che era stato riversato sia sulle fasi di sintesi, che in quella successiva di progettazione del paesaggio.

Le indicazioni trasmesse alle soprintendenze al fine di uniformare la normativa elaborata dai singoli uffici provinciali, basate su alcuni dei piani elaborati per il territorio della Sicilia centrale e orientale, indicavano nella pianificazione territoriale paesaggistica lo strumento attraverso il quale perseguire gli obiettivi di valorizzazione o riqualificazione del paesaggio e, più in generale, gli "obiettivi di qualità paesaggistica" per ciascun ambito paesaggistico locale: dal mantenimento dei caratteri consolidati, alla previsione di linee di sviluppo compatibili con i valori riconosciuti, dalla riqualificazione e il ripristino delle aree degradate o compromesse alla creazione di nuovi valori paesaggistici<sup>1</sup>. Così il paesaggio era uscito dalle "aree Galasso" e aveva conquistato i territori "ordinari", urbani e rurali, a prevalenza di naturalità o agricoli e perfino industriali.

Una successiva indicazione dell'ufficio legale della regione (di cui è difficile immaginare la "spontaneità") induceva a modificare un così chiaro e rivoluzionario approccio per riportare sostanzialmente l'ambito di applicazione dei piani alle aree normate per legge e ad assegnare al Servizio regionale della Pianificazione paesaggistica il compito di compiere questa vera e propria controriforma e di uniformare ex post i piani dei diversi territori provinciali. Tutto ciò ha comportato non solo lo sperpero di un enorme patrimonio di conoscenze e di idee sul territorio siciliano, ma l'insorgere di un ritardo esiziale

per il territorio stesso: completati da parte delle Soprintendenze quasi tutti entro il 2008, ancora oggi i Piani paesaggistici approvati riguardano solo le province di Caltanissetta, Messina, Ragusa e, in parte, Trapani, mentre Agrigento e Siracusa sono adottati (ma non vigenti) e quelli delle altre province, a 10 anni dalla loro elaborazione, sono ancora in fase istruttoria.

Questa lunga premessa serve a sottolineare quanto sia grave la responsabilità della classe dirigente politica e burocratica regionale rispetto al paesaggio siciliano, il cui costante processo di trasformazione continua a rimanere privo di guida o, forse peggio, assoggettato a strumenti parziali, consolatori e difensivi, anziché a strumenti proattivi di sviluppo.

Tale trasformazione, forse legata in modo meno evidente che in passato allo sviluppo urbano e infrastrutturale, almeno nelle forme tradizionali, dipende sempre più dalle profonde trasformazioni nelle attività agricole, da dinamiche insediative non residenziali nelle zone agricole deboli, dall'abbandono più evidente man mano che ci si allontana dai poli metropolitani.

In mancanza di Piano territoriale regionale la rinuncia della pianificazione paesaggistica a indicare una strada per l'intero territorio è causa principale della perdita di equilibrio ambientale a scala locale e globale: fenomeni di dissesto idrogeologico sempre più frequenti e più gravi; fenomeni di desertificazione successivi anche a imponenti incendi dolosi che colpiscono macchia mediterranea e boschi; crescente consumo di suolo senza aumento di capitale sociale e con netta perdita di capitale naturale.

Per questo, e in mancanza di dati statistici aggiornati che coprono l'intero territorio regionale, l'attività di individuazione dei fenomeni di trasformazione dei paesaggi siciliani più evidenti nell'ultimo decennio porta a individuarne cinque categorie, solo una delle quali (crescita della dispersione insediativa che lascia ampi buchi di abbandono sui quali applicare le riflessioni del "terzo paesaggio") riguarda il sistema insediativo seppure nella sua estensione massima che comprende il periurbano. Le altre quattro categorie riguardano il paesaggio agrario<sup>2</sup> e rurale o, meglio, la progressiva evoluzione o degenerazione del territorio della esclusiva produzione agricola in ambito in cui coesistono con l'agricoltura insediamenti più o meno sparsi, reti e nodi infrastrutturali, allevamento industrializzato, piccole aziende di

trasformazione dei prodotti agricoli o di nuovo artigianato, impianti di produzione di energia e siti del *back yard* urbano e metropolitano:

- trasformazione culturale di ambiti agricoli in conseguenza di politiche europee e dinamiche di mercato;
- ampliamento delle aree occupate da serre;
- disseminazione di impianti di produzione energetica;
- abbandono di valli, crinali e aree boscate, desertificazione.

I paesaggi agrari tradizionali che «rappresentano l'equilibrio dinamico a cui ha teso la lenta coevoluzione, sito-specifica, del rapporto tra natura e cultura, prima che subentrasse la rottura profonda dell'agricoltura industriale»<sup>3</sup>, riconosciuti solo in piccola parte<sup>4</sup>, si riducono progressivamente nonostante il recente successo di prodotti a forte connotazione locale come i grani antichi (oltre 3.000 ettari nel 2016) che hanno riportato il paesaggio del grano in aree montuose dalle quali era scomparso da tempo come i Nebrodi e i Peloritani<sup>5</sup>. Altrove, il successo di mercato di prodotti a forte vocazione territoriale, sta producendo un'inversione di tendenza, seppure fortemente localizzata, rispetto alle pratiche dell'abbandono. Così nel Marsalese, dove il successo delle melagrane per la produzione di succhi di frutta e cosmetici ha visto decuplicare in tre anni la superficie degli impianti di melograno, che supera adesso i 150 ettari. Oppure sull'Etna dove il successo dei vini prodotti sulle pendici del vulcano ha indotto una costante crescita delle superfici vitate soprattutto a quote superiori ai 350 metri slm<sup>6</sup>, che, tuttavia, ancora oggi sono pari a un terzo di quelle registrate nel 1990. In questo caso, la trasformazione del paesaggio è rappresentata da un ritorno alle caratteristiche del passato, ma con innovazioni nelle tecniche colturali che non ne fanno una mera replica del paesaggio tradizionale del vigneto.

E sempre il successo nei mercati nazionali ed europei oltre che in quelli locali ha determinato le trasformazioni più radicali e pervasive del paesaggio agrario tra quelle che si possono registrare in Sicilia. Nel sud-est, in particolare in provincia di Siracusa, fino agli anni Settanta del XX sec., erano censiti oltre 3.000 ettari di vigneto, in gran parte dedicati al Nero d'Avola, poi ridotti a poche centinaia di ettari<sup>7</sup> e recentemente risaliti a oltre 2.000 ettari grazie, ancora una volta, al successo crescente dei vini siciliani<sup>8</sup>. Ma l'elemento di trasformazione è stato il progressivo successo dell'agricoltura in serra che prima ha sostituito coltivazioni in piena aria e poi ha invaso anche i litorali sabbiosi entrando in conflitto con gli usi legati al turismo.

Di fatto le dinamiche di produzione legate alle primizie e la filiera che le comprende stanno radicalmente cambiando i caratteri di un

paesaggio che con grande difficoltà possiamo ancora annoverare tra quelli rurali, quanto piuttosto tra quelli di agroindustria, in cui l'antropizzazione è ormai andata ben oltre il limite del rurale.

Le trasformazioni del paesaggio agrario a causa della localizzazione al suo interno di elementi "altri" non hanno sempre un carattere di concentrazione territoriale come accade per la sericoltura localizzata in gran parte nei territori sud orientali della regione e lungo la costa meridionale. Negli ultimi due decenni si è registrata una novità assai più pervasiva e infida, perché determinata al di fuori del controllo delle autorità locali, ritenuta politicamente e, addirittura eticamente, positiva e, per questo, non soggetta a valutazioni di opportunità rispetto alla qualità del paesaggio<sup>9</sup>. Si tratta della disseminazione nell'intero territorio regionale di migliaia di impianti di produzione di energia da eolico e da solare che contribuiscono in maniera significativa all'obiettivo 20-20-20 assegnato dalla UE all'Italia, ma in maniera altrettanto significativa stanno determinando la trasformazione di importanti paesaggi locali. Nel 2015 erano attivi in Sicilia, dove nel 2006 si contavano solo 46 impianti, oltre 44 mila impianti fotovoltaici (il 5% in più rispetto all'anno precedente) con un dato di crescita che pone la Sicilia al primo posto tra le regioni meridionali per impianti installati nell'anno e al quarto posto su base nazionale dopo Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna<sup>10</sup>. Non esiste alcun quadro conoscitivo né delle superfici destinate alla produzione di energia fotovoltaica in Sicilia, né della loro dislocazione. Tuttavia, considerando che nel 2015 la produzione di fotovoltaico nella regione ha raggiunto i 1.400 Mw, è plausibile che ci sia una superficie di pannelli installati pari a oltre 10 milioni di metri quadrati, di cui una parte non piccola è collocata in ambito rurale con conseguenze evidenti sul paesaggio. Sono certamente migliaia gli ettari di ambiti agricoli occupati dai campi fotovoltaici, mentre rimangono inutilizzate, sottoutilizzate o abbandonate estese aree urbanizzate all'interno degli ex consorzi ASI siciliani che complessivamente detengono oltre 10 mila ettari di proprietà regionale di cui già vent'anni fa, prima della crisi, almeno un quarto era inutilizzato<sup>11</sup>. L'incrocio di questi dati – che la regione avrebbe potuto banalmente fare – avrebbe potuto indurre a localizzare i campi fotovoltaici nelle aree inutilizzate o dismesse dentro gli ambiti di pertinenza dei consorzi industriali, evitando il consumo di suolo agricolo<sup>12</sup> e attivando processi virtuosi capaci di contribuire, attraverso la pianificazione e l'urbanistica, ai problemi energetici come da più parti auspicato<sup>13</sup>.

La trasformazione dei paesaggi indotta

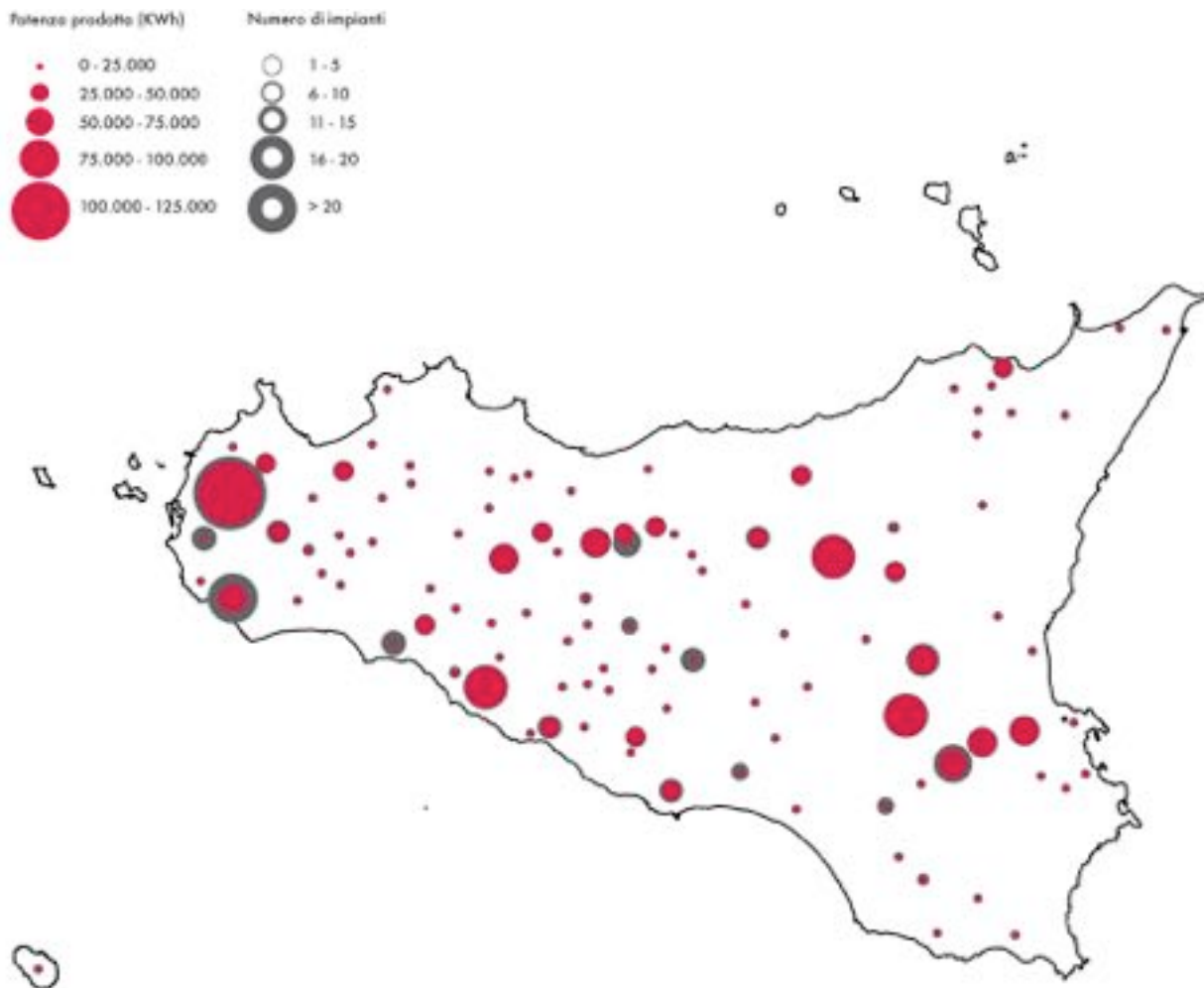


Fig. 1: Localizzazione degli impianti eolici e relativa quantità di energia prodotta (Elaborazione su dati Atlaimpianti aggiornati a settembre 2017)

dai campi fotovoltaici, tuttavia, desta meno interesse di quella indotta dai campi eolici sui quali si è concentrata l'attenzione dei media e dell'opinione pubblica. In effetti, la necessità di collocare i generatori sui crinali o, comunque, in contesti territoriali ventosi, rende molto più evidente l'impatto degli oltre 300 campi di grande potenza esistenti in Sicilia e concentrati nel trapanese, nelle Madonie meridionali, negli altipiani di Ragusa e sugli Erei, a volte anche all'interno di Siti di Interesse Comunitario, con una produzione di potenza che, secondo alcuni osservatori, è ormai tale da non potere essere riversata nella rete già saturata (Fig. 1). Anche in questo caso l'Osservatorio Regionale e Ufficio Statistico per l'Energia nel suo rapporto annuale fornisce tutti i dati, ma non una mappa con la georeferenziazione dei siti che invece era presente nel rapporto 2013. Tuttavia la questione è di assoluta attualità se la Regione ha finalmente deciso di emanare un decreto per definire i criteri e individuare le aree "non idonee" alla realizzazione di campi eolici<sup>14</sup> identificandole, però, ancora una volta solo nelle aree vincolate per legge alle quali vengono aggiunte le «aree di particolare attenzione [...] nelle quali, a

causa della loro sensibilità o vulnerabilità alle trasformazioni territoriali, dell'ambiente o del paesaggio, possono prevedersi e prescriversi ai soggetti proponenti particolari precauzioni e idonee opere di mitigazione da parte delle amministrazioni e dagli enti coinvolti nel procedimento autorizzatorio». E ancora una volta escludendo «le zone classificate agricole dai vigenti piani urbanistici». Paradossalmente è meno difficile entrare in possesso dei dati sul paesaggio dell'abbandono che pure sta stimolando profonde riflessioni nella letteratura, mentre il rischio di desertificazione in Sicilia incombe su ampie parti del territorio regionale, in particolare su quelle aride, semi-aride, secche e sub-umide. Si tratta di un rischio, effetto di variazioni climatiche e attività antropiche, il quale implica un cambiamento difficilmente reversibile del paesaggio poiché è costituito da un processo che conduce a una riduzione permanente della capacità del suolo di produrre risorse e servizi<sup>15</sup> cioè di produrre essenze vegetali. Sulla base degli studi condotti dalla Regione con il CNR è emerso che proprio la Sicilia è la regione italiana a maggior rischio di



desertificazione, poiché ben il 70% del territorio è minacciato da insufficienza idrica. La ricaduta del fenomeno non è solo di tipo economico-sociale, con la perdita di amplissime aree coltivabili, ma riguarda anche la sicurezza del territorio e perfino la sua appetibilità in relazione all'economia del tempo libero.

Questo campanello di allarme rischia di diventare una campana a morto dopo l'estate 2017, che ha visto bruciare, quasi sempre per cause dolose, 25.071 ettari di cui una gran parte all'interno delle riserve e dei parchi naturali<sup>16</sup>. La dimensione del fenomeno e la natura dolosa degli incendi non toglie nulla alle responsabilità politiche e burocratiche per una macchina, quella della prevenzione, che non ha funzionato, che non è stata messa in campo per tempo e che ha scontato una evidente mancanza di coordinamento. Nella sottovalutazione del problema da parte delle autorità regionali si può leggere ancora una volta la più generale negligenza verso la necessità di una costante manutenzione del territorio per ridurre i vari tipi di rischi che minacciano il paesaggio regionale, sia per il suo valore identitario, sia per quello sociale ed economico.

Le questioni appena sintetizzate avrebbero dovuto essere forse il centro del dibattito politico che ha portato alle elezioni regionali del 5 novembre 2017, ma, in realtà, non una sola parola è stata spesa dai candidati e dagli schieramenti per illustrare una qualche idea sulla gestione futura di tali questioni. In queste condizioni non si riesce neppure ad attivare l'ottimismo della volontà e rimane solo da chiedersi cosa resterà di quel paesaggio «così classico e così assoluto [che è difficile] non concedere nulla all'illusione di sentire anche se stessi come rari e preziosi»<sup>17</sup>.

## Note

1. Le questioni di carattere generale sono affrontate in Mancuso C., Martinico F., Nigrelli F.C. (a cura di) (2009), "I piani paesaggistici della provincia di Enna", *Urbanistica Quaderni* n. 53, INU, Roma.

2. Il termine è diventato centrale nella cultura italiana grazie all'opera di Emilio Sereni (1961), *Storia del paesaggio agrario italiano*, Laterza, Bari.

3. Cfr. Barbera G., Cullotta S., Lotta F., Savelli S. (2017), "Paesaggi dell'agricoltura tradizionale siciliana: conoscenza, tutela e pianificazione", in Nigrelli F.C., Bonini G. (a cura di), *I paesaggi della riforma agraria. Storia, pianificazione e gestione*, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico (RE), pp. 277-281.

4. Nel Catalogo nazionale dei paesaggi rurali storici sono individuati meno di una decina di Paesaggi rurali tradizionali in Sicilia. Cfr. Agnoletti M. (a cura di) (2010), *Paesaggi Rurali Storici. Per un catalogo nazionale*, Laterza, Bari.

5. Cfr. Angelillo M., "La rivoluzione dei contadini siciliani, 3.000 ettari di grani antichi contro le multinazionali", in *La Repubblica*, 29 aprile 2016.

6. La superficie è aumentata del 25% in sei anni considerando che nel 2010 le vigne coprivano poco più di 3000 ettari – cfr. D'Agostino S., "Etna: i numeri del successo", *Cronache digusto*, n. 177, 5 agosto 2010 – e oggi superano i 4.000 – cfr. Gabrielli A. (a cura di), "L'Etna colpisce ancora. Perché tutti scelgono il Vulcano", *Trebicchieri, il settimanale economi-*

*co del Gambero Rosso*, anno 8, n.18, 4 maggio 2017.

7. Cfr. Giunta F. (2017), "La campagna contesa. Processi e trasformazioni nella campagna del sud-est siciliano", in Nigrelli F.C., Bonini G. (a cura di), *I paesaggi della riforma agraria. Storia, pianificazione e gestione*, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico (RE), pp. 313-322.

8. Cfr. Istat, VI Censimento dell'Agricoltura, 2000.

9. Nel 2013 vennero avviati i lavori del più grande campo fotovoltaico d'Europa in prossimità di Gela per il quale venne addirittura spianata una collina. Si trattava di un impianto su 230 ettari capace di produrre 120 Mw, ma pochi mesi dopo, a collina spianata, tutto si rivelò un bluff.

10. Cfr. Osservatorio Regionale e Ufficio Statistico per l'Energia (2017), *Rapporto energia 2016. Monitoraggio sull'energia in Sicilia*, Regione siciliana.

11. Cfr. Martinico F. (2001), *Il territorio dell'industria. Nuove strategie di pianificazione delle aree industriali in Europa*, Gangemi, Roma.

12. Cfr. Martinico F. (2017), "Industria 4.0 e dintorni. Il ruolo delle risorse territoriali nel futuro dell'area industriale siracusana", in Meli M., Adorno S. (a cura di), *Il futuro del polo petrolchimico siracusano. Tra bonifiche e riqualificazione*, Giappichelli, Torino.

13. Cfr. La Greca P., Tira M. (a cura di) (2017), *Pianificare per la sostenibilità energetica della città*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), in particolare il saggio di Martinico F., "Forme insediative ed energia: lezioni americane", pp. 41-62.

14. Decreto del Presidente della Regione del 10 ottobre 2017, "Definizione dei criteri ed individuazione delle aree non idonee alla realizzazione di impianti di produzione di energia elettrica da fonte eolica...", in GURS del 20 ottobre 2017.

15. Cfr. FAO-UNEP-UNESCO, *A provisional methodology for soil degradation assessment*, FAO, Roma, 1979.

16. In totale in Italia, tra maggio e luglio 2017 sono andati in fumo oltre 72 mila ettari di superfici boschive, in aggiunta ai quasi 3 mila ettari bruciati in inverno. Il dato costituisce il 156,41% del totale della superficie bruciata in tutto il 2016.

17. Cfr. Piovene G. (1958), *Viaggio in Italia*, Bompiani, Milano. La citazione riguarda il paesaggio di Taormina ed è tratta dall'edizione Baldini-Castoldi-Dalati, Milano, 2003, p. 581.



# PATRIMONIO ABITATIVO

## Introduzione

Lo stock edilizio nel decennio intercensuario 2001-11 è aumentato in Sicilia del 10% e in Italia del 13%, a dispetto dei rilevanti problemi di consumo di suolo che tormentano il territorio nazionale e regionale e nonostante molti edifici ed abitazioni siano inutilizzati o parzialmente vuoti. Gli edifici residenziali in particolare superano l'80% dello stock edilizio, sia in Italia che in Sicilia, e nonostante nell'isola il patrimonio abitativo abbia registrato nell'ultimo decennio intercensuario un incremento del 12%, alcune fasce della popolazione sotto la soglia della povertà o con redditi bassi e medio bassi non riescono tuttora ad accedere al mercato della locazione e della compravendita, né la produzione di edilizia residenziale pubblica o altre politiche abitative riescono a colmare tale gap. La Sicilia come il resto del paese è infatti caratterizzata da un'ampia percentuale di abitazioni di proprietà privata, mentre è relativamente esiguo il patrimonio abitativo di proprietà di altre figure giuridiche (imprese, cooperative, enti pubblici e previdenziali, IACP, etc.) con differenti dinamiche distributive nelle varie ripartizioni geografiche italiane. Inoltre, talune politiche che agevolano il mercato della locazione, sia dal lato della domanda che dell'offerta, sono sotto-utilizzate, poco conosciute e da aggiornare sulla base delle rilevanti trasformazioni socio-economiche che negli ultimi decenni hanno sperimentato numerose città, tra le quali i capoluoghi metropolitani di Palermo, Messina e Catania, peraltro già dichiarati ad alta tensione abitativa dal 2004 come tanti altri comuni italiani e siciliani<sup>1</sup>.

Obiettivo del presente testo è pertanto evidenziare, attraverso l'analisi e l'interpretazione dei dati Istat del XV Censimento, il patrimonio edilizio ed abitativo inutilizzato, a partire dal numero di abitazioni occupate da residenti per figura giuridica del proprietario e per titolo di godimento.

## Edifici, edifici residenziali e abitazioni utilizzati e inutilizzati

La Sicilia, sebbene registri un incremento del patrimonio edilizio inferiore alla media italiana, continua ad essere la seconda regione d'Italia per numero di edifici (dopo la Lombardia), con uno stock pari a 1.722.072 unità (Tab.1) e con un'incidenza sul totale nazionale del 12%, come si rileva anche in Lombardia<sup>2</sup>.

Nell'isola la percentuale di edifici inutilizzati è sopra la media delle ripartizioni geografiche più ampie ed è tra le più elevate rispetto alle altre regioni d'Italia. La Sicilia è infatti la terza regione in Italia, con una percentuale dell'8%, dopo la Val d'Aosta (13%), l'Abruzzo, il Molise e la Calabria che registrano tutte percentuali attorno al 9%<sup>3</sup>.

Nel territorio siciliano il numero maggiore di edifici non utilizzati si concentra nelle province delle città metropolitane di Palermo, Messina e Catania (Tab.1). Percentuali di edifici inutilizzati superiori alla media regionale si riscontrano nella provincia di Messina (12%) e nella provincia di Agrigento (9%), mentre la provincia di Siracusa (5%) si allinea con la media italiana (Tab.1). In particolare, nella provincia di Messina, che include anche il maggior numero di Comuni rispetto alle altre province siciliane, si riscontrano diversi centri urbani

| Area geografica | Numero Edifici | Edifici utilizzati | Edifici non utilizzati | % non utilizzati |
|-----------------|----------------|--------------------|------------------------|------------------|
| Sicilia         | 1.722.072      | 1.590.974          | 131.098                | 8                |
| Palermo         | 335.373        | 313.063            | 22.310                 | 7                |
| Catania         | 276.874        | 257.818            | 19.056                 | 7                |
| Messina         | 245.646        | 215.275            | 30.371                 | 12               |
| Trapani         | 195.437        | 182.308            | 13.129                 | 7                |
| Agrigento       | 194.895        | 177.687            | 17.208                 | 9                |
| Ragusa          | 142.293        | 134.248            | 8.045                  | 6                |
| Siracusa        | 140.099        | 132.886            | 7.213                  | 5                |
| Caltanissetta   | 110.176        | 102.315            | 7.861                  | 7                |
| Enna            | 81.279         | 75.374             | 5.905                  | 7                |

Tab. 1: Numero di Edifici per provincia e per stato d'uso in Sicilia al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

sono comprese tra il 30% e il 51% (Raccuja). Per quanto riguarda le singole città capofila delle aree metropolitane, a Palermo e Catania si rilevano percentuali di edifici inutilizzati pari al 4%, mentre a Messina dell'8%.

Nella regione siciliana il patrimonio di edilizia residenziale nel 2011 è pari a 1.431.419 unità (Tab.2) e costituisce l'83% dello stock edilizio complessivo regionale (1.722.072 unità), non discostandosi di molto dal dato italiano (84%).

Con riferimento alle ripartizioni geografiche italiane, il patrimonio di edilizia residenziale in Sicilia costituisce il 74% di quello delle Isole (1.943.729) e l'11,7% di quello italiano (12.187.698), mentre la percentuale degli edifici residenziali totalmente vuoti è pari al 34% collocandosi sopra il dato italiano e quello di tutte le altre aree geografiche, compresa la ripartizione geografica delle Isole nel suo insieme (cfr. Tab.2 e Fig.1).

Le provincie siciliane che registrano percentuali più elevate di edifici residenziali totalmente vuoti (Tab.2) sono quelle di Ragusa (42%), Caltanissetta e Agrigento (41%) cui seguono quelle di Trapani (37%), Palermo e Siracusa (35%), Enna (34%) e Messina (31%), mentre la provincia di Catania registra la percentuale più bassa (23%), allineandosi pressappoco al dato italiano (Tab.2). Tuttavia, nelle città capofila delle aree metropolitane la situazione s'inverte: Palermo registra la percentuale più bassa di edifici residenziali totalmente vuoti (13%), Messina la percentuale più alta (23%), mentre Catania con il 18% si colloca in posizione intermedia.

Il totale delle abitazioni censite nel 2011 in Sicilia ammonta a 2.865.225 unità (Tab.3), con una media di abitazioni per edificio residenziale pari a 2, di poco superiore alla media dell'Italia insulare, e con un'incidenza rispetto al dato insulare del 76% e del 9% rispetto a quello italiano. A dispetto dell'incremento del patrimonio abitativo che in Sicilia nell'ultimo decennio intercensuario raggiunge il 12%, le abitazioni sono totalmente inutilizzate nel 32% dei casi (Tab.3 e Fig.2), superando il valore delle Isole, che è peraltro il più alto fra le ripartizioni geografiche italiane.

Le provincie siciliane dove questo fenomeno di abitazioni vuote si acuisce (Tab.3) sono ancora quelle di Ragusa e Agrigento (42%) cui seguono quelle di Caltanissetta (37%), di Enna (36%) e di Trapani (35%). In provincia di Catania la percentuale di abitazioni non occupate è ancora la più bassa della regione (24%), allineandosi pressappoco al dato italiano (Tab.3). Nella singola città di Catania si registra invece una percentuale maggiore di abitazioni vuote (20%) rispetto alle città di Messina (16%) e di Palermo (14%).

### Figura giuridica del proprietario e titolo di godimento delle abitazioni

Per quanto attiene alla figura giuridica del proprietario (Tab.4), i dati censuari dell'Istat riguardano solo le "abitazioni occupate da residenti": da questi si rileva che in tutte le aree geografiche queste ultime sono di proprietà privata per oltre il novanta

| Area geografica | Totale    | Occupati | Parzialmente occupati | Non occupati | % non occupati |
|-----------------|-----------|----------|-----------------------|--------------|----------------|
| Sicilia         | 1.431.419 | 718.048  | 223.946               | 489.425      | 34             |
| Palermo         | 278.539   | 133.864  | 48.049                | 96.626       | 35             |
| Catania         | 228.837   | 132.552  | 44.046                | 52.239       | 23             |
| Messina         | 190.912   | 100.190  | 31.649                | 59.073       | 31             |
| Trapani         | 165.001   | 82.752   | 21.179                | 61.070       | 37             |
| Agrigento       | 164.333   | 72.306   | 25.438                | 66.589       | 41             |
| Ragusa          | 121.813   | 52.961   | 17.989                | 50.863       | 42             |
| Siracusa        | 121.488   | 65.304   | 14.151                | 42.033       | 35             |
| Caltanissetta   | 92.436    | 40.166   | 14.518                | 37.752       | 41             |
| Enna            | 68.060    | 40.166   | 4.714                 | 23.180       | 34             |

Tab. 2: Numero di Edifici Residenziali (ER) per provincia e per stato d'occupazione in Sicilia al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

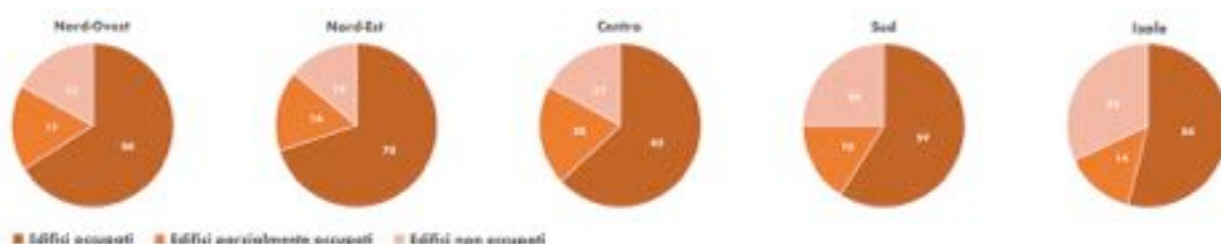


Fig. 1: Numero di Edifici Residenziali in Italia per aree geografiche e per stato d'occupazione al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

| Area geografica | Totale    | Occupate da residenti | Occupate da non residenti | Non occupate | % non occupate | Abitazioni per ERP> |
|-----------------|-----------|-----------------------|---------------------------|--------------|----------------|---------------------|
| Sicilia         | 2.865.225 | 1.940.472             | 1.393                     | 923.360      | 32             | 2,00                |
| Palermo         | 666.711   | 468.328               | 765                       | 197.618      | 30             | 2,39                |
| Catania         | 543.366   | 412.497               | 111                       | 130.758      | 24             | 2,37                |
| Messina         | 404.651   | 271.533               | 223                       | 132.895      | 33             | 2,12                |
| Agrigento       | 292.401   | 171.016               | 35                        | 121.350      | 42             | 1,78                |
| Trapani         | 262.660   | 169.535               | 29                        | 93.096       | 35             | 1,59                |
| Siracusa        | 216.767   | 154.935               | 12                        | 61.820       | 29             | 1,78                |
| Ragusa          | 203.388   | 118.559               | 36                        | 84.793       | 42             | 1,67                |
| Caltanissetta   | 167.224   | 104.528               | 177                       | 62.519       | 37             | 1,81                |
| Enna            | 108.057   | 69.541                | 5                         | 38.511       | 36             | 1,59                |

Tab. 3: Numero di Abitazioni per province, per stato d'occupazione e per Edificio Residenziale (ER) in Sicilia al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

per cento dei casi (93%-95%). Il residuo 7-5% è di proprietà di impresa, cooperativa edilizia, ente pubblico (stato, regione, provincia, comune), ente previdenziale, IACP o azienda per il territorio e altro. In valori assoluti, oltre ai privati, le figure giuridiche in possesso del maggior numero di abitazioni sono: nel Nord-ovest, le imprese e società, così come le cooperative edilizie; nel Sud, gli enti pubblici e lo IACP (o azienda per il territorio); nell'Italia centrale, gli enti previdenziali.

Nelle Isole e in Sicilia, dopo la proprietà privata, il maggior numero di abitazioni, pur se decisamente inferiore in comparazione ad altre aree geografiche, è di proprietà di enti pubblici e dello IACP (o azienda per il territorio).

In Sicilia, in rapporto ai valori totali regionali (Tab.4), le abitazioni di proprietà di impresa o società si concentrano nelle provincie di Palermo (49%), Catania (11%), Trapani (8%) e Messina (8%). La proprietà di cooperativa edilizia si concentra nelle provincie di Catania (25%), Siracusa (14%), Palermo (13%), Messina (13%) e Agrigento (11%).

Come mostra la Tabella 4 in valori assoluti, si ricava che l'85% della proprietà di enti pubblici (stato, regione, provincia, comune) si concentra nelle provincie di Palermo (35%), Catania (20%), Messina (15%), Siracusa (9%) e Trapani (6%).

Gli enti previdenziali sono maggiormente presenti nella provincia di Catania (32%), Palermo (22%), Messina (16%) e Agrigento (11%), mentre le abitazioni di proprietà dell'IACP o altra azienda per il territorio si distribuiscono principalmente nelle provincie di Palermo (24%), Catania (18%), Messina (15%), Agrigento (11%), Trapani (11%) come mostra la Tabella 4 in valori assoluti. Le abitazioni di proprietà di figura giuridica differente dalle precedenti (altro) si concentrano invece nelle provincie di Palermo, Catania, Messina e Siracusa (Tab.4). Se si osserva la situazione dal punto di vista della popolazione residente che vive in famiglia e in abitazione - escludendo quindi quella in convivenza (istituti religiosi, case di cure, etc.) e quella che in estrema sintesi possiamo definire senza dimora propria (ossia convivenza con altre famiglie, in edifici non residenziali o senza tetto), si rileva che

| Area geografica | Persone fisiche | Impresa o società | Cooperativa edilizia | Stato, enti locali | Ente previd. | IACP   | Altro  | Tutte le voci |
|-----------------|-----------------|-------------------|----------------------|--------------------|--------------|--------|--------|---------------|
| Sicilia         | 1.834.024       | 12.732            | 5.278                | 16.305             | 1.084        | 57.486 | 13.563 | 1.940.472     |
| Palermo         | 437.878         | 6.206             | 691                  | 5.629              | 242          | 13.637 | 4.045  | 468.328       |
| Catania         | 392.079         | 2.144             | 1.329                | 3.229              | 349          | 10.160 | 3.207  | 412.497       |
| Messina         | 256.524         | 1.075             | 682                  | 2.493              | 174          | 8.686  | 1.899  | 271.533       |
| Agrigento       | 162.141         | 382               | 591                  | 865                | 118          | 6.105  | 814    | 171.016       |
| Trapani         | 159.987         | 1.079             | 261                  | 1.045              | 32           | 6.407  | 723    | 169.535       |
| Siracusa        | 145.646         | 763               | 717                  | 1.446              | 76           | 5.160  | 1.128  | 154.935       |
| Ragusa          | 114.248         | 400               | 498                  | 508                | 50           | 2.150  | 706    | 118.559       |
| Caltanissetta   | 99.167          | 506               | 338                  | 522                | 31           | 3.355  | 609    | 104.528       |
| Enna            | 66.353          | 177               | 172                  | 568                | 12           | 1.827  | 433    | 69.541        |

Tab. 4: Numero di abitazioni occupate da residenti per provincia e figura giuridica del proprietario in Sicilia al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

in Italia oltre il 70% possiede la casa. La percentuale più alta si rileva nel Nord-est (76%), mentre nel Sud si registra la più bassa, cui fa riscontro un maggior numero di persone che vive in affitto e che fruisce dell'abitazione con titolo di godimento differente da proprietà e affitto (usufrutto, comodato d'uso, etc.). Nelle Isole invece si riscontra il 72% di popolazione che vive in abitazioni di proprietà, la più bassa percentuale di persone che vivono in affitto (15%) e la più alta percentuale di popolazione che vive in abitazioni con altro titolo di godimento (12%).

In Sicilia la percentuale di popolazione che vive in abitazioni di proprietà (70%) si allinea con il valo-

no degli edifici inutilizzati in Sicilia, che si acuisce per quanto riguarda quelli di natura residenziale e specificatamente per il patrimonio abitativo, si contrappone la difficoltà di una fascia di popolazione che non riesce ad accedere a una dimora stabile e sicura a garanzia di uno dei diritti fondamentali di cittadinanza. Tale porzione di popolazione è sempre più alimentata da quella "fascia grigia" di famiglie con redditi medio-bassi che, nonostante la crisi del mercato immobiliare, evidenziano comunque difficoltà nell'accesso al bene abitazione<sup>4</sup>. In particolare, sebbene la popolazione residente in Sicilia che vive in famiglia fruisce dell'abitazione con un titolo di godimento nel 98,5% dei casi

| Area geografica | Proprietà (%) | Proprietà (Unità) | Affitte (%) | Affitte (Unità) | Altro titolo (%) | Altro titolo (Unità) | Totale    |
|-----------------|---------------|-------------------|-------------|-----------------|------------------|----------------------|-----------|
| Sicilia         | 70            | 3.445.813         | 16          | 795.094         | 14               | 671.233              | 4.912.140 |
| Palermo         | 64            | 779.788           | 23          | 283.441         | 13               | 161.483              | 1.224.712 |
| Catania         | 70            | 739.389           | 17          | 176.710         | 13               | 141.994              | 1.058.093 |
| Messina         | 71            | 451.928           | 15          | 94.268          | 14               | 87.410               | 633.606   |
| Agrigento       | 73            | 320.076           | 11          | 49.987          | 16               | 69.579               | 439.642   |
| Tropani         | 73            | 306.294           | 13          | 56.672          | 14               | 58.874               | 421.840   |
| Siracusa        | 74            | 290.912           | 13          | 51.946          | 12               | 48.914               | 391.772   |
| Ragusa          | 75            | 227.112           | 12          | 37.541          | 12               | 37.717               | 302.370   |
| Caltanissetta   | 75            | 201.289           | 11          | 28.640          | 15               | 39.639               | 269.568   |
| Enna            | 76            | 129.025           | 9           | 15.889          | 15               | 25.623               | 170.537   |

Tab. 5: Numero di Edifici Residenziali (ER) per provincia e per stato d'occupazione in Sicilia al 2011 (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

re del Sud, mentre è più bassa rispetto all'Italia Insulare. In particolare (Tab.5), si attestano sopra tale valore tutte le province siciliane tranne quella di Palermo (64%), dove si rileva anche la maggiore percentuale di locatari (23%), superiore sia al valore medio siciliano che nazionale. Nella provincia di Enna si registra la percentuale più alta di popolazione che vive in abitazioni di proprietà (76%) e la più bassa che vive in affitto (9%). Nella provincia di Agrigento si rileva invece la percentuale più elevata di popolazione residente in famiglia che fruisce dell'abitazione con altro titolo, differente da proprietà e affitto (Tab.5). Ovviamente tali percentuali si riducono se si considera anche la popolazione che pur vivendo in famiglia è priva di dimora propria.

### Considerazioni conclusive

Le analisi condotte sulla base dei dati Istat mostrano che in Sicilia, nonostante l'incremento intercensuario del patrimonio edilizio in generale (+10%) e abitativo in particolare (+12%), il surplus di edifici e abitazioni non riesce a colmare le esigenze di una fascia di popolazione in condizioni di disagio abitativo grave, ossia è senza dimora<sup>5</sup>. Al fenome-

(proprietà, affitto o altro), una fascia (senz'altro sottostimata) che corrisponde all'1,5% risulta senza dimora.

La media siciliana di due abitazioni per edificio residenziale, sebbene superiore alla media italiana, è invece indicativa dell'espansione urbana a bassa densità che ha massicciamente contribuito negli ultimi decenni al consumo di suolo e alla destrutturazione urbana di ampie regioni urbanizzate. I tagli alla spesa pubblica e la possibilità di utilizzare i proventi degli oneri di urbanizzazione per la spesa corrente delle amministrazioni comunali si sono rivelati com'è noto un incentivo per incrementare l'edificazione privata e di conseguenza favorire il consumo di suolo agricolo in un perverso meccanismo in cui ha giocato un ruolo rilevante anche la finanziarizzazione dell'economia che ha in ogni caso bisogno di materializzare gli investimenti attraverso l'attività edificatoria<sup>6</sup>.

Dai dati sulla figura giuridica del proprietario si ricava inoltre che in Sicilia nel 94,5% dei casi le abitazioni occupate soltanto da residenti sono di proprietà privata mentre risulta esiguo il patrimonio abitativo pubblico utilizzato. I dati Istat, poiché basati sul rilevamento delle famiglie, non consentono di estrapolare il numero di edifici di proprietà degli



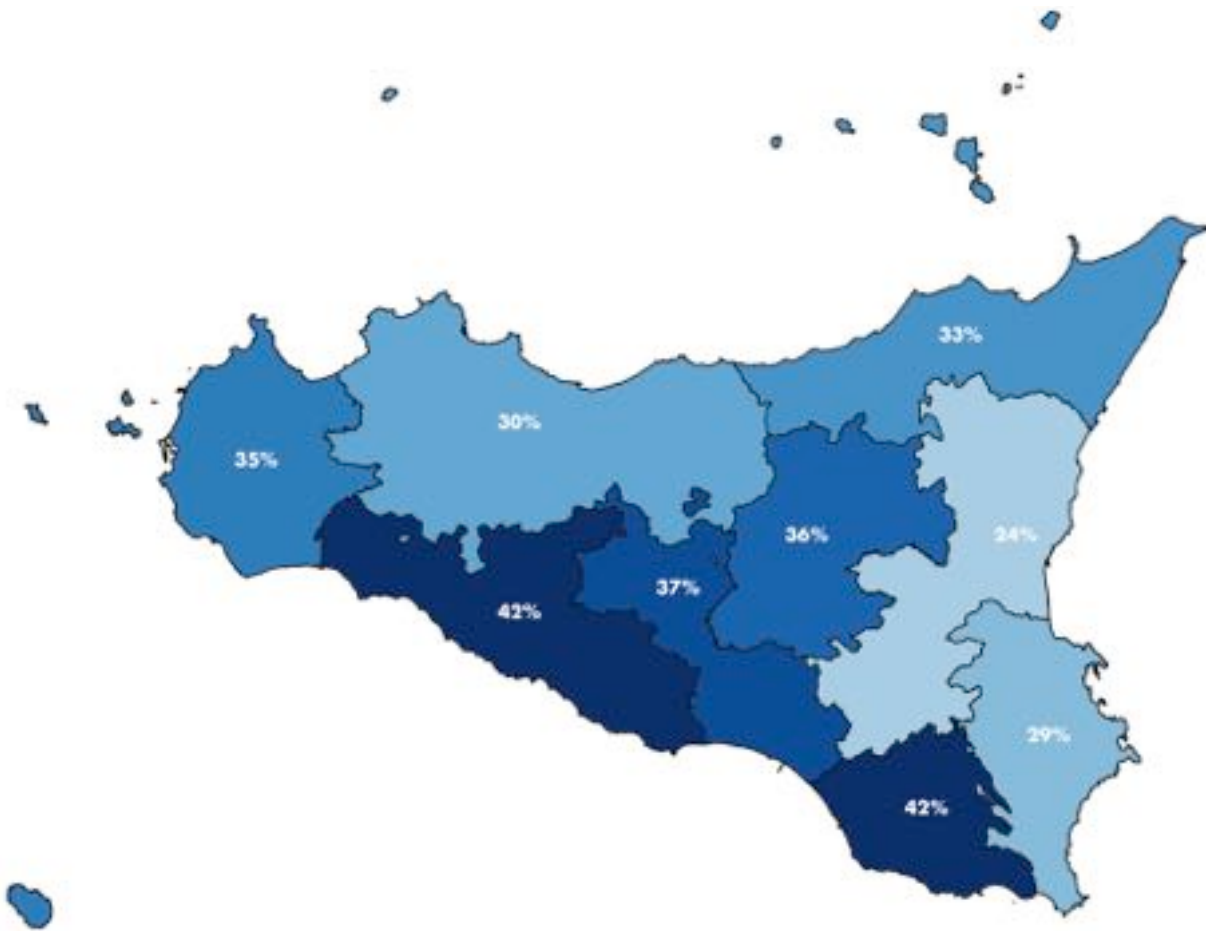


Fig. 2: Percentuale di abitazioni non occupate per provincia in Sicilia al 2011 (Elaborazione cartografica su dati ISTAT)

enti pubblici o dell'IACP non utilizzati, oppure occupati illegalmente, che sarebbe senz'altro utile censire (e non solo a scala locale) ai fini di un rilancio della politica abitativa, da incentrare sul recupero del patrimonio pubblico dismesso<sup>7</sup>. Considerate le basse percentuali di locatari in comparazione con le altre aree geografiche, in Sicilia appaiono inoltre sottoutilizzate anche le politiche di sostegno alla locazione o la locazione agevolata come prevista dalla L. 431/98 per i comuni ad alta tensione abitativa (Ata). In particolare i comuni siciliani che nel 2003 sono stati dichiarati dal CIPE ad alta tensione abitativa sono 59, dunque ben oltre le grandi città di Palermo, Messina e Catania. Tuttavia, la lista dei comuni ATA pubblicata nel 2004 sulla base del solo criterio della crescita demografica è desueta ed è ancora in corso di aggiornamento con nuovi parametri<sup>8</sup> per rispondere alle profonde trasformazioni socio-economiche che hanno interessato le regioni urbane negli ultimi decenni<sup>9</sup>. È significativo in ogni caso che nell'attuale crisi del *welfare state* e a seguito delle drastiche riduzioni della finanza pubblica, le esigue risorse del Fondo nazionale per l'edilizia abitativa non riescono a coprire le necessità dei Comuni per attribuire il sostegno alla locazione alle famiglie che ne fanno richiesta per morosità incolpevole. D'altra parte, i proprietari privati non sono generalmente

disposti a stipulare contratti di locazione concordata e agevolata senza adeguate credenziali, pur con la garanzia degli Enti pubblici locali che appaiono poco efficienti sui tempi di erogazione del canone.

#### Note

1. Cfr. Bonafede G., Napoli G. (2018), "Housing affordability nelle regioni urbane. Una proposta metodologica per definire il reddito soglia", in Lo Piccolo F., Picone M., Todaro V. (a cura di), *Transizioni postmetropolitane. Declinazioni locali delle dinamiche posturbane in Sicilia*, Milano, Franco Angeli, pp. 93-120.
2. Cfr. ISTAT (2014), *Edifici e abitazioni, Nota sui dati definitivi del 15° Censimento generale*, pp. 1-12.
3. Cfr. ISTAT (2011), *15° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*.
4. Cfr. Bonafede G., Napoli G. (2018), *Ibidem*.
5. Cfr. ISTAT (2014), *La ricerca nazionale sulle condizioni delle persone senza dimora*, Stealth, Roma.
6. Cfr. Ziparo A. (2017), "Un paese di case vuote. Un quarto del patrimonio abitativo è sottoutilizzato", in *il Manifesto* del 2.09.2017.
7. Cfr. Bonafede G. (2017), "Palermo, città senza dimora. Il paesaggio dell'edilizia residenziale pubblica tra mancanza di attrezzature e servizi e nuova questione abitativa", in Garcia Bujalance S., Leone M. (a cura di), *Territorio, Paisaje y Turismo, Geometria, Málaga*, pp. 186-193. Bonafede G., Giampino A. (2018), "La nuova emergenza abitativa a Palermo, tra edifici inutilizzati e persone senza dimora", paper presentato alla XXI Conferenza SIU.
8. Cfr. Rapporto sfratti/famiglie, la percentuale di famiglie in affitto, la percentuale di stranieri sul totale di popolazione, l'incidenza percentuale della povertà delle famiglie.
9. Cfr. Bonafede G., Napoli G. (2018), *Ibidem*.





## Introduzione

Nel contesto del Mezzogiorno d'Italia ed in Sicilia in particolare, territori interessati da molteplici fattori di pericolosità, sia di matrice naturale che antropica, si è registrato nelle ultime decadi un incremento degli eventi calamitosi molti dei quali legati a episodi meteo-climatici di notevole entità. Si tratta di ambiti territoriali esposti a rilevanti fenomeni di dissesto che hanno avuto effetti differenziati in ragione delle eterogenee caratteristiche geologiche, geomorfologiche e meteo-climatiche ma anche a causa di politiche di gestione del territorio, in termini di usi del suolo e di modalità di urbanizzazione, poco attente alle fragilità presenti<sup>1</sup>. In definitiva i rischi territoriali, ed in particolare i rischi ambientali, sembrano rappresentare sempre più l'esito di una complessa correlazione tra modelli di urbanizzazione e altre attività antropiche, alterazione e deterioramento degli ecosistemi naturali e cambiamento climatico<sup>2</sup>. Il riconoscimento degli impatti del cambiamento climatico e la crescente consapevolezza dell'interrelazione tra attività antropiche e rischi naturali hanno fatto emergere la necessità di inquadrare il tema del rischio nella cornice più ampia della sostenibilità dello sviluppo<sup>3</sup>. In questa prospettiva il ruolo della pianificazione diviene centrale per orientare le scelte di governo del territorio verso modalità che tengano in considerazione i temi della mitigazione e adattamento ai rischi. Temi, già da tempo al centro del dibattito scientifico, che lentamente e con notevoli difficoltà trovano spazio all'interno dei processi di costruzione degli strumenti urbanistici.

## Rischio e pianificazione in Sicilia. Scelte di piano per le città capoluogo

La pianificazione urbana per le principali città della Sicilia restituisce una limitata consapevolezza per i temi del rischio, che si concretizza in poche ed inefficaci misure riscontrabili nel quadro delle previsioni degli strumenti urbanistici. Da una breve ricognizione dei piani delle principali città dell'isola e in particolare delle modalità con cui i temi del rischio sono affrontati, dall'approccio strategico, al disegno di suolo, fino ad aspetti normativi, emerge che i temi della mitigazione e adattamento ai rischi territoriali, siano essi naturali o antropici, non sembrano essere stati metabolizzati nelle scelte urbanistiche intraprese

dalle amministrazioni locali e raramente trovano la necessaria collocazione nella loro azione politica e amministrativa.

Occorre comunque specificare che l'attenzione ai temi del rischio appare diversificata, visto che diverse sono le forme in cui esso si manifesta, nonché l'apparato analitico disponibile e la normativa vigente al riguardo.

In tema di rischio geomorfologico ed idraulico, la Sicilia si è dotata del Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (PAI), redatto dall'Assessorato Regionale al Territorio e Ambiente e pubblicato nella sua prima stesura nel 2004. Un piano in costante aggiornamento, che, attraverso una precisa mappatura delle pericolosità geomorfologiche e idrogeologiche presenti nel territorio<sup>4</sup>, si prefigge di minimizzare e contenere, con azioni e interventi di tutela e messa in sicurezza del territorio, il livello di rischio. Il PAI è dunque un piano di settore tra le cui finalità principali figura l'analisi delle varie componenti del rischio idrogeologico e geomorfologico, al fine di fornire un quadro di conoscenze e di regole finalizzate a tutelare la salvaguardia del territorio e della comunità insediata<sup>5</sup>. Esso è un valido strumento, oggi, alla base degli studi geologici propedeutici alla stesura dei piani urbanistici che contribuisce in maniera determinante ad orientare le scelte in termini di tutela per le aree interessate da criticità geomorfologiche e idrogeologiche. In definitiva, a partire dal 2004, il tema del rischio territoriale è declinato nel quadro degli strumenti di governo del territorio, perlopiù attraverso il ricorso a dispositivi vincolistici che si limitano a recepire quanto previsto dal PAI. Un piano che, pur con le sue limitazioni, ha di fatto introdotto il tema della salvaguardia per le aree interessate da pericolosità idrauliche e geomorfologiche e assicurato la compatibilità degli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica e territoriale con le caratteristiche dei sistemi idrografici e dei versanti.

Ad eccezione dei vincoli legati al rischio idrogeologico e geomorfologico, in Sicilia la prassi urbanistica non sembra considerare in alcun modo politiche, azioni e misure orientate alla mitigazione e adattamento ai rischi territoriali. Una mancanza di consapevolezza dei temi del rischio che è certamente conseguenza di ritardi che caratterizzano i processi di formazione e approvazione dei piani urbanistici: alcuni capoluoghi siciliani sono dotati di strumenti urbanistici approvati tra il 2002 e il 2011, e redatti, in alcuni casi anche un decennio

prima. Piani datati, dunque, e pensati nella loro componente strategica in una fase storica in cui i temi del rischio territoriale cominciavano appena ad essere affrontati dal dibattito disciplinare. Temi che tutt'oggi faticano ad entrare nell'agenda politica delle amministrazioni siciliane, che in essi vedono ulteriori limitazioni e impedimenti al libero svolgimento di attività edilizie, con conseguente preoccupazione di perdita di consenso politico. Emblematico è il caso della città di Messina, la quale oltre ad aver avviato il processo di redazione della variante generale del piano regolatore, dopo aver compiuto un'approfondita campagna di analisi integrate sul rischio idrogeologico e sismico, ha redatto una "variante di tutela ambientale" con la quale prevede la cancellazione o il trasferimento di aree edificabili (con potenziale edificatorio residuo di circa 3.000.000 mc) cancellando così le previsioni edificatorie in zone a rischio idrogeologico e sismico. Contestualmente la variante prevede indirizzi e prescrizioni per la mitigazione del rischio nelle sue varie componenti che consentiranno di ridurre la pericolosità e la vulnerabilità complessive del territorio comunale<sup>6</sup>. Un progetto pilota che la Struttura di Missione del Governo Casa Italia<sup>7</sup> ha inserito nel suo primo Rapporto, su proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica e del Comune di Messina. Una buona pratica e una scelta coraggiosa, ma che da oltre un anno fa i conti con la dimensione politica locale che osteggia tale scelta di governo del territorio e ponendo in secondo piano la sicurezza e la mitigazione dei rischi alla crescita edilizia incontrollata.

### **Politiche per il rischio sismico**

Sebbene il binomio elevata pericolosità sismica e bassa qualità del patrimonio edilizio (sia storico che contemporaneo), che caratterizza le città di Sicilia, ponga un problema di rischio sismico molto elevato, la prassi urbanistica in Sicilia non affronta con la dovuta attenzione i temi del rischio sismico, rispetto al quale nessun piano urbanistico ha ancora individuato politiche concrete di adattamento.

Una tema spinoso che – a dispetto del rinnovato interesse per le vicende del rischio sismico che vede impegnate comunità scientifica, professionisti, imprese ed altri operatori del settore – non ha ancora avuto riscontri concreti nelle pratiche di pianificazione. Le cause di tali negligenze sono da ricercarsi principalmente su due fronti: (a) la mancata consapevolezza, da parte delle amministrazioni e dell'opinione pubblica, del reale grado di vulnerabilità del patrimonio edilizio e (b) la sostenibilità economica degli interventi in uno scenario di risorse cronicamente esigue.

Nel primo caso gli studi sulla vulnerabilità degli

edifici non mancano, ma spesso vengono veicolati con cautela e mai presi in debita considerazione in fase di redazione dei piani urbanistici. Per contro, nel secondo, l'endemica carenza di risorse, sia pubbliche che private, di fatto annulla le reali possibilità di recupero del patrimonio edilizio a fini di miglioramento sismico.

Ne consegue che i piani continuano a proporre un approccio classico alla regolamentazione del patrimonio edilizio esistente e puntano ancora su politiche di espansione urbana, piuttosto che di rigenerazione, con il risultato di non riuscire a proporre soluzioni efficaci per la mitigazione del rischio sismico.

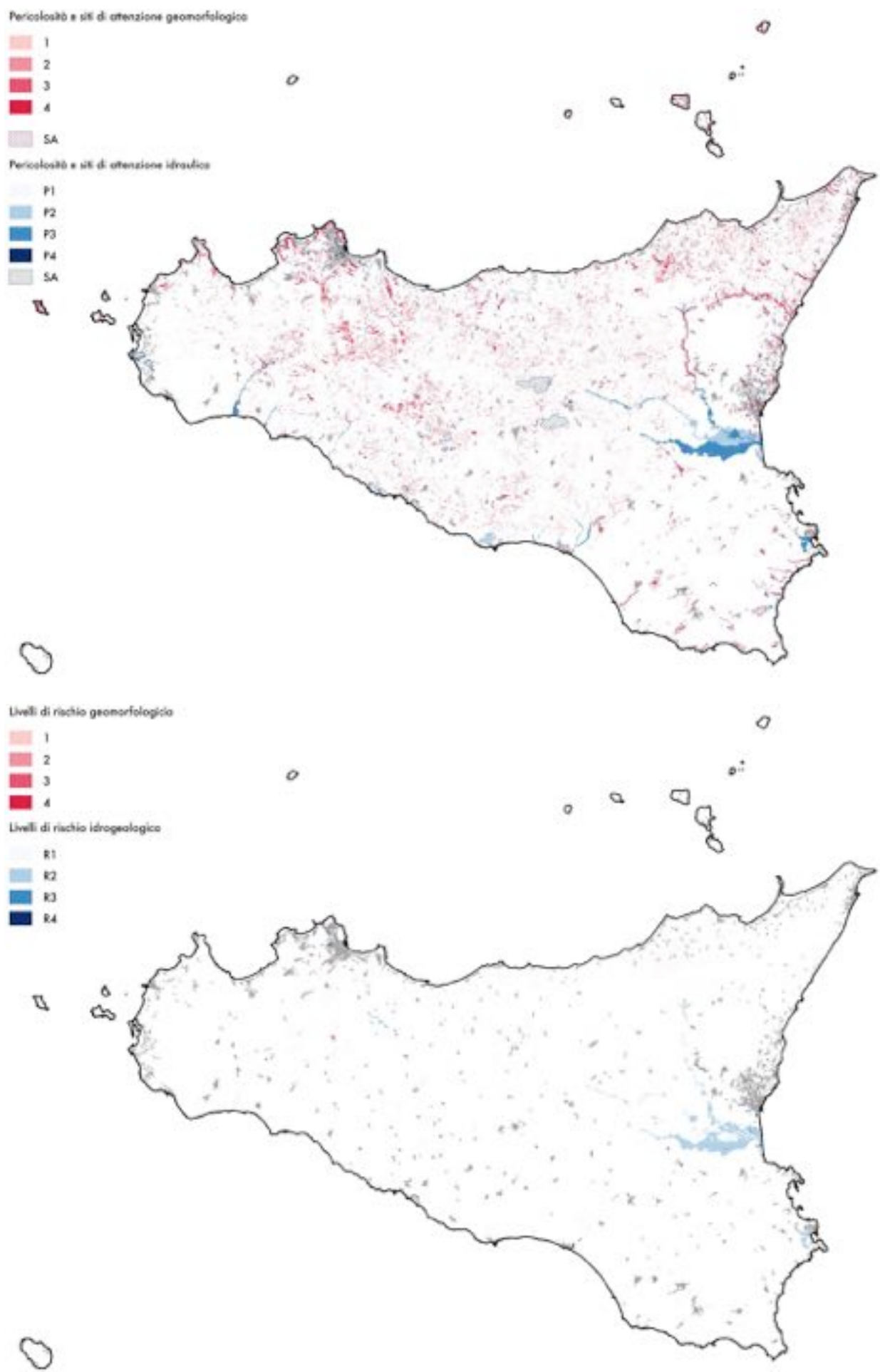
Per quanto attiene agli aspetti geologici, solo nel 2014 l'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente con una apposita circolare ha definito nuove disposizioni in materia di Studi Geologici per la redazione di strumenti urbanistici<sup>8</sup>, fissando le componenti principali del quadro conoscitivo del territorio da pianificare al fine di evidenziare i livelli di pericolosità geologica, geomorfologica e sismica tali da poter influenzare, in maniera significativa, le scelte urbanistiche. Tra i principali contenuti della circolare figura la riduzione del rischio sismico da conseguire attraverso programmi di prevenzione e mitigazione degli effetti sismici, anche attraverso l'individuazione delle zone con pericolosità sismica di base elevata, per le quali prevedere interventi di riduzione del rischio che agiscano sia sull'esposizione che sulla vulnerabilità.

Il provvedimento, a tal proposito, introduce l'obbligo della redazione di analisi di pericolosità sismica, che recepiscano gli studi di Microzonazione Sismica redatti a seguito delle disposizioni contenute nel Piano nazionale per la prevenzione del rischio sismico, previsto dalla L.N. 77/2009.

Il recepimento della circolare di cui si è detto, nel quadro degli studi geologici propedeutici alla stesura del piano, certamente agisce in direzione della riduzione del rischio sismico per la città di nuova formazione, mentre si mostra innegabilmente meno efficace per quanto attiene al patrimonio edilizio esistente, per il quale si renderebbero necessarie misure concrete di sostegno economico e un quadro normativo mirato al recupero sismico.

Si tratterebbe di intervenire in modo efficace sul piano normativo, puntando sulla riqualificazione dell'esistente, su politiche di retrofitting sismico, sull'uso massiccio della demolizione per il patrimonio edilizio degradato e soprattutto individuare meccanismi in grado di scardinare le attuali regole della rendita fondiaria che sono stati alla base dello sviluppo delle nostre città dal secondo dopoguerra ad oggi.

Un ulteriore motivo per cui si renderebbe necessaria una profonda revisione della normativa urbanistica regionale vigente, ferma al 1978, che



Figg. 1-2: Mappatura della pericolosità idraulica e geomorfologica (in alto) e del rischio idraulico e geomorfologico (sotto) (Elaborazione su dati Regione Siciliana)



introduca dispositivi specifici per la rigenerazione urbana, orientata alla gestione del rischio sismico per il patrimonio edilizio esistente.

La normativa siciliana più recente sembra purtroppo andare in direzione opposta, come nel caso della L.R. 13/2015 “Norme per favorire il recupero dell’edilizia di base dei centri storici” che, in base al disposto della legge, prevede la possibilità di demolire singole unità edilizie, ponendo tra le altre questioni un serio problema di indebolimento dei concatenamenti murari che caratterizzano gli isolati della città storica e rendendo di fatto molto più vulnerabili gli edifici demoliti e non sostituiti<sup>9</sup>.

## **Un nuovo corso per la pianificazione in Sicilia**

Nel corso dell’ultimo quinquennio diverse città capoluogo hanno intrapreso processi di revisione degli strumenti urbanistici comunali, che in alcuni casi si sono concretizzati in proposte di piano (Catania), progetti preliminari (Palermo) o semplicemente documenti di indirizzo programmatico per i nuovi strumenti urbanistici (Messina, Ragusa, Siracusa, Trapani). Emergono, dalla lettura dei documenti e dall’analisi dei progetti, nuovi approcci strategici alla costruzione del piano basati anche sul controllo e la prevenzione dei rischi territoriali, tra i quali viene considerato il rischio climatico nonché la necessità di mitigarne gli effetti. I temi della mitigazione e adattamento, trattati nel quadro concettuale più ampio della sostenibilità dello sviluppo, entrano dunque a pieno titolo nei processi di piano, indirizzandone le scelte, ancorché a livello ancora strategico. Termini come cambiamento climatico, vulnerabilità, esposizione, adattamento, mitigazione, riduzione del consumo di suolo, mobilità sostenibile, infrastruttura verde, servizi ecosistemici, sembrano lentamente entrare, quantomeno in modo teorico, nel lessico urbanistico siciliano, come risultato di un nuovo approccio al progetto in cui i temi del rischio, della città adattativa e resiliente, dell’ecologia urbana, sembrano avere assunto un ruolo rilevante nell’agenda politica delle amministrazioni delle principali città dell’isola. Le direttive generali approvate dai consigli comunali e in alcuni casi i progetti preliminari e le proposte di piano, declinano in modo concreto i temi del rischio e della sua mitigazione che in molti casi si configura come centrale. I documenti programmatici emanati dalle amministrazioni di città quali Ragusa, Siracusa<sup>10</sup> e Messina<sup>11</sup>, e approvati dai rispettivi consigli comunali, contengono indirizzi e strategie specifiche finalizzate alla mitigazione dei rischi territoriali, riconosciuti come criticità cui il piano urbanistico è chiamato a fornire risposte concrete.

Tra le città che hanno superato la fase iniziale di indirizzo programmatico, e hanno avviato il processo di redazione del piano urbanistico, Catania nel 2012 redige un piano (trasmesso dalla Giunta al Consiglio Comunale, ma accantonato dalla successiva amministrazione) tra le cui principali strategie figura la mitigazione dei rischi territoriali, con particolare attenzione ai rischi climatici e di natura sismica. Tra le previsioni del piano la creazione di una infrastruttura verde urbana, di sistemi per la mobilità lenta, di criteri di compensazione ecologica e di incentivi per azioni di mitigazione e adattamento agli effetti del cambiamento climatico, (sia sul patrimonio esistente che per le nuove urbanizzazioni), rispetto dei principi di invarianza idraulica per le trasformazioni urbane, previsione di ambiti di rigenerazione urbana a fini di miglioramento sismico.

Palermo nel 2016 approva lo Schema di Massima del nuovo piano urbanistico comunale, un piano di riqualificazione ambientale, strutturato intorno alle logiche di mitigazione del rischio geologico ed idraulico che hanno imposto scelte e interventi finalizzati alla salvaguardia del territorio. In linea con quanto previsto dalla pianificazione sovraordinata di settore in tema di salvaguardia ambientale e gestione dei rischi, le azioni strategiche previste dallo Schema di massima sono orientate alla mitigazione del rischio nel rispetto dei piani di settore. Il piano si configura inoltre come un piano di rigenerazione della città esistente con un’attenzione alla qualità ambientale e al sistema dell’infrastruttura verde urbana. Infine, tra le città medie che hanno completato l’iter di formazione di piani la cui azione è guidata da strategie di mitigazione e adattamento ai rischi, vale la pena citare il caso della città di Avola, centro di oltre 30.000 abitanti in provincia di Siracusa, che ha adottato un piano urbanistico interamente modellato sul tema della riduzione dei rischi territoriali. Un piano che prevede delocalizzazioni di insediamenti spontanei da aree ad elevata pericolosità idraulica e geomorfologica, la salvaguardia della rete di torrenti che innerva il territorio e recepisce per intero i principi dell’invarianza idraulica previsti dal Piano di Gestione del Rischio Alluvioni<sup>12</sup>. La componente normativa del piano prevede inoltre incentivi volumetrici a fronte di operazioni di mitigazione e adattamento (aumento della permeabilità dei suoli, tetti verdi, Suds, etc.) da attuare sia per il patrimonio edilizio esistente che per le nuove realizzazioni.

Di certo tali iniziative determinano una condizione inedita per l’urbanistica siciliana, rispetto alla quale non è più possibile tornare indietro, da un canto per aspetti normativi, dall’altro per una crescente consapevolezza della dimensione dei rischi territoriali, i quali sempre più anche in Sicilia sono chiamati a divenire componente fondante



di una cultura urbanistica che lascia ben sperare per un futuro responsabile di politiche di governo del territorio. Politiche che sempre più sembrano abbandonare velleità di crescita incontrollata in favore del recupero e della salvaguardia dell'esistente e della gestione e minimizzazione delle fragilità territoriali e dei rischi ad esse riconducibili.

attraverso un uso del suolo prudente, che dovrà escludere da qualunque forma di urbanizzazione le aree più pericolose da un punto di vista sismico ed idrogeologico.

12. Per approfondimenti cfr. l'intervento di F. Martinico e V. Pappalardo, in questo rapporto.

## Note

1. Cfr. ISPRA (2015), "Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità, e indicatori di rischio Rapporto 233" ISPRA, disponibile su: <http://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/rapporti/dissesto-idrogeologico-in-italia-pericolosita-e-indicatori-di-rischio-rapporto-2015>
2. Cfr. IPCC (2014), *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, disponibile su: <http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
3. Cfr. Galderisi A. (2017), "I rischi ambientali tra complessità e incertezza: la sfida del Nexus", in *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU Cambiamenti Responsabilità e strumenti per l'urbanistica a servizio del paese*, Catania 16-18 giugno, Planum Publisher; Kelman I., Gaillard J.C., Mercer J. (2015), "Climate Change's Role in Disaster Risk Reduction's Future: Beyond Vulnerability and Resilience", *International Journal of Disaster Risk Science*, Vol. 6, Issue 1, pp. 21-27.
4. Su 390 comuni siciliani, 360 (92% del totale) sono interessati da pericolosità geomorfologica elevata e molto elevata e pericolosità idraulica media, per un totale di superficie pari a 772,3 kmq (3% della superficie regionale totale) (ISPRA, 2015).
5. Cfr. PAI - Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrologico della Regione Siciliana (2004), Relazione Generale.
6. Cfr. Gasparrini C., De Cola S. (2018), "Pianificare bene = ridurre i rischi ambientali", *Il Giornale dell'Architettura*, disponibile su <http://ilgiornaledellarchitettura.com/web/2018/01/17/pianificare-bene-ridurre-i-rischi-ambientali/>
7. Cfr. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Struttura di Missione Casa Italia "Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo" su [www.governo.it/sites/governo.it/fles/Casa\\_Italia\\_Rapporto.pdf](http://www.governo.it/sites/governo.it/fles/Casa_Italia_Rapporto.pdf)
8. Cfr. Circolare ARTA n. 3 del 20 giugno 2014.
9. La norma appare peraltro in palese contrasto con quanto disposto dalla citata circolare 3/2014 che auspica al paragrafo 3 – Riduzione del rischio sismico, al punto 3.6, interventi di adeguamento o di miglioramento sismico sul patrimonio edilizio esistente al fine di diminuirne la vulnerabilità.
10. Emblematici i casi delle città di Ragusa e Siracusa, le cui direttive generali fanno esplicito riferimento al tema del rischio, riconoscendo in esso una delle principali criticità rilevabili sul territorio e affermando che lo strumento urbanistico dovrà essere finalizzato al riassetto del territorio in funzione dei possibili effetti locali legati ai diversi rischi presenti, con particolare riferimento a rischio sismico, idrogeologico, incendi, incidente rilevante, eventi meteorologici avversi. Le varianti generali, stando alle direttive, dovranno prevedere interventi di mitigazione rischio idrogeologico e sismico, strategie per la limitazione del consumo di suolo e per il recupero dell'esistente anche ricorrendo ad incentivi in termini di cubatura a fronte di interventi di adeguamento sismico e miglioramento della qualità energetica degli edifici.
11. Anche per la città di Messina, le direttive generali, riconoscendo nell'espansione edilizia incontrollata la causa di un deciso incremento dei livelli di rischio idrogeologico, impermeabilizzazione dei suoli e effetti negativi sul regime delle acque, pongono tra gli obiettivi generali del PRG la limitazione della crescita edilizia e di ogni altra forma di edificazione che possa comportare un ulteriore consumo di suolo. A seguito del riconoscimento della sismicità dell'area e delle fragilità idrogeologiche presenti, il documento programmatico impone che il nuovo piano preveda strategie specifiche per la difesa da rischio sismico e idrogeologico. Obiettivo fondamentale della variante generale al piano urbanistico dovrà essere quello di contenere e ove possibile eliminare i livelli di rischio esistente



**SEZIONE 2**  
**Piani e politiche**





# LA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE

La pianificazione urbanistica comunale in Sicilia, per una serie di ragioni, si trova oggi in una condizione che non può che definirsi di lenta agonia. Da un lato la mancanza di un quadro legislativo aggiornato (in Sicilia la materia urbanistica continua ad essere regolata da una legge del 1978, che sostanzialmente ricalca la legge urbanistica del 1942), dall'altra l'impatto delle nuove disposizioni riguardanti la valutazione ambientale strategica, hanno determinato dal 2011 (anno di entrata in vigore in Sicilia della disciplina sulla VAS) una quasi completa paralisi dei meccanismi di formazione e revisione dei piani comunali.

Per quanto concerne la VAS, in particolare, l'accentramento in un unico ufficio regionale di tutta la attività di valutazione ambientale di piani e programmi di qualsiasi tipo e livello, senza alcuna priorità (e mettendo quindi la trattazione dei PRG in coda a quella di una piccola variante o di un piano di lottizzazione), ha determinato una condizione di ingolfamento burocratico che ha determinato tempi di conclusione dei procedimenti spesso di molti anni. Da qui il forzato rallentamento delle attività di approvazione dei piani.

Ma vi sono altre ragioni, più strutturali, che si sono aggiunte a queste; una riguarda le modalità di redazione degli studi geologici, che in Sicilia sin dal 1965 sono obbligatori e propedeutici alla progettazione dei PRG. I molteplici disastri che hanno coinvolto varie parti del territorio siciliano hanno finalmente convinto l'Assessorato regionale del Territorio e dell'Ambiente, dopo vari ripensamenti (resi evidenti dalla emanazione di tre diverse circolari di diverso contenuto nel giro di due anni), ad aggiornare il contenuto di tali studi introducendo tra l'altro la microzonazione sismica del territorio e prescrivendo più approfondite indagini anche di carattere geotecnico.

Questo naturalmente ha comportato un significativo innalzamento dei costi di redazione degli studi geologici, ai quali i Comuni, nella maggior parte dei casi (e come era prevedibile) non riescono a far fronte. Nella attesa che la Regione completi il programma di rilevamento geologico del territorio regionale, avviato già da qualche anno con fondi europei, che potrebbe semplificare notevolmente le attività dei Comuni, in molti casi le iniziative di

revisione dei PRG restano dunque al palo.

Una ulteriore problematica ha riguardato gli studi agricolo-forestali che in forza della L.R. 15/1991 sono anche essi obbligatori e propedeutici alla adozione dei Piani Regolatori. All'interno di tali studi devono essere, tra l'altro, identificati e perimetrati i boschi e le fasce forestali, sui quali opera in Sicilia un vincolo di inedificabilità che si estende, nel caso di boschi di notevole dimensione, sino a 200 metri attorno al perimetro degli stessi. Orbene, le perimetrazioni contenute negli studi effettuati dai Comuni sono molto spesso vistosamente difformi rispetto a quelle contenute nel Piano Forestale Regionale, documento programmatico, le cui previsioni sono sovraordinate a quelle di tutti gli altri strumenti di pianificazione, compresi i piani regolatori. Tali discrasie hanno dato luogo in tantissimi casi a contenziosi, che, visto le pesanti conseguenze che la presenza di un bosco ha in termini di vincoli alla proprietà, hanno coinvolto anche molti privati, determinando anche in questo caso un rallentamento nel processo di formazione dei piani. Alle ragioni sin qui esposte si aggiunge poi la generale difficoltà da parte dei comuni di far fronte alle ordinarie spese di progettazione dei piani, per la ormai gravissima situazione economico finanziaria in cui la maggior parte di essi si trovano.

Tali condizioni si ripercuotono ovviamente sui tempi di formazione dei piani comunali, che in Sicilia, si sono sin qui attestati sul valore di quasi dieci anni, ma che hanno subito negli ultimi anni un drastico innalzamento. Che senso abbia impiegare dieci o quindici anni per approvare un PRG che perde buona parte della sua operatività dopo cinque è una domanda che bisognerebbe girare al Governo regionale, che sulla questione della riforma urbanistica, mantiene un atteggiamento pervicacemente omissivo.

La situazione di crisi della pianificazione comunale risulta con assoluta evidenza dalla tabella e dal grafico di seguito riportati (tab.1 e fig.1), che descrivono l'andamento del numero dei PRG approvati negli ultimi anni. Da segnalare solamente il dato del 2017, che sembra preludere ad una ripresa della attività di pianificazione comunale e ad un superamento dello stato di crisi

| Ante 2000 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 177       | 13   | 12   | 37   | 30   | 11   | 23   | 15   | 15   | 12   | 8    | 15   | 6    | 2    | 1    | 3    | 2    | 1    | 8    |

Tab. 1: Numero di PRG approvati per anno dal 2000 al 2017 (Elaborazione su dati Regione Siciliana)



Fig. 1: Andamento del numero dei PRG approvati dal 2000 al 2017 (Elaborazione su dati Regione Siciliana)

che ha portato ad approvare una decina di piani negli ultimi cinque anni. Resta comunque il dato preoccupante di quasi la metà dei Comuni siciliani che continuano a gestire il proprio territorio con strumenti approvati prima del 2000.

Questo nel dettaglio lo stato della pianificazione nelle nove province siciliane. In provincia di Agrigento, su 43 comuni, 5 (tra i quali Sciacca) dispongono ancora di Piani comprensoriali post terremoto, approvati nei primi anni settanta, 6 comuni (tra i quali Lampedusa) sono dotati di Programmi di Fabbricazione approvati negli anni ottanta. Solo 3 comuni dispongono di un piano con vincoli attivi, approvati quindi negli ultimi cinque anni. Moltissimi comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico ma solo pochi piani sono stati adottati (Sciacca, Favara) ovvero hanno concluso la fase comunale e inviati alla Regione (Cattolica, Ravanusa). Paradossale il caso riguardante il PRG di Cammarata, già favorevolmente esaminato dalla Consiglio Regionale Urbanistica (CRU) nel 2011, ma non decretato per la intervenuta obbligatorietà della VAS, che attende ancora l'emissione del parere sulla procedura di VAS da parte dell'Assessore regionale competente.

In provincia di Catania, su 58 comuni, 6 (tra i quali Valverde ed altri comuni della cintura catanese) sono dotati di Programmi di Fabbricazione approvati negli anni settanta ed ottanta. 14 comuni dispongono di piani approvati negli ultimi dieci anni, 3 dei quali con vincoli ancora attivi, approvati quindi negli ultimi cinque anni. Moltissimi comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico. Catania mantiene ancora la sua poco invidiabile ultima posizione in Sicilia nella graduatoria dei PRG per epoca di approvazione, essendo ancora dotato di un PRG approvato nel 1969; il processo di revisione, avviato da molti anni, risulta infatti in atto sospeso per la dichiarata volontà di dotare la città di un piano esteso all'intera città metropolitana.

In provincia di Caltanissetta, su 22 comuni, uno solo risulta dotato di un Programma di Fabbricazione approvato nel 1982, ma molti

altri dispongono di PRG approvati negli anni settanta ed ottanta. 5 comuni dispongono di piani approvati negli ultimi dieci anni, ma uno soltanto (Gela) ha un PRG con vincoli ancora attivi, approvato nel 2017. Molti comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico.

In provincia di Enna, su 20 comuni, 4 risultano ancora dotati di vetusti Programmi di Fabbricazione, ma molti altri dispongono di PRG approvati negli anni settanta ed ottanta. 4 comuni dispongono di piani approvati negli ultimi dieci anni, nessuno dei quali con vincoli ancora attivi. Molti comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico. Enna, dotata di un PRG del 1979, ha concluso la fase comunale e si avvia a concludere il lungo iter di formazione del nuovo piano.

In provincia di Messina, su 108 comuni, prevalentemente di piccola dimensione demografica, 24 sono ancora dotati di Programmi di Fabbricazione approvati negli anni settanta ed ottanta; 1 (Tusa) dispone ancora di un vetusto Piano comprensoriale, approvato nel 1979, 3 (tra i quali Taormina) hanno PRG approvati negli anni settanta. 13 comuni dispongono di piani approvati negli ultimi dieci anni, 3 soltanto dei quali con vincoli ancora attivi, approvati quindi negli ultimi cinque anni. Moltissimi sono i comuni che hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico ma solo pochi (tra questi Caronia, comune costiero di notevole estensione territoriale) hanno concluso la fase comunale. Messina, dotata di un PRG approvato nel 2002, ha da poco avviato il processo di revisione del piano.

In provincia di Palermo, su 82 comuni, 5 sono ancora regolamentati da vetusti Piani comprensoriali post terremoto, approvati nei primi anni settanta, 10 comuni sono dotati di Programmi di Fabbricazione approvati negli anni Settanta. Solo 9 comuni dispongono di un piano approvato negli ultimi dieci anni, tre soli dei quali con vincoli espropriativi attivi (Bagheria, Campofelice di Roccella, Vicari). Moltissimi comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico ma solo pochi piani hanno concluso la fase comunale e sono stati inoltrati all'Assessorato Territorio ed Ambiente ai fini della definitiva approvazione. Palermo ha in corso la revisione del proprio piano, approvato nel 2002, ed ha già predisposto uno Schema di massima del nuovo piano, approvato dal Consiglio comunale nel 2016.

In provincia di Ragusa, tutti i 12 comuni sono dotati di PRG, ma soltanto due (Comiso e Modica) sono stati approvati negli ultimi dieci anni ed hanno ancora i vincoli espropriativi attivi. Degli altri, 2 (Ispica e Pozzallo) dispongono di PRG approvati negli anni settanta ed ottanta. Quasi tutti i comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico ma soltanto il piano di Pozzallo è stato adottato e sta per concludere la fase comunale. Particolarmente complicata la

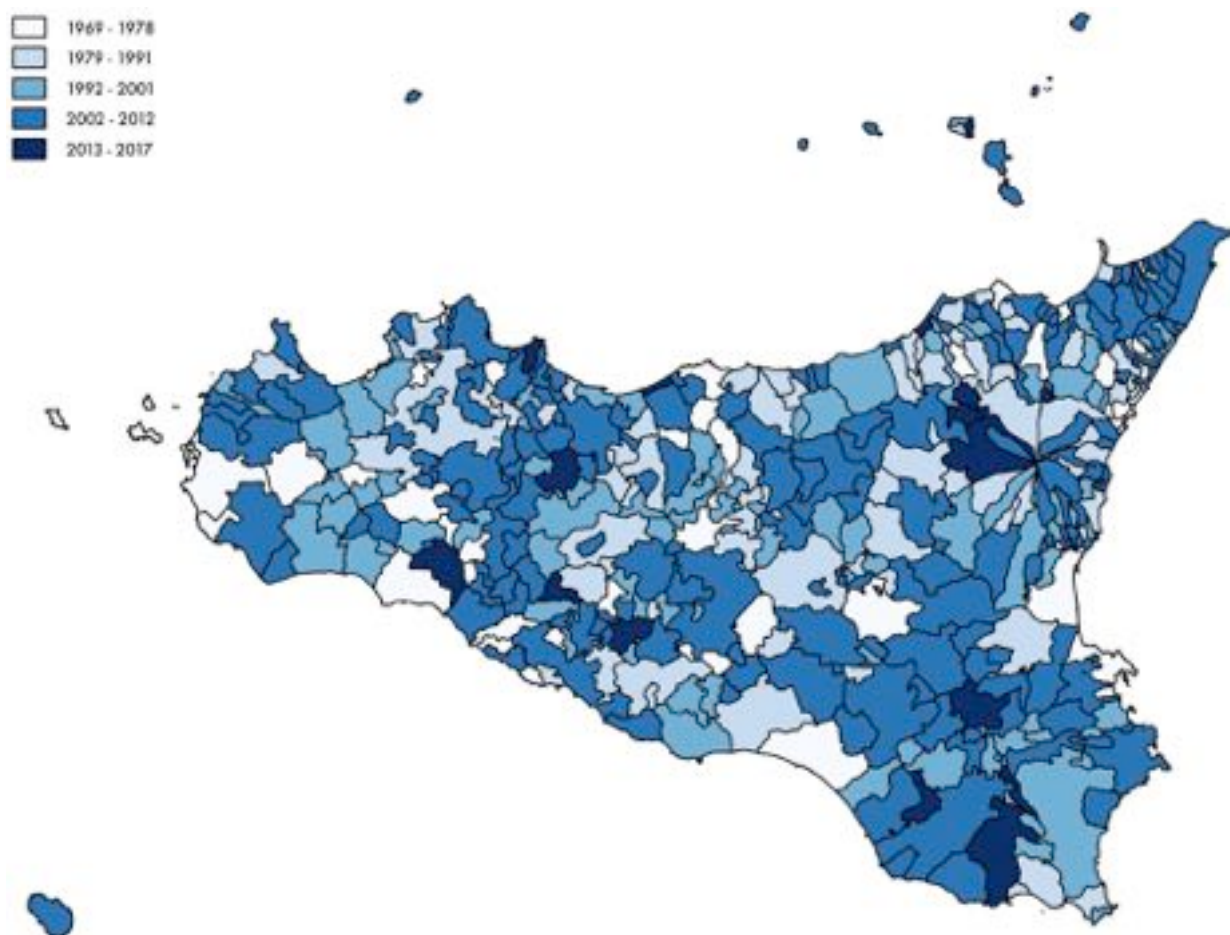


Fig. 2: Classi di comuni per fascia temporale di approvazione del loro ultimo strumento urbanistico (Elaborazione cartografica su dati Regione Siciliana)

situazione di Ispica il cui piano deve nuovamente essere adottato dopo varie vicende amministrative che hanno determinato l'annullamento di una precedente adozione.

In provincia di Siracusa tutti i 21 comuni sono dotati di PRG, ma 3 comuni (tra questi Augusta) hanno PRG approvati negli anni settanta ed ottanta. 2 comuni dispongono di piani approvati negli ultimi dieci anni, ma nessuno di questi ha vincoli ancora attivi. Solo pochi comuni hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico, tra questi Siracusa, il cui piano è stato approvato nel 2009.

In provincia di Trapani, 4 dei 20 comuni (tra i quali Marsala) sono ancora regolamentati da Piani comprensoriali post terremoto, approvati negli anni settanta, 2 comuni (tra i quali Favignana) sono dotati di Programmi di Fabbricazione approvati anche essi negli anni settanta. Solo 1 comune (Trapani) dispone di un piano approvato negli ultimi dieci anni, comunque con vincoli non più attivi. Dei comuni che hanno in corso la revisione del proprio strumento urbanistico, solo due ad oggi hanno adottato il nuovo piano (Custonaci e Favignana) ed un altro (San Vito lo Capo) ha concluso la fase comunale ed ha inviato il piano alla Regione (dove è fermo in attesa del parere VAS).

Se assai poco soddisfacente è, come si è mostrato,

lo stato della pianificazione generale dei Comuni siciliani, non certo entusiasmante è la loro attività in materia di pianificazione attuativa. Per una serie di ragioni anzi gli strumenti attuativi di iniziativa comunale, compresi i piani di edilizia residenziale pubblica, sono quasi scomparsi dalla scena, lasciando campo libero ai privati, con i piani di lottizzazione, i programmi costruttivi di edilizia residenziale pubblica (spesso in variante urbanistica) ed i piani di recupero.

Le ragioni, oltre a quelle di natura economica, vanno ricercate nell'appesantimento delle procedure amministrative connesse alla approvazione di piani attuativi, determinate dall'obbligo di preventiva comunicazione ai privati dell'avvio del procedimento, dal procedimento di VAS, e dalla necessità di corredare i piani di studi geologici assai dettagliati ed impegnativi. Tutto ciò, insieme alla questione di fondo determinata dalla rinuncia da parte dei Comuni siciliani a gestire i processi di trasformazione urbanistica del territorio, ne ha di fatto decretato la scomparsa. Rimane in realtà l'obbligo, previsto dall'art. 2 della L.R. 71/1978, di corredare i Piani regolatori di prescrizioni esecutive, ovvero di piani particolareggiati connessi ai fabbisogni decennali, ma tale obbligo non riguarda più il momento della formazione del PRG, bensì, grazie ad una leggina inserita in una finanziaria di qualche anno fa, il



semestre successivo alla approvazione del PRG e viene pertanto facilmente disatteso.

Di recente una qualche vivacità nella attività dei Comuni ha determinato una nuova disposizione legislativa riguardante i centri storici, che ha posto l'obbligo a tutti i comuni siciliani non già dotati di piani esecutivi relativi ai centri storici, di redigere uno studio di dettaglio del centro storico dal quale vengono fatte discendere per legge opportunità di interventi diretti sul patrimonio edilizio esistente, facendo quindi a meno dei tradizionali strumenti di pianificazione attuativa (piani particolareggiati o di recupero).

La legge n. 13/2015, "Norme per favorire il recupero del patrimonio edilizio di base dei centri storici", destinata nelle intenzioni a favorire la rivitalizzazione economica e sociale dei centri storici a mezzo di procedure semplificate per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente, introduce una nuova metodologia di

identificazione dei valori storici del patrimonio edilizio, dalla cui classificazione discendono vari gradi di ammissibilità degli interventi di recupero, manutenzione e ricostruzione, attraverso procedure semplificate e derogatorie rispetto al passato.

La norma, valida nelle intenzioni, ma pessima nella articolazione normativa e nei contenuti tecnici, è stata approvata dopo un lungo ed acceso dibattito e ha determinato strascichi polemici, che ne hanno certamente limitato la applicazione.

A tre anni dalla emanazione del provvedimento non sono più di una ventina i comuni siciliani che hanno dato seguito all'obbligo posto dalla legge. Tra questi Catania, Noto, Modica, Carini, Cefalù, Alcamo ed altri comuni di minore dimensione demografica. Bisognerà aspettare qualche anno per capire se le ampie possibilità operative comunque offerte dalla legge saranno in grado di attivare processi di riqualificazione dei centri storici siciliani.

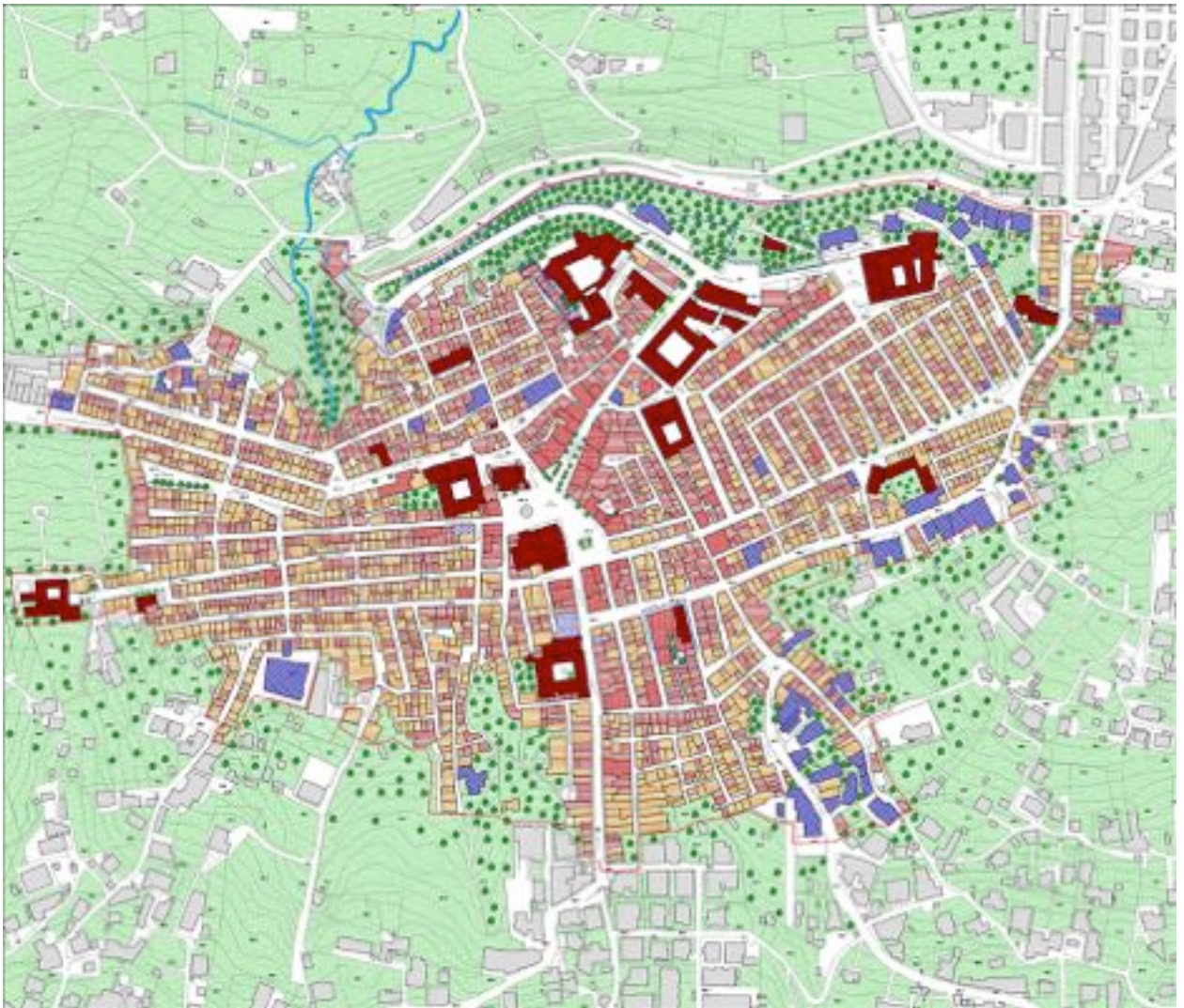


Fig. 3: Studio del centro storico di Carini (PA) ai sensi della LR 13/2015 (Fonte: Centro interdepartimentale CIRCES, Università di Palermo)



# LA PIANIFICAZIONE PAESAGGISTICA

La scena della pianificazione sovracomunale in Sicilia, vuota e desolata sino a qualche anno fa, è andata popolandosi negli ultimi anni di vari strumenti, diversi però da quelli che della scena avrebbero dovuto essere i protagonisti.

Gli uffici della pianificazione territoriale della Regione, dopo i tentativi, risalenti ormai a molti anni fa, di assumere il ruolo che sarebbe stato a loro congeniale<sup>1</sup>, sembrano avere ormai definitivamente rinunciato ad intestarsi il coordinamento e la regia della pianificazione territoriale siciliana, sopraffatti e ridotti al silenzio dall'assoluto disinteresse della politica regionale per qualsiasi iniziativa che abbia una proiezione programmatica di lungo o anche medio periodo.

Le Province, dopo avere inseguito per anni l'obiettivo di trasformare l'asfittico strumento di Piano territoriale di Coordinamento Provinciale che la legge regionale poneva nelle loro competenze in un vero strumento di pianificazione strutturale sovracomunale e di coordinamento della pianificazione locale, hanno anch'esse gettato la spugna, prima ancora per la verità che la politica regionale togliesse loro ruoli e funzioni, considerando inutile la loro sussistenza<sup>2</sup>.

Il vuoto di iniziative dei protagonisti principali, ovvero degli Uffici della Pianificazione territoriale della Regione delle Province, è stato compensato negli anni più recenti da altri soggetti istituzionali, ai quali la legge assegna diversi ed importanti compiti di pianificazione settoriale, che in maniera del tutto scoordinata e al di fuori di una qualsiasi regia complessiva si sono inseriti nella scena territoriale con nuovi strumenti di pianificazione.

Lasciando da parte i piani che hanno riguardato ambiti settoriali specifici, quali il Piano Energetico Ambientale Regionale, i Piani regionali dei materiali da cava, il Piano di Sviluppo rurale ed altri, tutti approvati in Sicilia dopo il 2009, che hanno marginalmente influenzato l'attività di pianificazione complessiva, gli strumenti che più direttamente hanno inciso o incideranno nel sistema complessivo della pianificazione regionale sono certamente i Piani paesaggistici, il Piano Forestale regionale, il Progetto Integrato Regionale (PIR) della Rete Ecologica Siciliana con i correlati Piani di Gestione (PdG) ed il Piano per l'Assetto Idrogeologico.

Per una serie di ragioni, tutte riconducibili alla disponibilità di ingenti risorse comunitarie, la redazione di tali strumenti ha ricevuto negli anni più recenti una significativa accelerazione che ha consentito di pervenire, nel caso degli ultimi tre, alla definitiva approvazione e, nel caso della pianificazione paesaggistica, al completamento delle attività tecnico progettuali ed all'incardinamento delle procedure di approvazione.

Se però il Piano per l'Assetto Idrogeologico e quello

della Rete Ecologica si sono inseriti senza particolari traumi nella scena della pianificazione urbanistica siciliana, introducendo regole di comportamento e indicazioni operative severe ma generalmente accettate ed anzi riconosciute come necessarie per garantire la sicurezza dei cittadini e la tutela delle aree di pregio naturalistico, lo stesso non può dirsi per gli altri due piani e soprattutto per i piani paesaggistici, sui quali si è aperta una stagione di conflittualità che se da un lato ha vivacizzato la scena urbanistica costringendo anche i politici e gli amministratori ad occuparsi di temi generalmente poco considerati, corre però il rischio di vanificare gli sforzi, anche economici, che la Regione sta facendo per porre la tutela paesaggistica quale indispensabile presupposto per le politiche di sviluppo del territorio regionale. Le questioni poste dal Piano Forestale sono per la verità facilmente risolvibili, dal momento che nascono da un ruolo improprio che la Regione ha attribuito a questo strumento. Per comprendere appieno le ragioni che hanno portato a dare risalto ad una questione che avrebbe potuto relegarsi (e risolversi) in una sfera tecnico amministrativa occorre tener presente la circostanza che una significativa parte della politica regionale siciliana ruota attorno all'affare dei lavoratori forestali, che sono in Sicilia circa 25mila, ovvero più di un terzo di quelli operanti in tutta la nazione, e che sono stati tutti assunti con criteri di matrice inequivocabilmente clientelare.

Il sospetto che i dati contenuti nel Piano forestale siano stati sovradimensionati per giustificare un tale dispiego di personale è apparso dunque in qualche modo giustificato. Il problema è però che in Sicilia una disposizione volta a favorire il turismo, risalente al 1976, obbliga i Comuni a prevedere nei piani regolatori fasce di rispetto inedificabili, sino a 200 m di raggio, attorno ai boschi esistenti. Se si aggiunge che, per esplicito richiamo contenuto nel Decreto di approvazione del Piano Forestale, le sue previsioni, quindi anche quelle che riguardano la perimetrazione delle aree boscate, devono essere obbligatoriamente recepite nei piani regolatori, si hanno chiare le ragioni delle polemiche che la approvazione di questo piano ha scatenato. Il sovradimensionamento delle aree boscate ha infatti determinato l'apposizione di estesi vincoli di inedificabilità, ritenuti assai spesso del tutto ingiustificati.

Ben più profonde e complesse sono invece le ragioni che hanno reso travagliato il percorso dei Piani paesaggistici.

La progettazione di tali piani è stata avviata in Sicilia intorno alla metà degli anni novanta, in applicazione della allora vigente Legge n. 431/1985, attraverso la redazione, da parte di un Ufficio regionale appositamente costituito<sup>3</sup>, di un documento di Linee Guida, poi approvato nel 1999, che avrebbe dovuto definire il

percorso metodologico per la conoscenza e la gestione del paesaggio siciliano, ed attraverso la redazione di piani di livello sub-regionale, riferiti a 18 diversi ambiti nei quali era stato suddiviso il territorio siciliano sulla base di un approfondito esame delle caratteristiche geomorfologiche, biologiche, antropiche e culturali<sup>4</sup>. Seguendo tale programma vennero inizialmente redatti dagli Uffici centrali della Regione in collaborazione con le Soprintendenze, i piani paesaggistici delle isole minori, costituenti l'ambito 18, ed il piano paesaggistico dell'Ambito n. 1 costituito dall'area più settentrionale della provincia di Trapani. I piani, improntati a criteri fortemente innovativi e in una ottica chiaramente orientata alla integrazione con la pianificazione territoriale, erano volti a definire una disciplina unitaria ed integrata di tutela, coerente con i diversi caratteri e valori dei beni paesaggistici oggetto della pianificazione.

La disponibilità di consistenti finanziamenti, offerta dai fondi strutturali del Programma Operativo Regionale 2000-2006, determinò nel 2003, una significativa accelerazione delle iniziative progettuali. Di contro però le scadenze imposte per la utilizzazione delle risorse finanziarie costrinsero a modificare il programma di lavoro, prevedendo un più diretto coinvolgimento, nella progettazione dei piani, delle Soprintendenze e finendo di fatto, anche a causa del mutato quadro di riferimento politico amministrativo, per esautorare l'Ufficio regionale, al quale vennero attribuiti solo compiti di coordinamento progettuale.

L'affidamento dei piani d'Ambito alle Soprintendenze ha determinato una frammentazione degli originali ambiti, che sono stati di fatto riaggregati sulla base della confinazione provinciale<sup>5</sup> e, quel che è più grave, ha prodotto una assoluta disomogeneità dei diversi piani progettati, sia nei loro contenuti analitici che negli esiti progettuali.

Nel frattempo, peraltro, le Linee guida del 1999, a causa della approvazione nel 2000 della Convenzione Europea del Paesaggio, ma soprattutto a causa dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni in materia di pianificazione paesaggistica contenute nel Codice dei Beni culturali del 2004, sono divenute in buona misura inattuali, soprattutto per la rinuncia, operata dalla Regione, ad attribuire ai piani redatti in base al nuovo Codice il valore di piani territoriali, che invece avevano i piani precedentemente redatti.

Per tentare di garantire, se non una omogeneità di impostazione metodologica, almeno un comune linguaggio progettuale ai vari piani (in realtà redatti in assoluta autonomia operativa dalle diverse Soprintendenze), l'Ufficio di coordinamento regionale ha prodotto e fornito alle Soprintendenze indicazioni operative necessarie per far confluire i dati analitici raccolti all'interno di un unico Sistema Informativo Territoriale<sup>6</sup>, nonché uno schema di regolamentazione al quale tutti i piani hanno dovuto riferirsi nella definizione delle norme di attuazione.

Ma proprio la schematicità della normativa proposta, affidata alla enucleazione, in base alla numerosità dei vincoli paesaggistici agenti sul territorio, di tre livelli di

tutela, crescenti dalla semplice necessità del nulla osta paesaggistico (livello 1) alla assoluta inedificabilità (livello 3), ha finito per banalizzare l'intero processo di costruzione dei piani paesaggistici, che sono stati considerati esclusivamente per i loro effetti vincolistici e non per il contributo di analisi, interpretazione ed enucleazione dei valori paesaggistici che pure avrebbero potuto offrire alla pianificazione territoriale ed urbanistica.

Molte delle insufficienze dei piani, va comunque detto, dipendono dalla normativa di riferimento alla quale i piani hanno dovuto sottostare ed in particolare dalle disposizioni legislative contenute nel Codice dei Beni Culturali, che, pur con qualche apertura, hanno tuttavia attribuito al Piano paesaggistico il compito di tutelare i beni paesaggistici più che di progettarne la valorizzazione all'interno dei processi di sviluppo territoriale. Tale impostazione è per altro chiaramente denunciata dal cambiamento di denominazione operato dalla legge, che ha ripreso quella di Piani Paesaggistici della legge del 1939, disattendendo l'avanzamento che la legge Galasso, denominandoli Piani Territoriali Paesaggistici, aveva operato nel 1985.

I piani finiscono così per proporre, attraverso la definizione di regimi normativi riguardanti esclusivamente i beni culturali, una pianificazione a macchie, discontinua ed illogica in alcune occasioni, priva di una visione di insieme del territorio e poco consapevole del valore strategico delle scelte operate.

Va detto al riguardo che in alcuni dei piani sin qui redatti si è cercato di porre rimedio alla parzialità dell'approccio utilizzando in maniera consistente lo strumento offerto dallo stesso legislatore, attraverso il quale si possono ricomprendere nella pianificazione anche aree non rientranti nella definizione di "bene paesaggistico" ma identificate all'interno dello stesso piano come aree di notevole interesse paesaggistico<sup>7</sup>. La utilizzazione di tale strumento tuttavia, per la ampia discrezionalità che comporta, quando non correttamente utilizzato, può offrire occasione per la formulazione di facili censure giuridiche.

Per quanto concerne i rapporti tra le prescrizioni dei piani paesaggistici e quelli degli strumenti subordinati ed in particolare dei piani regolatori comunali, va evidenziata, in positivo, la scelta operata dai piani paesaggistici di enucleare ambiti territoriali urbanizzati, caratterizzati dalla presenza di numerosi detrattori paesaggistici, identificandoli come "aree di recupero", sottratte alla rigida classificazione dei livelli di tutela, e la cui regolamentazione è di fatto rinviata alla pianificazione attuativa comunale. Le perimetrazioni di tali aree per altro, grazie ad un emendamento introdotto nelle Norme del piano dall'Osservatorio regionale per il Paesaggio<sup>8</sup>, possono subire, in sede di pianificazione attuativa comunale, modifiche, seppur limitate alla necessità di dotare le aree della necessaria infrastrutturazione.

Tale disposizione, al di là della flessibilità che introduce nelle Norme del piano, assume anche un significato molto importante perché introduce nel rapporto di stretta subordinazione giuridica tra piani paesaggistici



Fig. 2: Stato della pianificazione paesaggistica in Sicilia (Elaborazione su dati Regione Siciliana)

e piani regolatori, stabilito dalla legge, un elemento di apertura che determina, sia pure limitatamente a tali aree, un rapporto di copianificazione tra l'Organo regionale ed i Comuni ed una continuità di approccio tra i piani paesaggistici ed i piani regolatori comunali. Pur con le criticità sin qui evidenziate il processo di formazione dei piani paesaggistici è andato avanti negli ultimi anni con tenacia amministrativa ed apprezzabile impegno tecnico, consentendo di comporre un quadro sostanzialmente positivo.

La fig.2, nella quale sono rappresentati i passaggi amministrativi che hanno interessato sin qui ciascun

piano, mostra come risultino definitivamente approvati i piani paesaggistici di Caltanissetta, Messina (ambito 9), Ragusa, Siracusa, Trapani (ambito 1); adottati, e dunque operanti in misure di salvaguardia, i piani di Agrigento, Trapani (ambiti 2 e 3). Progettati ma ancora in fase istruttoria sono i piani di Catania, Enna, Messina (ambito 8) e Palermo. Imminente è l'adozione dei piani di Catania e Palermo.

Un discorso a parte va fatto per i piani delle Isole minori, tre dei quali approvati prima della entrata in vigore del Codice dei Beni culturali e vigenti da tempo. Solo quello di Lampedusa, adottato già da qualche





Fig. 1: Stralcio del Piano Paesaggistico della Provincia di Ragusa: i vincoli paesaggistici (Fonte: Regione Siciliana)

anno, deve ancora essere approvato. A questo risultato si è pervenuti superando difficoltà tecniche ma soprattutto amministrative di notevole consistenza; le denunciano, con evidenza, gli anni normalmente intercorrenti tra la adozione e la approvazione dei piani, in nessun caso inferiori a 5, senza considerare gli anni necessari per pervenire alla adozione degli stessi. Una delle questioni che ha rallentato l'iter di formazione, nelle fasi di adozione dei primi piani, è rappresentata dalla necessità o meno di sottoporre i piani paesaggistici al processo di valutazione ambientale strategica. La questione, sollevata nel 2009 in sede di ricorso amministrativo all'indomani della entrata in vigore della normativa sulla VAS, è stata risolta sola-

mente nel 2012 con una sentenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione siciliana<sup>9</sup>, che ha ritenuto non assoggettabili a VAS i piani paesaggistici nella misura in cui si rivolgono alla mera tutela del territorio e non anche alla sua pianificazione. La decisione, se da un lato ha consentito di rendere più veloci le procedure di formazione dei piani, ha però privato la pianificazione paesaggistica di uno strumento di supporto alle decisioni che avrebbe consentito di integrare le decisioni in materia di tutela paesaggistica all'interno di un più ampio quadro conoscitivo e valutativo e che avrebbe potuto rendere più partecipati i processi di formazione dei piani. Proprio su quest'ultimo aspetto il contributo della VAS avrebbe potuto risultare risolutivo; si consideri infatti



che i procedimenti di formazione dei piani sono stati portati avanti nel pieno e burocratico rispetto delle indicazioni contenute nel Codice dei Beni culturali e dunque senza un effettivo coinvolgimento né dei comuni interessati né tanto meno delle comunità locali. E questo ha determinato in molti casi, da un lato, un rallentamento delle attività progettuali e, dall'altro, un atteggiamento di ostilità verso uno strumento i cui obiettivi dovrebbero risultare largamente condivisibili almeno dai soggetti che hanno responsabilità di governo del territorio.

In alcuni casi i piani progettati hanno evidenziato errori di perimetrazione delle aree vincolate, soprattutto riguardanti le aree boscate e le aree urbanizzate classificate A e B dai piani urbanistici vigenti, vistose imprecisioni cartografiche relativamente allo stato di fatto, insufficienti valutazioni dello stato giuridico del territorio, che hanno determinato reazioni più o meno fondate, pesanti censure in sede giurisdizionale non di rado rivelatesi fondate e in alcuni casi anche una mobilitazione da parte della politica siciliana, normalmente distratta e disinteressata<sup>10</sup>.

Si consideri infatti che la fase di progettazione dei piani prevede esclusivamente una concertazione con i comuni, spesso sottovalutata dagli amministratori, e che la possibilità di intervento da parte dei privati e dei portatori di interesse è relegata alla fase delle osservazioni successiva alla adozione del piano, ovvero in un momento in cui il piano ha già determinato effetti giuridici vincolanti sulla attività dei privati, anche nel caso di iniziative conformi alle previsioni degli strumenti urbanistici vigenti e talvolta già assentiti.

Ad infiammare il dibattito, assai acceso, ha contribuito di recente una norma approvata dalla Assemblea regionale siciliana, con la quale viene assegnato alla Giunta di governo regionale il potere di derogare ai vincoli imposti dal piano paesaggistico per realizzare opere di pubblica utilità<sup>11</sup>.

La norma, contro la quale si è pronunciato anche l'Osservatorio regionale del paesaggio, allarma non solo per la sua indeterminatezza che lascia spazi di applicazione di preoccupante ampiezza, ma anche perché rivela una distanza tra la politica regionale e le esigenze di tutela del territorio che non lascia immaginare che i beni paesaggistici possano divenire nel prossimo futuro elementi fondanti dello sviluppo della Sicilia.

## Note

1. L'attività dell'Ufficio regionale della pianificazione territoriale nel periodo che va dal 2001 al 2003 è puntualmente documentata nel Rapporto dal Territorio 2003 della Regione Sicilia, edito dall'INU nel 2003. In quegli anni vengono gettate le basi per la costruzione del piano territoriale regionale, attraverso una serie di importanti e qualificati studi ed attraverso la redazione di un testo organico di riforma urbanistica regionale. Dal 2005 sul tema della pianificazione urbanistica e territoriale in Sicilia è calato il silenzio.

2. Il Piano territoriale provinciale, secondo la legge regionale n. 9 del 6 Marzo 1986 che ne ha definito compiti e funzioni, avrebbe dovuto riguardare esclusivamente i servizi e le infrastrutture di livello sovracomunale. Con le leggi regionali n.7 del 27 marzo 2013 e n.8 del 24 marzo 2014 la Regione ha prima eliminato le Province e quindi istituito, in sostituzione delle province, i liberi consorzi di comuni e le città metropolitane, rinviando ad una successiva legge la definizione delle funzioni da attribuire ai nuovi organismi. Nella

stessa legge istitutiva viene comunque specificato che i liberi Consorzi e le Città metropolitane dovranno esercitare «funzioni di coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico».

3. Con D.A. n. 7276 del 1992 l'Assessorato Regionale Beni Culturali ed Ambientali ha predisposto un Piano di Lavoro per la elaborazione del Piano Territoriale Paesistico Regionale, affidandone la progettazione ad un Ufficio del Piano, supportato da un Comitato Tecnico Scientifico e collaborato da un gruppo di consulenti. A tale Ufficio sono stati attribuiti compiti ordinariamente assegnati alle Soprintendenze.

4. Secondo le Linee guida del PTP, il «superamento del modello statico-conservativo che caratterizzava i Piani Paesistici nel disegno della L. 1497/39 e la scelta da parte della L. 431/85 di uno strumento gestionale-dinamico, comporta l'evidente necessità che il Piano scaturisca da una analisi complessiva dell'intero territorio regionale, del quale debbono enuclearsi tutte le componenti paesistiche con le loro interconnessioni e i loro reciproci condizionamenti, al fine di delineare una trama normativa che consenta la effettiva valorizzazione dei beni ambientali».

5. Fanno eccezione le province di Trapani e di Messina, che sono invece interessate ciascuna da due piani paesaggistici.

6. In atto risultano consultabili sul Geoportale del SITR della Regione Siciliana i Piani Paesaggistici adottati ed approvati. L'inserimento dei dati analitici e conoscitivi dei piani paesaggistici nel SIT regionale, in atto gestito dal Dipartimento regionale dell'Urbanistica, costituisce un notevole ed importante passo avanti nella direzione della auspicata integrazione della pianificazione paesaggistica con quella territoriale ed urbanistica.

7. La disposizione è contenuta nell'art. 134, c. 1, lett. c del D.Lgs. n. 42/2004. Nella stessa Legge (art. 143, c. 1 lett. e) è data anche la possibilità di includere nel Piano paesaggistico anche aree diverse da quelle indicate all'articolo 134, da sottoporre a specifiche misure di salvaguardia e di utilizzazione.

8. L'Osservatorio Regionale per la Qualità del Paesaggio, istituito con D.A. n. 5820 dell'8 maggio 2002, assume le funzioni della Speciale Commissione prevista dall'art. 24, primo comma, del regolamento approvato con R.D. n. 1357/40 ed ha il compito di esprimere pareri ai fini dell'approvazione dei Piani Paesaggistici, nonché di «orientare i criteri della pianificazione paesistica in conformità agli apporti innovativi recati dalla Convenzione Europea del Paesaggio e dall'Accordo Stato-Regioni del 19 aprile 2001, attivando processi di collaborazione costruttiva con le amministrazioni locali e indirizzando le funzioni degli organi dell'Amministrazione Regionale competente in materia di tutela e valorizzazione paesistica». L'Osservatorio, nella attuale composizione stabilita con D.A. n. 26 del 14/09/2015, è formata da 15 esperti esterni e da rappresentanti di 5 istituzioni regionali.

9. La sentenza, n. 811/2012, ha ribaltato una precedente determinazione del TAR Catania che invece aveva ritenute fondate le censure che si riferivano al mancato assoggettamento a VAS del piano paesaggistico di Ragusa. Già nel 2010, con parere prot. n. 22864 del 1 aprile 2010, il Dipartimento Regionale Ambiente dell'Assessorato territorio ed ambiente aveva ritenute non assoggettabili alle procedure di VAS di cui al decreto legislativo n. 152/2006 i piani paesaggistici redatti dalla Regione siciliana, in quanto piani esclusivamente rivolti alla tutela e non alla pianificazione del territorio regionale (sic!).

10. Si veda Pierro L. e Scarpinato M., "In Sicilia, se i Piani Paesaggistici bloccano lo «sviluppo»", *Il giornale della Architettura.com*, 26 luglio 2017.

11. Ci si riferisce alla L.R. 11 agosto 2017 n.16, avente ad oggetto Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017, legge di stabilità regionale, che all'articolo 48 prevede al comma 1 che i Piani Paesaggistici Territoriali, nell'individuare le specifiche aree di tutela e prescrizioni d'uso, devono prevedere la possibilità che le opere di pubblica utilità, fatta eccezione per il trattamento rifiuti e discariche, siano realizzabili, previa specifica valutazione da effettuarsi caso per caso alla luce della concreta compatibilità con i valori paesaggistici, considerando nel complesso del progetto anche le possibili soluzioni in grado di ridurre, compensare o eliminare le eventuali incompatibilità. Inoltre il comma 3 del citato art. 48, fa salve le opere di pubblica utilità, comprese le attività estrattive, prima della data di adozione dei singoli Piani Paesaggistici Territoriali ove la Regione per le medesime opere e attività abbia già rilasciato atti di intesa allo Stato.



# LA PIANIFICAZIONE DELLE AREE PROTETTE

## Le aree protette

Il sistema siciliano delle aree protette, da un punto di vista quantitativo, sembra vantare una vasta superficie tutelata. La media nazionale del territorio tutelato attraverso l'istituzione e la gestione di aree protette corrisponde all'11%, mentre la Regione siciliana riesce a vantare la tutela di una superficie complessiva di 3.100 kmq, che corrisponde a poco più del 12% del suo intero territorio.

Il suddetto sistema è costituito da un parco nazionale "Isola di Pantelleria" di recente istituzione<sup>1</sup>, cinque parchi regionali ("Etna", "Madonie", "Nebrodi", "Fluviale dell'Alcantara" e "Parco dei Monti Sicani"), 76 riserve naturali regionali, 6 aree marine protette e altre 2 aree naturali protette costituendo un sistema significativo in termini di numero e dimensioni di aree ad alto contenuto ambientale e di indubbio valore sociale ed economico<sup>2</sup>.

Le politiche regionali per la salvaguardia del patrimonio naturalistico e della biodiversità però non si esauriscono solo con l'istituzione delle sopracitate aree. Ad esse si devono infatti sommare 14 Important Bird Areas (IBA)<sup>3</sup>, due zone umide d'importanza internazionale "Ramsar", in attuazione del D.P.R. 13/03/1976 n. 448<sup>4</sup>, e il patrimonio naturale tutelato facente parte della Rete Natura 2000. Ai sensi della Direttiva Oiseaux 79/409 e della Direttiva Habitat 92/43, infatti, sono stati individuati 233 Siti di Importanza Comunitaria e Aree Speciali di Conservazione (15 ZPS, 14 SIC/ZPS e 204 SIC). Queste aree coincidono con il 50% dei parchi e delle riserve e contribuiscono alla tutela capillare del territorio siciliano che appare quindi protetto per più del 23% della sua estensione<sup>5</sup>.

## Le disposizioni legislative in materia di tutela e gestione delle aree protette

In Sicilia le basi per la tutela dell'ambiente e le relative leggi emanate per l'istituzione di parchi e riserve naturali anticipano di parecchio, per contenuti e finalità, le strategie nazionali di tutela dell'ambiente.

Il cammino attuato dalla Regione Siciliana, al fine di tutelare e proteggere il patrimonio naturale, si è sviluppato a partire dagli anni ottanta, quando, dopo lunghe e importanti battaglie ambientaliste, fu emanata la L.R. n. 98 del 1981 "Norme per l'istituzione nella Regione Siciliana di parchi e riserve naturali". Essa istituì le riserve naturali di Vendicari, Zingaro e Stagnone di Marsala. La successiva L.R. n. 14 del 1988, che prevedeva un Piano Regionale dei Parchi e delle Riserve redatto

nel 1991<sup>6</sup>, e le successive modifiche e integrazioni della L.R. n. 71 del 1995, hanno istituito ben 79 nuove aree protette a cui, negli anni, se ne sono aggiunte numerose altre.

È indubbio che per quanto riguarda il settore ambientale, le autorità regionali siciliane hanno compiuto grandi sforzi per salvaguardare gli habitat e la biodiversità in aree con un grande valore ambientale e hanno anche promosso forme di sviluppo che terrebbero in considerazione un uso sostenibile delle risorse territoriali e delle attività tradizionali. È altrettanto vero, però, che la pianificazione ambientale nell'ambito degli interventi territoriali è parte di una pianificazione regionale fortemente critica, tanto da far apparire il sistema siciliano di protezione molto contraddittorio<sup>7</sup>.

Un gran numero di aree protette si trova, infatti, vicino alle aree metropolitane con una forte pressione insediativa e la mancanza di un disegno sistemico per le aree ad alta naturalità espone le stesse a processi di frammentazione.

Partendo dal Piano Regionale dei Parchi e delle Riserve del 1991, che logicamente non contempla l'individuazione delle aree SIC e ZPS, e proseguendo con il disegno della Rete Natura 2000, si nota la mancanza di un riferimento a un modello organico e reticolare di conservazione che tenga conto di valori culturali e paesaggistici, di cui la Sicilia è ricca<sup>8</sup>.

Le uniche azioni promosse negli ultimi anni hanno riguardato la programmazione cofinanziata dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Grazie al Por Sicilia 2000-2006 e al successivo D.D.G. n. 502 del 6 Giugno 2007 dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente è stata finanziata la redazione dei Piani di Gestione dei siti per l'intero territorio regionale e recentemente, attraverso la programmazione PO-FESR Sicilia 2014-2020 e il successivo D.D.G. n.35 del 22 Gennaio 2018, sono stati messi a bando misure per finanziare interventi di tutela e valorizzazione delle aree di attrazione di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi tutelati per consolidare e promuovere processi di sviluppo della rete ecologica Siciliana<sup>9</sup>), con particolare attenzione alla tutela e alla conservazione della natura. Entrambe le misure stanno garantendo agli Enti gestori le dotazioni finanziarie per definire una pianificazione territoriale delle aree protette<sup>10</sup>, carente però di una visione strategica di sistema e di una proiezione temporale pluriennale.

A confermare la precarietà del disegno sistemico delle aree tutelate le ultime disposizioni della Finanziaria, approvata il 30 aprile 2018, prevedono un

taglio di spesa di circa il 30% nel capitolo destinato alla gestione ed al trattamento del personale delle riserve naturali.

### Gli enti gestori

Per quanto riguarda il modello di gestione delle aree naturali protette il legislatore regionale, con la legge del 1981, ha definito gli organi sia per i Parchi, che per le Riserve.

L'Ente Parco, sottoposto alla vigilanza dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente, è stato designato quale organismo con compito di mediare tra le diverse istanze territoriali, sociali e politiche. È secondo tale principio che sono stati istituiti negli anni gli Enti Parco e, con nomina diretta regionale, i Presidenti cui competono la legale rappresentanza dell'Ente, l'indirizzo ed il coordinamento dell'attività e tutto quanto non rientra nelle competenze

degli altri due organi dell'Ente Parco: il Consiglio e il Comitato Esecutivo (art. 9, L.R. 98/81 e s.m.i.). Il Consiglio del parco è nominato con decreto dell'Assessore Regionale Territorio e Ambiente ed è composto dai sindaci dei comuni e dai presidenti delle province, i cui territori ricadono, in tutto o in parte, entro i confini del parco. Ad esso va l'importante ruolo di eleggere un vicepresidente e i membri del Comitato Esecutivo. Quest'ultimo è composto dal Presidente del Consiglio del parco, dal Presidente del comitato tecnico-scientifico, dal capo dell'ispettorato dipartimentale delle foreste, dal Direttore del parco e da quattro componenti eletti dal Consiglio del parco (art. 9, L.R. 98/81 e s.m.i.).

Ed è proprio il Consiglio del parco che è chiamato ad approvare il principale strumento di pianificazione: il Piano di Coordinamento del Parco

| Gestore  | Denominazione                                  | Tipologia riserva    |
|--|--|----------------------|
| CAI - Club alpino italiano   | Monte Capodarso e valle dell'Imera meridionale | R.N.O.               |
|  | Grotta Conza                                   | R.N.I.               |
|  | Grotta di Entella                              | R.N.I.               |
| CUTGAN - Centro Universitario per la Tutela e la Gestione degli Ambienti Naturali e degli Agroecosistemi | Monte Conca                                    | R.N.I.               |
|  | Vallone di Piano della Corte                   | R.N.O.               |
|  | Complesso Immacolatelle e Mido Conti           | R.N.O.               |
|  | Complesso speleologico Villasmundo - S. Alfio  | R.N.I.               |
|  | Grotta Monello                                 | R.N.I.               |
|  | Grotta Palombara                               | R.N.I.               |
|  | Isola Iachea e Faraglioni dei Cicliopi         | R.N.I.               |
|  | Isola Bella                                    | R.N.O.               |
|  | Isole Cicliopi                                 | Area marina protetta |
|  | GRE - Gruppi Ricerca Ecologica                 | Grotta Malara        |
| Grotta dei Puntali   |  | R.N.I.               |
| Grotta Carburangeli  |  | R.N.I.               |
| Legambiente  | Grotta Sant'Angelo Muxaro                      | R.N.I.               |
|  | Grotta Santa Ninfa                             | R.N.I.               |
|  | Isola Lampedusa                                | R.N.O.               |
|  | Macalube Aragona                               | R.N.I.               |
|  | Lago Sfondato                                  | R.N.I.               |
| LIPU - Lega Italiana Protezione Uccelli  | Saline di Priolo                               | R.N.O.               |
|  | Biviere di Gela                                | R.N.O.               |
|  | Isola delle Femmine                            | R.N.O.               |
| Rangers d'Italia   | Forre laviche del Simato                       | R.N.I.               |
|  | Monte Pellegrino                               | R.N.O.               |
|  | Torre Salsa                                    | R.N.O.               |
| WWF - World Wide Fund for Nature   | Saline di Trapani e Paceco                     | R.N.O.               |
|  | Lago Preola e Gorgi Tondi                      | R.N.I.               |
|  | Capo Rama                                      | R.N.O.               |



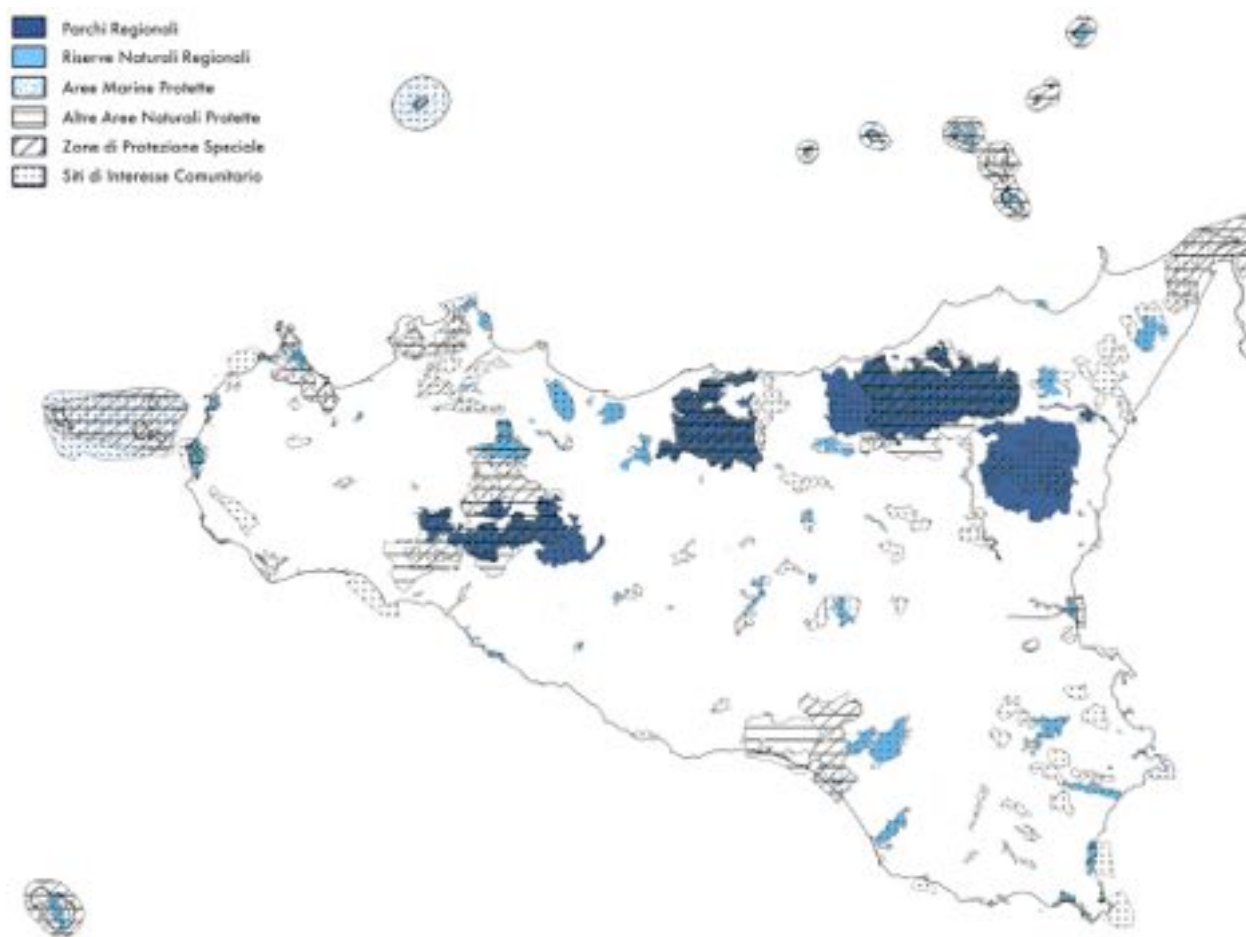


Fig. 1: Le aree protette in Sicilia (Elaborazione su dati Regione Siciliana)

Regionale e a predisporre la programmazione necessaria al funzionamento dell'Ente. In tal modo si compensa la limitazione delle competenze amministrative, dovute all'istituzione dell'area protetta, con il potere di incidere nella redazione degli strumenti necessari alla individuazione delle attività compatibili con le finalità del parco (art. 18 L.R. 98/81 e s.m.i.).

Per quanto riguarda le Riserve naturali, la loro gestione può essere affidata dall'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente a Comuni, Consorzi di Comuni, Azienda Regionale delle Foreste Demaniali, Università, Soprintendenze, Istituti Universitari, Enti pubblici e Associazioni naturalistiche anche private e sono tali organismi a farsi carico della pianificazione e programmazione delle aree sottoposte a tutela.

La scelta di suddetta rappresentanza gestionale delinea una grande innovazione di rilevanza nazionale. La norma ha infatti indicato quali figure necessarie alla gestione delle aree naturali protette i protagonisti di quel dibattito culturale che si era manifestato agli inizi degli anni sessanta e che aveva portato alla stesura della legge regionale sulle aree protette negli anni ottanta. In questo modo il legislatore ha provato a ricomporre l'eterogeneità dell'intenso dibattito politico ambientale e ha marcato una distinzione netta anche rispetto al successivo contesto nazionale delle aree protette<sup>11</sup>.

Al mondo accademico e ambientalista viene, quindi, ribadita la possibilità di partecipare direttamente ai principali provvedimenti che interessano il funzionamento del Parco nonché delle Riserve naturali, come punto di mediazione tra le esigenze delle collettività territoriali e una prospettiva più tecnica e scientifica nella gestione dell'Ente Parco<sup>12</sup>. È per tale innovazione che molte riserve naturali protette, sin dalla loro istituzione, sono state date in gestione a numerose associazioni ambientaliste. Come riportato in tab.1, nel dettaglio sono 28 le riserve naturali gestite da associazioni e gruppi di ricerca. Le restanti sono gestite dai Liberi consorzi di Comuni e Città Metropolitane (già Province) e dall'Azienda Foreste Demaniali.

Infine, per quanto riguarda le aree della Rete Natura 2000, la gestione è interamente demandata alla Regione che, dopo averne individuato le delimitazioni, ha delegato associazioni ambientaliste, province e l'Azienda Foreste Demaniali a redigere i Piani di Gestione.

In tal modo la Regione si è dotata di 58 diversi Piani di Gestione<sup>13</sup>, comprendenti uno o più SIC e ZPS, realizzando una pianificazione di vaste aree simili per caratteristiche fisiche e naturali, anche se con motivazioni di istituzione diversa (corridoi fluviali, corridoi montani e aree costiere).

Ancora una volta le associazioni e gruppi di ricerca, grazie alle competenze maturate nel corso de-

gli anni e al continuo sforzo nel coinvolgere gli eterogenei attori locali, si sono contraddistinti per una virtuosa pianificazione e gestione. Essi, nonostante la progressiva riduzione delle risorse finanziarie palesata anche dalle ultime disposizioni della Finanziaria regionale (2018), costituiscono un riferimento importante nel più complesso e auspicato passaggio dalla gestione di parchi e riserve naturali alla gestione della Rete ecologica Europea. Oggi il sistema delle aree naturali protette in Sicilia vive, infatti, una fase di grave precarizzazione. È necessario, quindi, rilanciare le politiche di tutela dell'ambiente, della natura e nondimeno quelle del paesaggio come scelta strategica per lo sviluppo socio-economico del meridione.

## Note

1. Il Parco Nazionale dell'isola di Pantelleria è stato istituito dal Decreto del Presidente della Repubblica del 28 luglio 2016 e ingloba la precedente e omonima RNO istituita con D.A. 741 del 10/12/98 (L.R. 98/81 e l.r. 16/96) e ne sancisce la tutela – cfr. De Pasquale G., Lotta F., Savelli S. (2018), Il paesaggio della pietra a secco dell'isola di Pantelleria. Dossier di candidatura al Registro Nazionale dei Paesaggi Rurali Storici, Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali. Sull'isola sono presenti tre Siti Natura 2000: SIC (Sito di Interesse Comunitario) e ZSC (Zona Speciale di Conservazione) "Montagna Grande e Monte Gibele", SIC e ZSC "Area costiera, falesie e Bagno dell'Acqua" e ZPS (Zona a Protezione Speciale) "Isola di Pantelleria e Area marina circostante".
2. Cfr. Lotta F., Schilleci F., Todaro V. (2017), *Connected Lands. New perspectives on Ecological Networks Planning*, Springer, Verlag.
3. La Commissione Europea, negli anni '80, ha commissionato all'International Council for Bird Preservation un'analisi sulla distribuzione dei siti importanti per la tutela delle specie di uccelli in tutti gli Stati dell'Unione. Tale studio, includendo specificatamente le specie dell'Allegato I della Direttiva Oiseaux, ha portato alla realizzazione dell'inventario europeo IBA, il primo a livello mondiale. La prima edizione dell'inventario è stata pubblicata nel 1989 e successivamente ampliata e aggiornata nel II inventario pubblicato nel 2000. Recentemente la Lipu, partner della BirdLife International, in collaborazione con la Direzione Conservazione della Natura del Ministero dell'Ambiente e del Territorio, ha aggiornato e perfezionato i dati relativi ai siti italiani (Senato della Repubblica, Atto di Sindacato Ispettivo n.4-00883). Nell'ambito del territorio regionale siciliano le IBA, non designate dalla Stato italiano come ZPS, sono soggette alle misure di salvaguardia previste dalla Direttiva Oiseaux (Todaro, 2010).
4. Da alcuni anni sono stati inoltre emanati i Decreti Ministeriali per l'istituzione di ulteriori 4 aree Ramsar: "Saline di Trapani e Paceco", "Paludi Costiere di Capo Feto, Margi Spanò, Margi Nespolilla e Margi Milo", "Laghi di Murana, Preola e Gorgi Tondi" e infine "Stagno Pantano Leoni". Al momento è in corso la procedura per il riconoscimento internazionale.
5. Cfr. Todaro V. (2010), *Reti ecologiche e governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
6. La predisposizione del Piano regionale dei parchi e delle riserve naturali era stata dettata già dalla L.R. 98/81. Essa indicava quale compito del Consiglio Regionale la predisposizione del Piano in quanto specificazione del Piano Urbanistico Regionale con cui doveva condividere obiettivi e indirizzi (art.4).
7. Cfr. Gueci D., Schilleci F., Todaro V. (2007), "Ecological network and planning instruments in Italy and Spain. Case studies and comparison", *Atti del Convegno dell'Association of European Schools of Planning (AESOP)*, 11-14 luglio Napoli.
8. Cfr. Todaro V. (2010), *Reti ecologiche e governo del territorio*, FrancoAngeli, Milano.
9. Asse prioritario 6: "Tutelare l'ambiente e promuovere l'uso efficiente delle risorse". Azione 6.6.1: "Interventi per la tutela e la valorizzazione di aree di attrazione naturale di rilevanza strategica (aree protette in ambito terrestre e marino, paesaggi

tutelati) tali da consolidare e promuovere processi di sviluppo. Per ulteriori informazioni consultare:

[http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_Assessoratoregionaledelterritorioedellambiente/PIR\\_DipTerritorioAmbiente/PIR\\_PO-Fesr\\_2014\\_2020](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoregionaledelterritorioedellambiente/PIR_DipTerritorioAmbiente/PIR_PO-Fesr_2014_2020)

10. Cfr. INU Sicilia (2003), *Rapporto dal territorio*, InuEdizioni, Roma.

11. Cfr. Marascia A. (1997), "Enti Parco ed Enti locali nella Regione Sicilia", *Rivista del Coordinamento Nazionale dei Parchi e delle Riserve Naturali*, n.22, online: <http://www.parks.it/federparchi/rivista/P22/46.html>

12. In realtà, gli organismi di gestione dei parchi regionali siciliani, in contrasto anche con i principi della legge quadro nazionale, vedono la presenza dei soli rappresentanti degli enti locali e nel 2012, su richieste dei presidenti degli enti parco siciliani, sono state espunte le rappresentanze del mondo scientifico e di quello ambientalista.

13. Per ulteriori informazioni si rimanda al sito regionale inerente i Piani di gestione [http://www.artasicilia.eu/old\\_site/web/pdg\\_definitivi/index.html](http://www.artasicilia.eu/old_site/web/pdg_definitivi/index.html)

# LA PIANIFICAZIONE DI BACINO

## Tappe fondamentali dell'evoluzione legislativa

La Legge 18 maggio 1989, n.183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", tra gli esiti di un lungo periodo di discussioni e riflessioni conseguente agli eventi catastrofici degli anni '50 e '60<sup>1</sup>, è tradizionalmente indicata come il primo sforzo legislativo (nazionale) in difesa del suolo e mattone essenziale della costruzione della storia della normativa sulla pianificazione d'area vasta indirizzata alla gestione delle acque. In Sicilia, analogamente ad altre regioni, l'impostazione unitaria che si voleva caratterizzasse la Legge<sup>2</sup> non ha mai trovato concreta traduzione nello strumento del "Piano di bacino" ma, piuttosto, si è tradotta in una attuazione articolata in "piani stralcio", riguardanti l'ampio spettro di ambiti previsti dalla legge tra cui, assetto idrogeologico e difesa idraulica, tutela dell'ambiente, ecc.<sup>3</sup>. Nella Regione la pianificazione di bacino<sup>4</sup> viene infatti avviata con il Piano Straordinario per l'Assetto Idrogeologico e poi con il Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico (P.A.I.) a partire dai primi anni 2000<sup>5</sup>. In realtà, proprio in Sicilia, i semi di una nuova sensibilità rispetto

alle tematiche di difesa idrogeologica e tutela delle risorse idriche erano già contenuti in alcune esperienze precedenti, significative più per lo spirito precursore di cui si facevano portatrici che per gli effettivi esiti territoriali, praticamente inesistenti.

I piani di bacino del Belice e del Torto rimandavano alla Legge n. 36 del 1973 recante provvedimenti a favore delle popolazioni dei comuni della Sicilia e della Calabria colpiti dalle alluvioni del dicembre 1972 e gennaio 1973, secondo le direttive del Provveditorato Regionale alle Opere Pubbliche per la Sicilia. Si trattava, quindi, di esperienze a carattere tipicamente post-disastro, tra l'altro rimaste su carta, con gli obiettivi principali di compiere studi geologici, geotecnici, idrologici-idraulici, agro-forestali, socio-economici ed urbanistici, da coordinare con quelli di futuro compimento sugli altri bacini previsti dal programma, per dar corpo ad una dimensione di tipo "conoscitivo" e per elaborare linee di intervento a supporto di una fase "propositiva"<sup>6</sup>.

Anche il Piano Straordinario per l'Assetto Idrogeologico, approvato con decreto del 4 luglio 2000 dall'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente della Regione Siciliana, è il riflesso di scelte dettate da situazioni "straordinarie"

| Strumento di pianificazione   | Legge di riferimento | Ente redattore  | Stato  |
|---|----------------------|---|--|
| Piano Straordinario per l'Assetto Idrogeologico                       | L. 183/89            | Assessorato Regionale Territorio e Ambiente                                       | Approvazione : D.A. n. 298 del 4 luglio 2000                               |
|   | L. 180/98            |   |  |
|   | L. 226/99            |   |  |
| Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico                            | L. 183/89            | Assessorato Regionale Territorio e Ambiente                                       | Approvazione con D.P. per stralci relativi ai bacini idrografici           |
|   | L. 180/98            |   |  |
|   | L. 267/98 e s.m.l.   |   |  |
| Piano di Gestione dei Bacini Idrografici del Distretto della Sicilia* | Direttiva 2000/60/CE | Assessorato Regionale dell'Energia e dei Servizi di Pubblica Utilità              | Approvazione I fase: D.P.C.M. 7 agosto 2015                                |
|   | D.Lgs. 152/2006      |   | Approvazione II fase: Deliberazione Giunta Regionale n. 228 del 29/06/2016 |
| Piano di Tutela delle Acque della Sicilia                             | D.Lgs. 152/1999      | Commissario Delegato per l'Emergenza Bonifiche e la Tutela delle Acque in Sicilia | Approvazione: Ordinanza Comm. Deleg. n. 333 del 24/12/08                   |
|   | D.Lgs. 152/2006      |   |  |
| Piano di Gestione del Rischio Alluvioni                               | D.Lgs. 49/2010       | Assessorato Regionale Territorio e Ambiente                                       | Approvazione: Deliberazione Giunta Regionale n. 274 del 25/07/2018         |

Tab. 1: Ricognizione dei principali strumenti di pianificazione redatti per la Sicilia (Elaborazione su dati Regione Siciliana)

e conseguenti al verificarsi dei disastri, evidenziando quello scollamento dall'approccio olistico con cui era stata concepita la L. 183/89 e presentandosi quale strumento di governo del territorio finalizzato alla (sola) difesa dal rischio idrogeologico.

In particolare, con l'adozione del Piano venivano individuate le aree del territorio regionale soggette a rischio "elevato" o "molto elevato" in relazione ai fenomeni di frana e di esondazione e si stabiliva di adottare misure transitorie di salvaguardia, specificando gli interventi consentiti nelle aree variamente classificate. Il quadro normativo di riferimento era quello del D.L. 180/1998 (Decreto Sarno), convertito nella Legge Sarno (L. 267/98) con la quale si introduce una prima scadenza per l'adozione dei PAI (D.L. 398/93), e del D.L. 132/1999, coordinato con la legge di conversione 13 luglio 1999, n. 226 recante "Interventi urgenti in materia di protezione civile". Le informazioni che costituivano la base conoscitiva del Piano, raccolte a seguito della emanazione di alcune direttive assessoriali con le quali si invitavano le amministrazioni locali ad attivarsi per fornire i dati sul dissesto idrogeologico nei territori di competenza, sono risultate quantitativamente scarse e qualitativamente disomogenee.

Contestualmente, la Regione Siciliana ha proceduto alla raccolta delle proposte di interventi urgenti di cui ai relativi programmi da sottoporre alla scelta del Comitato dei Ministri. Per la definizione di detti programmi l'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha invitato gli enti locali ad inoltrare proposte di finanziamento per la realizzazione di interventi volti alla riduzione del rischio idrogeologico: su 390 comuni della Sicilia sono pervenute proposte relative a 140 comuni, per un numero complessivo di 471 interventi (Decreto 4 luglio 2000).

Si è ritenuto poi necessario procedere all'aggiornamento del Piano Straordinario (D.A. n. 543/S9 del 22/07/2002) e alla elaborazione del Piano Stralcio di bacino per l'Assetto Idrogeologico.

Con la predisposizione del PAI da parte dell'Assessorato Regionale per il Territorio e l'Ambiente, e la sua approvazione (per stralci relativi ai vari bacini idrografici e relativi aggiornamenti<sup>7</sup>) con decreto del Presidente della Regione, la Sicilia si dota di uno «strumento conoscitivo, normativo e tecnico-operativo mediante il quale sono programmate e pianificate azioni, norme d'uso ed interventi riguardanti l'assetto idrogeologico» e che «rappresenta i livelli di pericolosità e rischio derivanti dal dissesto idrogeologico relativamente alla dinamica dei versanti ed alla pericolosità geomorfologica e alla dinamica dei corsi d'acqua ed alla pericolosità idraulica e d'inondazione» (circolare 16 luglio 2007). Nei singoli Piani Stralcio sono individuate

le aree a pericolosità e rischio geomorfologico e idraulico, la connessa disciplina normativa, prescrittiva e programmatica, e l'indicazione di massima degli interventi per la mitigazione del rischio<sup>8</sup>.

I Piani, sviluppati sui pilastri della "conoscenza" e dell'"intervento", dichiarano tra i loro obiettivi quello di stimolare una efficace interazione di contenuti e di disposizioni specifiche con le scelte di ciascun piano territoriale e, ancor più ottimisticamente, quello di incidere profondamente sulla tutela del territorio e indirizzare scelte di programmazione coerenti con le reali possibilità di uso e trasformazione dello stesso territorio<sup>9</sup>. Secondo l'art. 6 della Circolare 16 luglio 2007, sull'efficacia ed effetti del PAI, la redazione degli strumenti urbanistici e delle successive varianti avrebbe garantito la coerenza tra le proprie prescrizioni e quelle delineate nel piano sovraordinato; i Comuni interessati avrebbero dovuto introdurre tra l'altro, nei certificati di destinazione urbanistica, le indicazioni e le prescrizioni relative alle aree a rischio idrogeologico. L'auspicio era quello di assicurare la compatibilità degli strumenti di pianificazione e programmazione urbanistica e territoriale con le caratteristiche dei sistemi idrografici. Le realtà territoriali sono rimaste tristemente altre.

Allo stesso periodo risale la redazione del Piano di Tutela delle Acque<sup>10</sup>, strumento regionale, di analisi e programmazione di interventi, volto al mantenimento e/o raggiungimento di obiettivi di tutela delle acque (superficiali, sotterranee, costiere) dall'inquinamento, e di approvvigionamento idrico sostenibile. Adottato nel 2007 ed approvato nel 2008, è legato all'istituzione della Struttura Commissariale per l'emergenza bonifiche e la tutela delle acque, ed opera come elemento regolatore intermedio delle risorse idriche nei rapporti tra Stato e strutture locali<sup>11</sup>, guardando al bacino idrografico come unità territoriale di riferimento e perseguendo la coerenza e l'integrazione con gli strumenti e la programmazione di settore già sviluppati. Tra l'altro, obiettivi strategici, base conoscitiva e misure di intervento, e la programmazione degli interventi per il miglioramento delle acque dei bacini idrografici dovrebbero coincidere o per lo meno integrarsi con quelli previsti per il miglioramento delle acque in ambito di distretto idrografico, convergendo nel Piano di Gestione dei Bacini Idrografici del Distretto della Regione Siciliana. Quest'ultimo, coerentemente con quanto stabilito dal D.Lgs. 152/2006, in attuazione della Direttiva Europea 2000/60/CE, si sostanzia di diversi contenuti, qui ripresi per sommi capi: l'inquadramento del Distretto dai punti di vista idrografico, geologico e, più in generale, territoriale e socio-economico; la descrizione degli obiettivi, delle misure e delle azioni previste; le specifiche sulle metodologie,



attività effettuate e programmate, risultati e valutazioni adottati per il monitoraggio; l'analisi e la sintesi delle pressioni e degli impatti; il registro delle aree protette; il programma delle misure con riferimenti al processo di cambiamento climatico; la sintesi dell'analisi economica sull'utilizzo idrico; le misure di informazione e consultazione pubblica; i riferimenti per la documentazione e le informazioni di base.

Con l'emanazione del D.Lgs. 49/2010 che ha previsto lo strumento del Piano Gestione Rischio Alluvioni in attuazione della Direttiva Europea 2007/60/CE, invece, dovrebbe valere la sostituzione/integrazione dei contenuti del PAI certamente per la parte in cui questi riguardano il rischio di alluvione, ed una conferma/aggiornamento per quanto concerne i contenuti sul rischio frana e valanga, ancora non esplicitamente regolati a livello europeo<sup>12</sup>. In generale, il PGRA contiene misure per la gestione del rischio di alluvioni nelle zone esposte, privilegiando l'attuazione di interventi non strutturali e di azioni per la riduzione della pericolosità. Le fasi per la sua compiuta definizione vedono la valutazione preliminare del rischio alluvioni, e l'elaborazione di mappe, preventiva alla predisposizione del piano stesso, da affiancare a processi di partecipazione, informazione e consultazione pubblica.

Nel caso siciliano, il PGRA è stato approvato con Delibera della Giunta di Governo della Regione Siciliana (Tab. 1). Le attività finalizzate alla mappatura della pericolosità e del rischio hanno avuto inizio dalla valorizzazione degli studi svolti nell'ambito dei PAI, procedendo prioritariamente alla valutazione e all'omogeneizzazione di quelli vigenti, anche al fine di avviare il loro aggiornamento. Il rapporto tra lo strumento di pianificazione e gli altri strumenti esistenti di tipo settoriale o generale è disciplinato dai richiamati riferimenti legislativi. In particolare, gli strumenti urbanistici sono chiamati ad individuare e definire le infrastrutture pubbliche necessarie per soddisfare il principio dell'invarianza idraulica e possibilmente idrologica, disciplinando le modalità per il suo conseguimento, sia per la parte già urbanizzata del territorio, sia per gli ambiti di nuova trasformazione. Si impone, tra l'altro, che le previsioni degli stessi strumenti urbanistici siano compatibili con i livelli di pericolosità individuati dal Piano.

### **Altre politiche**

Tra le iniziative non riconducibili all'interno della architettura legislativa richiamata, si colloca l'istituzione, con decreto a firma del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 maggio 2014, della Struttura di Missione contro il Dissesto Idrogeologico e per lo Sviluppo delle Infrastrutture Idriche. La Sicilia quindi, come le altre regioni d'Italia,

entra a far parte del progetto #italiasicura, volto a mettere in campo una vera e propria riforma attraverso la creazione di un modello di coordinamento, pianificazione e gestione del rischio, di tipo integrato, che richiami e tenti di recuperare, almeno in teoria, il concetto di "piano" e l'obbligo della pianificazione e del controllo a lungo termine di opere e risorse<sup>13</sup>. In particolare, il "Piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico" (2017) riprende le informazioni relative al fabbisogno di interventi regionali elaborate dai dati della piattaforma ReNDiS<sup>14</sup> e con riferimento alla Regione Siciliana individua 153 interventi per la mitigazione delle alluvioni per un ammontare complessivo di 684.400.000 euro, 718 interventi per la mitigazione delle frane per un ammontare complessivo di 1.664.850.000 euro, 64 interventi per la mitigazione dell'erosione costiera per un ammontare complessivo di 379.600.000 e 27 interventi per la mitigazione di rischio di tipo misto (73.650.000 euro).

Ancora, con riferimento al tema della qualità delle acque, viene presentato nell'ambito della stessa Struttura di Missione, nel luglio del 2017, il Piano Nazionale degli Invasi, introducendo le risposte progettuali dei consorzi di bonifica, con riferimenti regione per regione. In Sicilia, sono cinque i progetti presentati dai consorzi di bonifica per usufruire degli investimenti, per un totale importo progetti di 51 milioni di euro. Il Finanziamento del Piano ventennale richiama le modalità con cui è stato impostato il Piano Nazionale per la mitigazione del dissesto idrogeologico: in primo luogo l'individuazione di un fondo rotativo per la progettazione che, sulla base di un sistema di criteri tecnici di selezione delle priorità, sia in grado di portare la progettazione degli interventi alla fase esecutiva; quindi, l'individuazione di quote di finanziamento pluriennale da postare nel "fondo per gli investimenti" previsto dalla Legge di Bilancio 2017 che prevede interventi anche nelle "infrastrutture relative alla rete idrica e alle opere di collettamento"<sup>15</sup>.

### **Considerazioni finali e nodi irrisolti**

Ha senso porre un punto di domanda su quale sia l'attualità della pianificazione di bacino, quali le sue funzioni strategiche, di regolamentazione, e come debbano configurarsi i rapporti tra i soggetti interessati, non esclusa la comunità insediata, protagonista dei processi di partecipazione. In particolare, governo del territorio e pianificazione degli usi del suolo, vengono di fatto ricompresi nel Piano di Bacino che detta prescrizioni nel settore urbanistico, portando ancora una volta all'attenzione l'urgenza di integrare temi e strumenti per il governo delle acque e del suolo in una prospettiva disciplinare allargata<sup>16</sup>.

Nonostante il suo carattere di Regione a statuto speciale e la "autonomia" geografica ed idrografica in quanto isola, la Sicilia non è riuscita a sfruttare il vantaggio di non dover superare limiti amministrativi o barriere a delimitazione di competenze e responsabilità. Nonostante si sia riusciti a dotarla prima del PAI, poi del Piano di Gestione del Distretto, e ancora ad adottare il progetto di Piano di Gestione del Rischio Alluvioni, la Regione sembra avere rinunciato alla concreta possibilità di giungere all'obiettivo, oggettivamente assai ambizioso, di predisporre ed attuare lo strumento chiave – il Piano di Bacino Distrettuale –, per sua natura inevitabilmente complesso, necessariamente integrato e forse troppo articolato. Tra l'altro, quel riformismo originario della Legge 183 che dava molta fiducia allo strumento di pianificazione, è indubbio abbia recuperato il suo slancio nell'attuazione delle Direttive Europee 2000/60/CE e 2007/60/CE, oltre che nel connubio tra piani di gestione distrettuali e piani di gestione del rischio alluvioni.

Poi, rimane la questione relativa alla mancata costituzione dell'Autorità di Distretto, cui affidare i giusti poteri di controllo e coordinamento. Al momento in cui si scrive quest'ultimo obiettivo non è stato raggiunto, pur in forza della legge che demandava alle Regioni i compiti delle Autorità qualora non fossero state ancora istituite (D.Lgs.219/2010).

Infine, è opportuno aprire la riflessione anche sulla questione degli "eventi minori" che resta un nodo irrisolto, non essendo adatti, il Piano di Assetto Idrogeologico e lo stesso Piano di Gestione del Rischio di Alluvioni, a cogliere le fragilità dei sistemi urbani durante tali circostanze, nonostante esse rivestano un interesse specifico ai fini di protezione civile. Il Piano di Gestione del Rischio Alluvioni non interviene sulle problematiche di allagamento discendenti dalle criticità dei sistemi fognari o addirittura dalla loro assenza. Piuttosto, si limita a rilevare che negli ultimi 40 anni in Sicilia, l'urbanizzazione diffusa ha prodotto una significativa crescita del grado di impermeabilizzazione del suolo, un'integrazione nel tessuto urbano del reticolo idrografico naturale, e l'incremento delle portate al colmo di piena e dei volumi scaricati sul reticolo idrografico dalle fognature, generando situazioni di pericolosità e di rischio diffuso<sup>17</sup>. La questione sembra essere affrontata contestualmente e limitatamente alla definizione del Piano delle misure progettuali, elencando quelle possibili in relazione alla gestione naturale delle piene a livello locale, e alla gestione delle acque superficiali.

Più volte, nei tavoli scientifici, si è auspicato un processo che, a partire dalla definizione di più generali linee guida a carattere regionale, sfociasse in indicazioni da adattare localmente

per trasferire, tra gli altri, i principi di invarianza idraulica e tutela della risorsa idrica agli strumenti di pianificazione comunale, seguendo un logico principio di sussidiarietà e colmando le carenze normative in tal senso. Le interazioni tra i contenuti e le disposizioni dei piani di bacino con le scelte degli altri piani di area vasta e dei piani comunali devono, infatti, essere garantite. Questo anche perché, affinché la pianificazione di bacino, attraverso i suoi strumenti, contribuisca al governo del territorio in modo efficace rispetto agli obiettivi di mitigazione del rischio e sostenibilità ambientale, occorre mettere ordine nel ginepraio normativo che ha intricato, nel tempo, nodi concettuali e procedurali, revisionare i contenuti per evitare contrasti e sovrapposizioni<sup>18</sup>, promuovere una condivisione e partecipazione culturale tra soggetti istituzionali, anche a diverso livello, ricordando che sono gli Enti locali a dovere informare i cittadini sulle trasformazioni territoriali e ad attuare politiche ed interventi su cui costruire il consenso delle comunità insediate.

#### Note

\* Si ringrazia il Prof. Emerito Giuseppe Rossi dell'Università di Catania per le informazioni fornite, utili alla stesura del presente contributo.

1. Cfr. Passino R. (2010), "Le autorità di bacino 1989-2010: un bilancio dell'esperienza di governo", in Zazzi M., Tira M. (a cura di) (2012), *Pianificazione territoriale e difesa del suolo. Quarant'anni dopo la Relazione "De Marchi"*, Gangemi Editore.
2. Cfr. Rossi Paradiso G., Alecci S. (2013), "Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?", *L'Acqua*, n. 5/6, Associazione Idroelettrica italiana, pp. 53-68.
3. Cfr. Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, CittàStudi DeAgostini, Novara.
4. Cfr. Parte dell'iter di applicazione della normativa in Sicilia è deducibile dalla lettura delle Relazioni Generali di accompagnamento agli strumenti di Pianificazione di bacino sino ad oggi redatti.
5. Cfr. PAI-Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrologico della Regione Siciliana (2004), Relazione Generale.
6. Cfr. Rossi Paradiso G., Modica C., Reitano B. (1981), "Indagini idrogeologiche per i piani di bacino. Un'esperienza in Sicilia", in *Atti del Convegno Internazionale su Problemi idraulici nell'assetto territoriale della montagna*, Milano.
7. Il processo di redazione del P.A.I., cominciato nel 2004 per tutti i bacini idrografici, è stato completato nel 2007 con l'approvazione di 70 piani in cui sono stati studiati i 102 Bacini Idrografici ed aree territoriali, ed i 5 raggruppamenti di Isole minori. Nei singoli Piani Stralcio sono individuate le aree a pericolosità e a rischio idrogeologico (geomorfologico e idraulico), la connessa disciplina normativa, prescrittiva e programmatica, ma anche l'indicazione delle misure di salvaguardia e la definizione di massima degli interventi atti all'eliminazione o alla mitigazione delle condizioni di rischio, secondo adeguati livelli di priorità.
8. Cfr. PAI-Piano Stralcio di Bacino per l'Assetto Idrologico della Regione Siciliana (2004), Relazione Generale.
9. Ibidem.
10. La genesi dello strumento è legata alle condizioni determinatesi in Sicilia rispetto la gestione della risorsa idrica, che portarono il Governo Nazionale a dichiarare lo stato di emergenza.
11. Cfr. PTA-Piano di Tutela delle Acque della Sicilia (2007), Relazione Generale.

12. Cfr. Rossi Paradiso G., Alecci S. (2013), "Gli strumenti di pianificazione delle acque e della difesa del suolo in Italia. Quali priorità per un approccio integrato?", *L'Acqua*, n. 5/6, Associazione Idroelettrica italiana, pp. 53-68.

13. Cfr. D'Angelis E. (2017), "La Sfida di ItaliaSicura", in AA.VV., *ItaliaSicura. Il piano nazionale di opere e interventi e il piano finanziario per la riduzione del rischio idrogeologico*, Presidenza del Consiglio dei Ministri.

14. Il progetto di un "Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS)" nasce nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'ISPRA svolge, per conto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sull'attuazione di Piani e programmi di interventi urgenti per la mitigazione del rischio idrogeologico finanziati dal Ministero stesso ([www.rendis.isprambiente.it](http://www.rendis.isprambiente.it)).

15. Informazioni dedotte dalla presentazione relativa alla Conferenza stampa sul "Piano Nazionale degli invasi" tenutasi a Roma il 6 luglio 2017 ([www.italiasicura.governo.it](http://www.italiasicura.governo.it)).

16. Cfr. Rusconi A., Zazzi M. (2014), "Attualità della pianificazione di bacino: funzioni strategiche, regolative, di coordinamento", in *Convegno Nazionale Difesa del suolo e manutenzione programmata del territorio. I 25 anni della legge 183*, 7 novembre 2014, Portici.

17. Cfr. PGRA-Piano di Gestione Rischio Alluvioni del Distretto idrografico della Sicilia (2016), *Relazione Generale e Norme di Attuazione*.

18. Cfr. Passino R. (2005), "La difesa del suolo in Italia dalla Commissione de Marchi ad oggi", in *Convegno Nazionale Acqua e Suolo: dalla legge 183/1989 alla Direttiva Europea 2000/60*, 1-2 dicembre 2005, Taormina.





# LA PIANIFICAZIONE DEI TRASPORTI

## Premessa

L'obbligo per la Regione Siciliana di dotarsi di uno strumento di pianificazione nel settore trasportistico risale al 1983, anno in cui con la L.R. 68 si posero le basi per la redazione del Piano Regionale dei Trasporti (PRT). Nonostante queste premesse, il primo PRT vide la luce solo nel 2002 quando il Dipartimento Regionale Trasporti e Comunicazioni ne completò la redazione, articolandolo in un "piano direttore" ed in una serie di "piani attuativi" relativi al trasporto stradale, ferroviario, aereo, marittimo, delle merci e della logistica e del trasporto pubblico locale<sup>1</sup>.

In sintonia con il "Piano Generale dei Trasporti e della Logistica" predisposto dal governo nazionale nel 2001<sup>2</sup>, il PRT del 2002 si articola in due componenti: una parte "strategica", affidata al "piano direttore", rivolto ad identificare le scelte "macro" di riassetto dei trasporti regionali e gli indirizzi generali per la pianificazione dei servizi di trasporto degli enti locali; una componente di tipo "tattico", con l'obiettivo di gestire ed ottimizzare l'uso del patrimonio esistente, coerentemente con gli indirizzi generali della componente strategica del piano e l'avanzamento della progettualità nei vari settori, stante anche le disponibilità delle varie fonti di finanziamento. Il primo PRT siciliano, il cui orizzonte temporale veniva fissato nell'anno 2015, assume pertanto la fisionomia di "progetto di sistema", nel quale dall'individuazione della domanda di mobilità di passeggeri e merci si prefigurano i lineamenti del "Piano dei servizi integrati di trasporto", con la individuazione delle relative infrastrutture necessarie alla sua attuazione.

Per l'aggiornamento del PRT si dovrà attendere il 2017, anno in cui, con il decreto n. 1395 del 30 giugno, l'Assessorato Regionale delle Infrastrutture e della Mobilità adotta il nuovo piano regionale, il quale assumerà la denominazione di Piano Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità (PIIM)<sup>3</sup>. Il nuovo piano regionale conserva la natura di progetto di sistema del precedente PRT – volto ad identificare uno scenario di breve, medio e lungo periodo, raccordando gli interventi nei diversi settori di trasporto – e acquisisce anche un più deciso orientamento verso il paradigma della mobilità sostenibile ed il ruolo che il trasporto pubblico locale può esercitare nelle (e tra) le maggiori aree urbane della regione. Nei paragrafi seguenti verranno descritti la struttura e gli interventi portanti del PIIM rispetto al mutato scenario della mobilità sul territorio regionale

e l'avanzamento delle progettualità nell'arco dell'ultimo decennio.

## Le condizioni di partenza del nuovo piano

Il PIIM si confronta con la maggiore regione italiana per superficie (25.832 kmq) ed una popolazione superiore ai 5 milioni di abitanti, dimensioni in grado di generare ingenti flussi di mobilità in tutte le reti di trasporto. Come rilevato dalle analisi del PIIM, la domanda di mobilità complessiva nel 2015 ammontava a 8,27 milioni di spostamenti giornalieri, tra quelli sistematici ed occasionali. In questa cornice, i capoluoghi di provincia giocano un ruolo assai importante, poiché esercitano il maggior grado di attrazione, a tal punto da generare il 33% della domanda complessiva di spostamento, circa 2,77 milioni di unità. Nondimeno, alcuni centri di medie dimensioni – quali Gela e Marsala – incidono in maniera significativa negli spostamenti quotidiani, attestandosi su una quota di circa mezzo milione di unità. Naturalmente, è nei nuclei centrali delle aree metropolitane, all'interno delle quali risiedono circa 2,5 milioni di persone, che si concentrano i maggiori flussi, sia in uscita che in entrata secondo le diverse modalità di trasporto.

Per quanto riguarda la ripartizione modale della domanda di mobilità complessiva, i dati del XV Censimento ISTAT (2011) fanno emergere il predominante utilizzo del mezzo privato (69,3%), a fronte di un trasporto pubblico che segnala uno scarso uso dell'autobus (9,8%) ed un ricorso tuttora marginale al servizio ferroviario (1%). La quota riferita alla mobilità "dolce", spostamenti effettuati a piedi o in bicicletta, è pari al 19,6%, dato che rimarca il ritardo nei confronti delle regioni del centro nord, ma fa anche intravedere un bacino per la mobilità ciclabile che andrebbe supportato da opportuni investimenti infrastrutturali.

Le cifre siciliane riguardo alla ripartizione percentuale per modalità di trasporto (*modal split*) non si discostano in maniera significativa dalle medie nazionali, se non per ciò che attiene all'uso del servizio ferroviario. Infatti, mentre nel resto del Paese si registra il 4,7% di utenti, in Sicilia si raggiunge appena l'1%, dato che lascia riflettere sulle condizioni del patrimonio ferroviario siciliano, sulla qualità del viaggio in treno, sull'efficienza dei collegamenti, ma anche sul potenziale che ne deriva da una rete estesa circa 1.500 km. Per quanto riguarda l'offerta di mobilità, secondo le analisi propedeutiche al PIIM le criticità sono

ascrivibili alla «definizione di una rete di trasporto sviluppata in fasi temporali successive, con modifiche introdotte in relazione a situazioni contingenti e non sempre organiche ad un disegno di rete». Da qui ne discendono i bassi livelli di servizio di una grande percentuale del patrimonio infrastrutturale stradale, in termini di qualità delle infrastrutture e di continuità dei collegamenti, e il mancato coordinamento dei nodi di interscambio, punto di partenza per una moderna rete infrastrutturale sostenibile. Va però notato che, se sono evidenti l'obsolescenza e l'incuria delle infrastrutture, è altrettanto vero che nuove opportunità provengono dal traffico internazionale: una domanda in forte crescita che esige non solo di dare seguito agli investimenti sui nodi aeroportuali regionali, ma anche al miglioramento delle connessioni interne al territorio regionale per sostenere i flussi turistici.

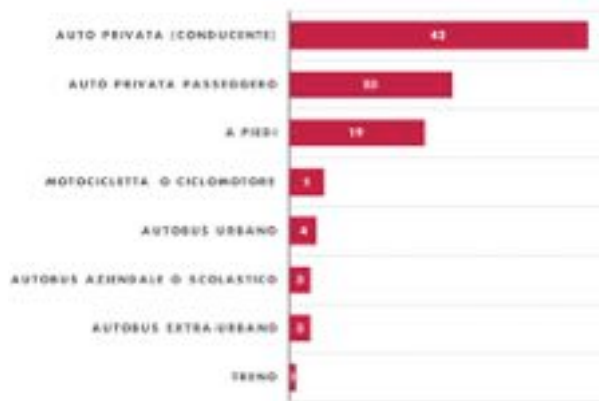


Fig. 1: Ripartizione percentuale degli spostamenti per modalità di trasporto (Elaborazione su dati ISTAT, 2011)

## Lo scenario progettuale del PIIM

Tra gli indirizzi prioritari del nuovo piano emergono, da un lato, l'ammodernamento dell'infrastruttura viaria, che appare caratterizzata da diffusi fenomeni di obsolescenza e dalla mancanza di efficienti collegamenti in alcune aree del territorio regionale (si veda il versante meridionale); dall'altro, il miglioramento complessivo della qualità dei servizi di trasporto. Lo scenario tendenziale del nuovo PIIM è condizionato dalla presenza sul territorio regionale di una propaggine del corridoio "Scandinavo-Mediterraneo" della rete europea TEN-T, la quale impone un approccio integrato che tenga conto delle interconnessioni tra le reti ed i nodi di rilevanza continentale – ad esempio la ferrovia Palermo-Messina-Catania o i porti core di Palermo e Augusta – con i sistemi urbani ed i relativi sistemi di mobilità. Alcuni sistemi infrastrutturali, di conseguenza, operano quali commutatori di flussi sovralocali, regionali e locali: si faccia riferimento ad esempio ai nodi ferroviari di Palermo (Passante)

e Catania (Circumetnea), i quali supportano il trasporto pubblico locale in ambito metropolitano, ma al contempo assicurano la connessione alle principali "porte" del sistema urbano, quali gli aeroporti, i porti e la rete ferroviaria regionale. Accanto al rafforzamento delle relazioni interscalari di cui si è detto, il PIIM identifica una serie di obiettivi che possono essere ricondotti ad alcune principali tipologie:

- la prima riguarda la questione del completamento, della riqualificazione, della messa in sicurezza e dello sviluppo tecnologico delle reti infrastrutturali regionali, in particolare stradale e ferroviaria, che tuttora non fornisce un valido supporto all'erogazione di servizi di trasporto efficienti;
- la seconda attiene al tema dell'integrazione, declinabile in termini di intermodalità nelle aree urbane (gomma-ferro), nei sistemi logistici (gomma-ferro e gomma-nave), tra trasporto regionale e TPL urbano, nonché della cooperazione in ambito portuale e aeroportuale per ridurre l'inefficienza rispetto ai mercati di riferimento;
- la terza si riferisce alla questione della tipologia degli impatti sull'ambiente e della qualità di vita nelle aree urbane, le quali chiamano in causa il necessario potenziamento del trasporto pubblico locale, la riduzione delle emissioni derivanti dal trasporto privato, la promozione di sistemi di mobilità sostenibile;
- la quarta ed ultima riguarda la componente tecnologica, ovvero la progressiva informatizzazione e il controllo remoto dei sistemi di trasporto (ITS), per via delle positive ricadute che questo comporta sia in termini di sicurezza, analisi e gestione dei flussi, sia per la fidelizzazione degli utenti, soprattutto in ambito urbano.

Sul fronte temporale, il piano identifica tre scenari – breve (2020), medio (2030), lungo (2050) – ai quali si assegnano specifici indicatori di risultato da conseguire per i diversi obiettivi progettuali e modalità di trasporto.

Rispetto alla questione della diversificazione modale, l'attuazione delle azioni del piano comporterebbe un aumento del TPL ferroviario del 4% al 2020 e del 6,4% al 2030, avvicinando la quota modale su ferro al 7%, pressochè in linea con i valori medi nazionali. Per ciò che attiene al TPL su gomma, il piano ne propone l'incremento del 2,5% nel 2020 e del 3,5% nel 2030, portandone la quota modale al 2030 all'11,2%. Questo orientamento verso il trasporto collettivo avrebbe un'impatto positivo sull'ambiente e sui costi di trasporto: sull'ambiente, commisurabile in una riduzione delle emissioni pari a 700 tonnellate di anidride carbonica nel 2020 e 1.400 tonnellate nel 2030; sui costi di trasporto quantificabile in un

abbattimento pari al 3,7% al 2020 e al 9,3% al 2030.

Una componente rilevante nella quantificazione degli obiettivi dello scenario progettuale si riferisce, visto il ritardo accumulato negli anni, al trasporto ferroviario. Il piano stima che la completa attuazione delle azioni – soprattutto attraverso la sistematizzazione di itinerari e frequenze e la gerarchizzazione dei servizi – porterebbe il volume delle percorrenze dagli attuali 10,4 milioni di treni\*km annui ai 13,5 milioni di treni\*km annui al 2020, con un incremento del 23%. Condizione essenziale perché lo scenario si realizzi è la rapida messa in esercizio di alcune infrastrutture di primario interesse metropolitano, tra queste il Passante ferroviario di Palermo, dove si concentrerebbero i maggiori incrementi nei volumi di traffico.

### Gli interventi portanti del PIIM

Va detto che una parte significativa del piano di azione progettuale del PIIM è dedicata a interventi già programmati dal precedente PRT e progressivamente inseriti in varie programmazioni nazionali e regionali, tra cui quella del FESR 2007-2013. Ciò vale in particolare per lo scenario al 2020, dove sono presenti interventi avviati ed

in molti casi in via di completamento, quali ad esempio:

- sul sistema ferroviario, il raddoppio del passante e il primo stralcio della chiusura dell'anello ferroviario di Palermo, il collegamento della rete ferroviaria con l'aeroporto a Catania, il raddoppio e/o la velocizzazione di alcune tratte delle linee Palermo-Messina-Catania-Siracusa;
- sul sistema stradale, alcuni completamenti (Agrigento-Caltanissetta, Caltanissetta-Gela), ma prevalentemente solo manutenzioni straordinarie sulla rete autostradale;
- sul sistema portuale, la riqualificazione e la messa in sicurezza di alcuni porti di rilievo regionale (Marsala, Sciacca, Pozzallo, Licata) e nelle isole minori;
- sul sistema aeroportuale, l'adeguamento sismico del terminal passeggeri di Trapani;
- sul sistema logistico, la realizzazione dei due interporti di Termini Imerese e Catania-Bicocca e della piattaforma logistica di Tremestieri.

Nello scenario al 2030 è invece possibile apprezzare una serie più strutturata di interventi, la cui progettualità è maturata nell'ultimo decennio, così come l'abbandono di alcuni altri che avevano caratterizzato il precedente piano, quali ad esempio la costruzione del quinto

| Infrastruttura                       | Opera   | Stato progettazione - realizzazione |
|--------------------------------------|---|-------------------------------------|
| Passante Ferroviario di Palermo      | Raddoppio del passante ferroviario e collegamento con l'aeroporto di Punta Raisi              | In costruzione                      |
| Anello Ferroviario di Palermo        | Chiusura dell'Anello Ferroviario  | In costruzione (tratte)             |
| Ferrovia e metropolitana Circumetnea | Tratte urbane ed extraurbane della Ferrovia Circumetnea                                       | In costruzione (tratte)             |
| Nodo di Catania                      | Interramento stazione centrale, completamento doppio binario tra Bivio Zurriò e Acquicella    | Progetto definitivo                 |
| Nodo di Catania                      | Raddoppio Catania Ognina - Catania Centrale   | In costruzione                      |
| Messina - Catania                    | Raddoppio in variante della linea tra Giampillieri e Fiumefreddo                              | Progetto preliminare                |
| Palermo - Catania - Messina          | Potenziamento e velocizzazione dell'itinerario Palermo - Catania - Messina                    | Progetto definitivo                 |
| Catania - Siracusa                   | Velocizzazione della linea Bicocca - Targia   | Varia                               |
| Palermo - Agrigento                  | Retifiche al tracciato Fiumetorto - Agrigento   | In costruzione                      |
| Messina - Palermo                    | Raddoppio e variante di tracciato della tratta Campofelice - Castelbuono                      | In costruzione                      |
| Palermo - Catania                    | Nuovo collegamento Palermo - Catania  | Progetto preliminare                |
| Siracusa - Gela                      | Velocizzazione della linea e miglioramento stazione di Ragusa e Gela                          | Progetto preliminare                |
| Palermo - Trapani                    | Ripristino linea Palermo - Trapani via Milo   | Progetto preliminare                |
| Canicattì - Siracusa                 | Modifiche al tracciato e rinnovo binario in tratte varie Canicattì - Gela e Vittoria - Comiso | In costruzione                      |
| Palermo - Trapani                    | Velocizzazione della linea Palermo - Alcamo - Trapani   | Progetto preliminare                |

Tab. 1: Principali interventi previsti dal PIIM (Rielaborazione su dati Regione Siciliana, 2017)

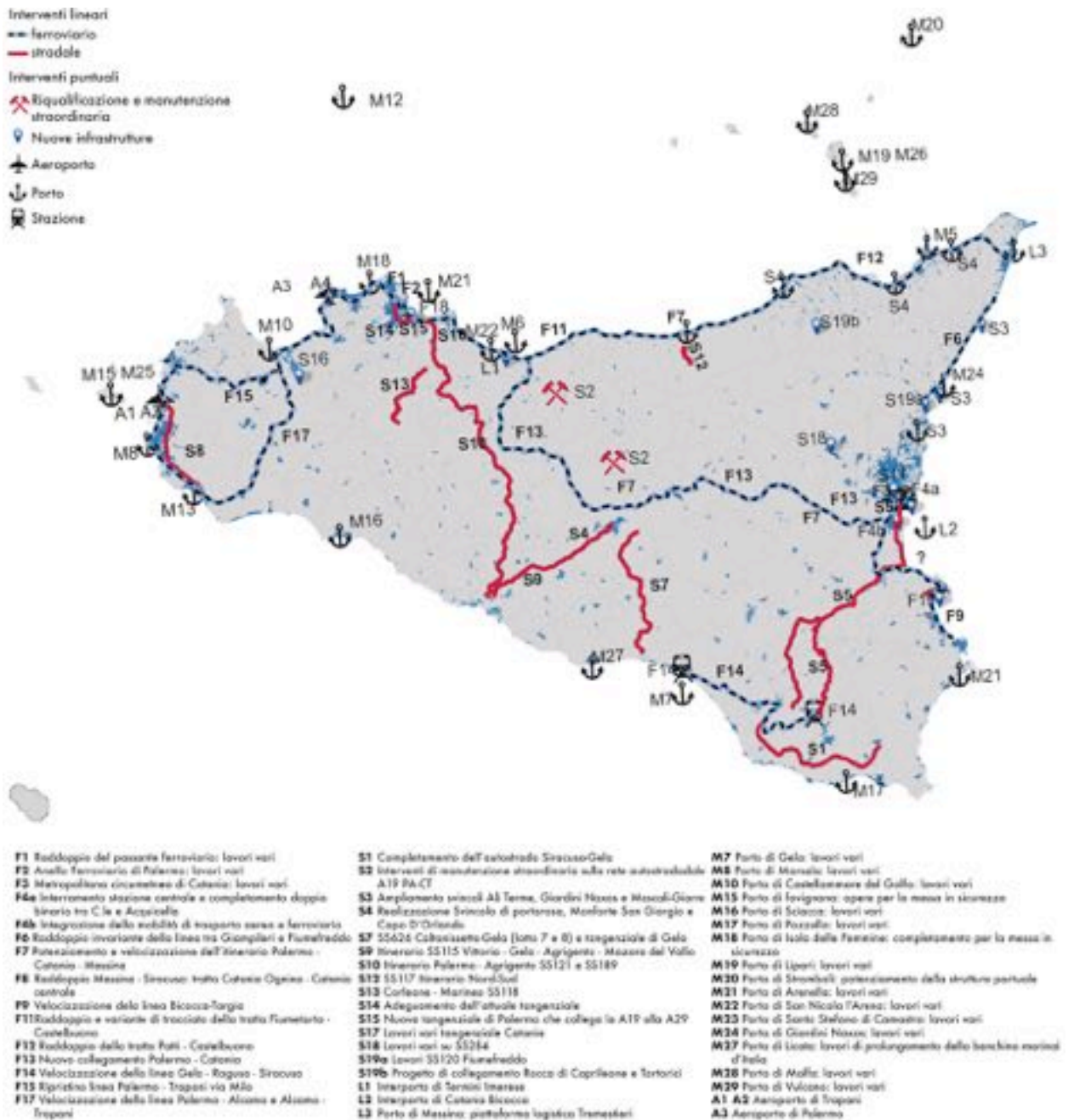


Fig. 2: Localizzazione dei principali interventi previsti dal PIIM (Fonte: Regione Siciliana, 2017)

aeroporto regionale nel territorio della provincia di Agrigento, l'ipotesi di un collegamento ferroviario ad alta velocità tra Palermo e Catania, una politica logistica basata su autoparchi ed un sistema più diffuso di porti e interporti.

Nello scenario al 2030, gli interventi portanti sono i seguenti:

- sul sistema ferroviario emerge in particolare l'investimento sul nodo di Catania (completamento della metropolitana Circumetnea e potenziamento dell'itinerario urbano), il raddoppio/velocizzazione di alcune tratte sulle direttrici tirrenica e ionica, nonché i primi nuovi itinerari che dovranno assicurare la velocizzazione della tratta Palermo-Catania;
- sul sistema stradale, l'intervento portante è costituito dal completamento dell'autostrada

Siracusa Gela, accanto alla realizzazione a scorrimento veloce di diversi tratti della statale 115 tra Vittoria e l'aeroporto di Trapani-Birgi ed alcuni itinerari interni tra cui la Marineo-Corleone;

- sul sistema portuale, ulteriori potenziamenti di infrastrutture portuali di medie dimensioni, quali Mazara del Vallo e Gela;
- sul sistema aeroportuale, l'adeguamento sismico del terminal passeggeri di Palermo.

Ancor più che lo scenario al 2050, il quale appare condizionato da numerosi variabili progettuali e finanziarie, è utile piuttosto rimarcare alcuni indirizzi del piano per ciò che attiene una più efficace gestione delle reti e dei servizi di trasporto a livello regionale e metropolitano.

Un primo ambito di intervento riguarda il passaggio ad una reale ottica di sistema nella



gestione dei servizi ferroviari metropolitani, secondo il "modello di rete integrato e gerarchizzato", per i quali il PIIM riporta uno scenario di sviluppo delle interconnessioni e delle frequenze (15 minuti sulla metropolitana Circumetnea, 30 sui rimanenti servizi metropolitani) che dovranno sostenere l'auspicato incremento dell'offerta al 2020 del 51% nell'area metropolitana di Palermo e del 43% nell'area metropolitana di Catania, e per il trasporto regionale nel suo complesso ad un incremento del 41% nel medio termine (2030).

Un secondo elemento di innovazione riguarda l'importanza attribuita ad una nuova governance della mobilità e del trasporto pubblico, quale condizione irrinunciabile per conseguire obiettivi di efficienza e sostenibilità in un panorama regionale caratterizzato da una notevole frammentazione degli operatori. Alcune proposte scaturite dal processo di pianificazione sembrano andare nella direzione dell'integrazione (programmatica, gestionale, tariffaria) auspicata dal PIIM ed in particolare: l'istituzione di una agenzia regionale per il TPL, la quale dovrebbe scaturire da un tavolo tecnico permanente, finalizzata a promuovere e coordinare le politiche collegate alla mobilità sostenibile in ambito regionale, rivolta soprattutto ad assicurare le interconnessioni in ambito urbano tra le varie modalità di trasporto (ferro-gomma-mobilità dolce) e tra diversi operatori (pubblici e privati); una pianificazione integrata della politica dei trasporti nell'area dello Stretto di Messina attraverso il rafforzamento dell'apposita conferenza permanente interregionale istituita con la Regione Calabria; l'istituzione di conferenze regionali volte ad assicurare una gestione unitaria o comunque coordinata all'interno e tra i due poli aeroportuali (Palermo-Trapani e Catania-Comiso), nonché nel settore della portualità e della logistica.

#### Note

1. Il Piano Direttore del Piano regionale dei trasporti e della mobilità è stato adottato con D.A. n. 237/gab del 16 dicembre 2002. Per i contenuti si veda: <http://www.regione.sicilia.it/turismo/trasporti/prt.htm>
2. Il Piano generale dei trasporti e della logistica è stato approvato con deliberazione del Consiglio dei Ministri il 2 marzo 2001. Per i contenuti si veda: [http://ponreti.mit.gov.it/index.php/component/docman/doc\\_download/17-piano-generale-dei-trasporti-e-della-logistica-pgtl](http://ponreti.mit.gov.it/index.php/component/docman/doc_download/17-piano-generale-dei-trasporti-e-della-logistica-pgtl)
3. Piano Integrato delle Infrastrutture e della Mobilità, Regione Siciliana. Per i contenuti si veda: [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_AssInfrastruttureMobilita/PIR\\_InfrastruttureMobilitaTrasporti/PIR\\_4115326.436191696/PIR\\_PIANOREGIONALEDEITRASPORTI](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssInfrastruttureMobilita/PIR_InfrastruttureMobilitaTrasporti/PIR_4115326.436191696/PIR_PIANOREGIONALEDEITRASPORTI)



## 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.

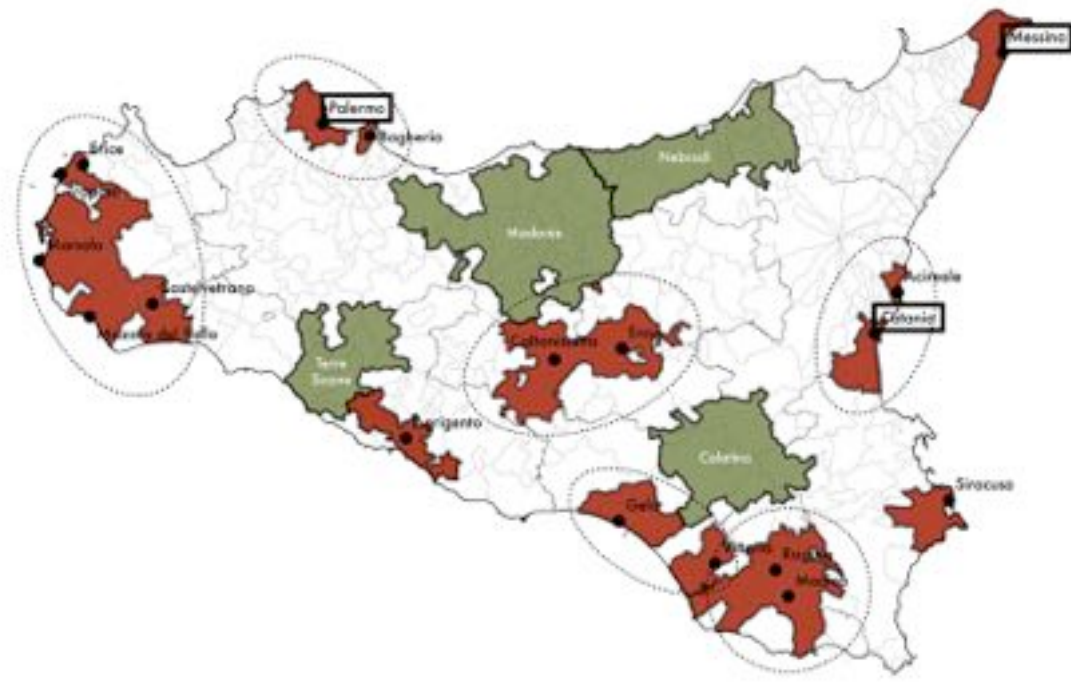
In Sicilia il peso demografico delle aree metropolitane è preponderante, costituendo le tre province di Palermo, Catania e Messina (cui la legge Legge Delrio attribuisce lo status di Città Metropolitane) il 60% della popolazione regionale. In esse si concentra non solo una quota rilevante della struttura 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 significativo 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 attuata 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 Castelvetrano.

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 copianificazione 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*, Agriregionieuropa, 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.

## SEZIONE 3

# Questioni di governo del territorio





Che la Sicilia sia terra di forti contraddizioni è un dato più volte dimostrato da numerosi studi, riferiti a diversi aspetti della realtà siciliana.

Dunque, non è altro che una ulteriore dimostrazione di tale assunto quella che può derivarsi dall'esame dei provvedimenti che la Regione siciliana, nei suoi settanta anni di autonomia legislativa, ha approvato in materia urbanistica: la Regione siciliana, unica tra le regioni italiane, si è dotata, nel 1994, di una legge che stabiliva la decadenza dei Sindaci e lo scioglimento dei Consigli comunali nel caso in cui non fosse stato adottato, entro termini perentori e strettissimi, un nuovo Piano Regolatore Generale<sup>1</sup>, dimostrando con ciò di ritenere il piano urbanistico uno strumento assolutamente indispensabile per poter amministrare un comune; la stessa Regione però, pressoché negli stessi anni, ha approvato un gran numero di provvedimenti legislativi che hanno svilito il ruolo e la funzione del piano regolatore, dimostrando in realtà di considerarlo un impedimento allo sviluppo economico di un territorio<sup>2</sup>.

Ancora, la Sicilia è stata la prima regione italiana a predisporre, nel dopoguerra, un avanzatissimo testo di legge che ridisegnava in maniera organica l'intera materia urbanistica<sup>3</sup> mentre è oggi una delle pochissime regioni italiane a non avere innovato significativamente i contenuti degli strumenti urbanistici, che fanno riferimento ancora oggi alle scarse ed anacronistiche disposizioni della legge urbanistica del 1942.

Bastano gli esempi citati per riconoscere come la contraddittorietà sia il tratto distintivo della storia urbanistica siciliana; una storia che vale la pena ripercorrere velocemente, per rintracciarvi le ragioni dei tanti fallimenti ma anche dei pochi risultati positivi raggiunti e per trarre indicazioni sulle iniziative da intraprendere.

Questa storia non può che farsi partire dal 1952, anno nel quale due parlamentari siciliani, Bino Napoli e Francesco Costarelli, presentano una iniziativa legislativa in materia urbanistica che, per l'organicità della trattazione e per il carattere fortemente innovativo, costituisce una delle più importanti espressioni della cultura urbanistica del dopoguerra.

Sono gli anni nei quali l'Assemblea è impegnata a gettare le basi dell'autonomia regionale e la materia urbanistica è una di quelle giustamente ritenute di importanza strategica per dare forma e contenuto al principio autonomistico affermato dallo Statuto e per avviare un innovativo processo di sviluppo economico.

Il progetto di legge, che viene presentato all'ARS

il 6 ottobre 1952, è il frutto di un lungo e appassionato lavoro, svolto dai due proponenti con la consulenza dei più prestigiosi esponenti della cultura urbanistica nazionale, come Zevi, Astengo, Piccinato, Samonà.

L'iniziativa riesce a suscitare un notevole interesse in parlamento, anche per l'aperto sostegno offerto dall'Istituto Nazionale di Urbanistica, in quegli anni guidato da Adriano Olivetti, che proprio per sensibilizzare la classe politica siciliana tiene a Palermo il suo V convegno nazionale; ma anche questo disegno di legge, come gli altri precedentemente presentati sulla materia anche da altri deputati, non viene mai discusso dalla Assemblea.

Fino al 1967, quando interviene la legge ponte a dare una brusca sterzata alla prassi sin lì seguita dalle Amministrazioni, introducendo pesanti limitazioni alla attività edilizia dei comuni sprovvisti di strumenti urbanistici, sono solamente 4 i comuni siciliani che si sono dotati di PRG, malgrado l'obbligo, sancito da un decreto ormai vecchio di quasi dieci anni, interessasse 73 comuni.

Sebbene con esasperante lentezza la macchina urbanistica comincia a mettersi in moto dopo il 1968, e riceve un ulteriore impulso nel 1972, quando la Regione Siciliana vara uno dei primi provvedimenti che danno concretezza alla autonomia legislativa in materia urbanistica sancita dallo Statuto del 1946<sup>4</sup>.

Si tratta comunque di un provvedimento di portata assai limitata che tuttavia, indicando in alternativa al complesso strumento del PRG, il più circoscritto strumento del Programma di Fabbricazione (PdF), apre effettivamente la strada dell'urbanistica per la maggior parte dei Comuni siciliani.

Così, mentre il numero dei Comuni dotati di PRG resta esasperantemente esiguo, aumentano notevolmente i Comuni forniti di PdF – sono 23 nel 1969 –, ai quali se ne aggiungono 34 nell'anno successivo e 37 nel 1971. Nel 1978, a fronte di 46 comuni dotati di PRG, ce ne sono 144 dotati di Programmi di Fabbricazione; 36 Comuni ricadono all'interno di Piani Comprensoriali approvati negli anni successivi al terremoto del 1968. Per 159 altri Comuni il piano urbanistico è ancora sconosciuto<sup>5</sup>.

La situazione comincia a modificarsi sostanzialmente dopo la emanazione della L.R. 71/1978, che restituisce al PRG la centralità nella gestione urbanistica comunale che gli aveva attribuito la legislazione del 1942.

La legge chiude in maniera definitiva una lunga stagione, iniziata subito dopo il terremoto del Belice del 1968, nella quale, pur confusamente e senza

un chiaro disegno programmatico, si era tentato di sperimentare l'applicabilità al contesto regionale di strumenti di pianificazione diversi dal tradizionale PRG, basati su una visione sovracomunale dei temi territoriali.

La legge 71/1978, pensata per regolare in Sicilia la materia urbanistica nelle more della approvazione "di una organica disciplina regionale", pur nella incompletezza del disegno complessivo, introduce numerose e puntuali modifiche al quadro normativo già delineato dalla Legge urbanistica del 1942, rinunciando comunque ad innovarne l'impianto complessivo.

Non dà certo una risposta esauriente ai nodi problematici dell'urbanistica siciliana, ma va certamente nella direzione corretta: quella di aggiustare il tiro in corsa evitando le grandi riforme che già le esperienze siciliane, ma anche quelle dei governi riformisti nazionali negli anni sessanta, avevano dimostrato essere impraticabili.

I punti più originali e qualificanti sono certamente rappresentati dall'abbinamento al piano regolatore di prescrizioni esecutive commisurate ai fabbisogni, da redigere ed approvare contestualmente al PRG, dalla regolamentazione dei modi e dei tempi di formazione degli strumenti urbanistici e dalla costituzione del Consiglio Regionale dell'Urbanistica, con competenze adeguate per l'esame e la valutazione dei piani.

La prima in particolare, relativa alle prescrizioni esecutive, avrebbe potuto essere, se la norma istitutiva fosse stata meglio concepita e se una prassi applicativa di basso profilo non ne avesse svilito il significato, uno strumento per migliorare sostanzialmente la qualità progettuale dei piani comunali, legando in un rapporto di tipo induttivo il piano generale e quelli attuativi e scardinando così la logica deduttiva per successivi ingrandimenti imposta dalla legge urbanistica del 1942.

Negli anni successivi alla emanazione della L.R. 71/1978 il quadro della pianificazione urbanistica siciliana viene componendosi in maniera sostanzialmente diversa rispetto al passato; la nuova legge infatti, e le successive leggine che ne hanno completato in qualche modo il disegno organizzativo (la L.R. 65/1981 e la L.R. 66/1984) hanno preparato il terreno per una azione di complessivo aggiornamento della strumentazione urbanistica comunale: è un fatto che negli anni ottanta il numero dei comuni che avviano l'iter per la formazione di un nuovo Piano regolatore aumenta in maniera sostanziale.

A partire dagli anni novanta, archiviati senza successo i tentativi di avviare specifici processi di pianificazione degli agglomerati abusivi, previsti dalla L.R. 37/1985<sup>6</sup>, la attività di pianificazione urbanistica ordinaria subisce un significativo rilancio.

Vi contribuisce in primo luogo la emanazione della L.R. 15/1991 che, pur non innovando in maniera sostanziale la precedente normativa, definisce però

in maniera più puntuale contenuti e procedure dei piani regolatori, ma ancora di più lo determina la emanazione delle leggi regionali nn. 9/1993 e 4/1994, alle quali si è fatto riferimento in apertura, con le quali viene perentoriamente affermato il principio della necessità del piano.

Anche se la iniziale intransigenza si ammorbidirà ben presto sino ad esaurirsi del tutto nel volgere di qualche anno, pure la norma avrà l'effetto di far considerare l'attività di pianificazione urbanistica una componente fondamentale della attività di governo del territorio.

Pur scontrandosi con le tante questioni irrisolte dell'urbanistica siciliana, prime tra tutte la persistente mancanza di riferimenti sovraordinati per la pianificazione comunale, la indisponibilità di risorse economiche adeguate e le tante incertezze procedurali, negli anni novanta la attività di pianificazione comunale entra comunque, finalmente, in un regime di ordinarietà.

Contribuiscono a rallentarla, però, varie disposizioni normative che l'Assemblea regionale approva nella seconda metà degli anni novanta e che confusamente perseguono l'obiettivo di rendere più flessibili le previsioni dei piani urbanistici, facilitando in questo modo la realizzazione di attività economiche. Ma la disorganicità e, spesso, il particolarismo di tali disposizioni normative hanno l'effetto di scardinare il sistema di regole che, attraverso i piani, i comuni andavano faticosamente componendo.

Negli stessi anni molte regioni italiane, prendendo definitivamente atto della incapacità dello Stato di definire un nuovo quadro di riferimento per la pianificazione urbanistica, avviano una autonoma attività di rivisitazione della legge urbanistica che le porta in pochi anni, prima a sperimentare, e poi a codificare nuovi strumenti per il governo del territorio, più aderenti alle configurazioni dei loro territori.

Il clima di rinnovamento normativo e disciplinare è ulteriormente alimentato dalle iniziative del Ministero dei Lavori Pubblici che negli stessi anni avvia, anche se in forme estemporanee e non coordinate, la sperimentazione di nuovi strumenti che introducono, nella formazione dei piani urbanistici, pratiche di negoziazione pubblico-privato.

Quando dunque, all'inizio del nuovo secolo, l'Assessorato Territorio ed Ambiente della Regione siciliana decide di riprendere e portare a compimento il percorso di definizione del Piano Urbanistico Regionale, previsto dalla legge n. 71/1978 e più volte avviato senza successo negli anni precedenti, si determinano notevoli aspettative, tanto più che sin dalle prime battute l'Ufficio incaricato specifica di intendere il piano come un "processo interattivo, iterativo e negoziale", da costruire attraverso un ampio coinvolgimento dei soggetti in diverso grado presenti sulla scena territoriale.

L'interesse verso l'iniziativa è ulteriormente aumentato nel momento in cui le prime elaborazioni evidenziano la imprescindibile necessità di legare il processo di formazione del Piano alla costruzione di un nuovo modello di governo del territorio in cui ridefinire i ruoli e le competenze di tutti gli enti territoriali aventi responsabilità di pianificazione e gestione, cioè alla attuazione di un organico progetto di riforma del governo del territorio. In questa ottica si inquadra l'incarico, conferito a tre dipartimenti universitari, di supportare l'Ufficio nella formulazione di una organica proposta di legge, che potesse garantire concretezza operativa alle nuove attività di pianificazione<sup>7</sup>.

Il progetto di legge, messo a punto attraverso un ampio confronto con le rappresentanze delle professioni tecniche, viene formalizzato nel 2005. La legge si prefigge obiettivi di governo, gestione, tutela, disciplina dell'uso e delle trasformazioni del territorio, anche nelle sue implicazioni di natura paesistica, si ispira ai principi di sussidiarietà (orizzontale e verticale), sostenibilità ambientale, sociale ed economica, partecipazione delle scelte, flessibilità del piano, semplificazione normativa e delle procedure, copianificazione fra piani di settore, concertazione fra attori ed enti territoriali e perequazione.

La proposta tiene conto di alcuni mutamenti intervenuti nel quadro sociale e politico nell'ultimo decennio, ed in particolare:

- della necessità di una evoluzione dei processi decisionali verso contenuti flessibili, operativi e di sviluppo sostenibile in un quadro di certezze temporali;
- del modificarsi del ruolo dei soggetti coinvolti nei processi di trasformazione, soprattutto in relazione ai temi della gestione urbanistica;
- del mutato ruolo degli attori sociali e della rappresentanza (imprenditori, sindacati) che sempre più spesso assumono un ruolo propositivo nelle politiche territoriali;
- di una sempre più generalizzata domanda di qualità ambientale e sviluppo sostenibile, anche nella accezione di sostenibilità sociale e politica (partecipazione e condivisione delle scelte).

La proposta di legge raggiunge l'importante obiettivo di aprire una breve ma intensa stagione di dibattiti sul ruolo dell'urbanistica e sulla necessità, da tutti condivisa in termini di principio ma assai diversamente interpretata, di superamento del quadro normativo vigente.

Ma la legge, come anche quella nazionale, non riuscirà a fare passi significativi all'interno delle aule parlamentari.

Archiviata velocemente questa esperienza e spentasi quasi subito l'eco dei pur aspri confronti sul progetto di riforma, l'attività urbanistica in Sicilia riprende a scorrere con la consueta rassegnata lentezza. Ma nel frattempo il quadro di riferimento normativo entro il quale deve muoversi

l'attività di pianificazione è profondamente cambiato per effetto di due diverse disposizioni legislative non direttamente riguardanti la materia urbanistica, ma che di fatto ne modificano i presupposti normativi e le sequenze procedurali. Ci si riferisce al Testo unico sulla espropriazione per pubblica utilità, approvato con D.P.R. 8 giugno 2001, n. 327; con tale atto normativo viene ridotta a cinque anni la validità temporale dei vincoli espropriativi – prima decennale nella Regione siciliana –, e soprattutto viene recepito quello che era divenuto un orientamento giurisprudenziale consolidato, in base al quale la eventuale riapposizione nel PRG di vincoli espropriativi decaduti per il trascorso quinquennio di validità comporta la possibilità, per il proprietario, di richiedere il pagamento da parte dell'amministrazione comunale di un indennizzo aggiuntivo ed immediato. Se a questo si aggiunge il fatto che, con la sentenza 348/2007 della Corte Costituzionale e con la successiva ratifica operata dalla finanziaria 2008, l'indennizzo nella espropriazione per pubblica utilità è stato quasi raddoppiato, commisurandolo al valore di mercato del bene da espropriare, ci si rende conto facilmente di quanto profondamente sia mutato il ruolo del piano urbanistico e quanto poco produttivo possa ormai ritenersi la consolidata pratica della apposizione, attraverso il PRG, di vincoli espropriativi.

Con tale consapevolezza, ma più in generale al fine di rendere più equo e garantista il processo di formazione dei piani urbanistici, sono state avviate, ormai da molti anni, varie sperimentazioni che, superando i limiti della semplice innovazione disciplinare, hanno già prodotto in molte regioni italiane una specifica codificazione normativa, sancita con il termine generico di perequazione urbanistica.

Le procedure di perequazione urbanistica, pur non risultando di per sé risolutive della più ampia problematica connessa alla crisi dell'istituto della espropriazione per pubblica utilità, hanno dimostrato però di poter contribuire in maniera efficace alla gestione del piano urbanistico, introducendo pratiche alternative all'espropriazione, che prevedono la cessione volontaria delle aree assoggettate a vincoli ablativi di edificabilità a fronte di benefici di varia natura, che vanno dalla equa ripartizione tra tutti i proprietari interessati dei diritti edificatori, alla possibilità di trasferire tali diritti in altri ambiti edificabili definiti dal piano, sino a premialità volumetriche aggiuntive contrattabili tra il privato e la pubblica amministrazione.

Il ricorso a tali pratiche, sin qui episodicamente sperimentato in Sicilia, cambia profondamente il modo di concepire il piano urbanistico, variandone la natura di strumento rigido ed apodittico, rompendone la staticità e spostando l'attenzione sulla fase di gestione del piano, sinora non presa

in considerazione negli strumenti urbanistici, accentuando in definitiva il carattere processuale del piano.

Ma conseguenze ancora più dirette ha la norma, sempre contenuta nel Testo unico sull'espropriazione, che riduce a cinque anni l'efficacia temporale dei vincoli espropriativi imposti dai piani e che costringe in pratica i comuni a revisionare i piani regolatori ogni cinque anni. È di plateale evidenza come tale disposizione sia assolutamente incompatibile con il procedimento che attualmente regola in Sicilia la formazione dei piani regolatori e soprattutto con i contenuti di tali piani.

La seconda disposizione normativa, che ha innovato profondamente il quadro di riferimento entro il quale si colloca la pianificazione urbanistica, scaturisce dalla Direttiva europea 2001/42/CE, con la quale viene posto l'obbligo di introdurre nella formazione del piano procedure di valutazione ambientale.

L'emanazione della direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001 sulla VAS costituisce l'atto conclusivo di un più che decennale percorso scientifico, culturale ed istituzionale, che ha consentito di mettere a fuoco, sempre più nitidamente, la necessità di introdurre, all'interno delle procedure di pianificazione e di programmazione, strumenti di partecipazione ai processi decisionali orientati a garantire una piena considerazione degli effetti ambientali.

L'applicazione di tali principi e delle nuove metodologie valutative nei tradizionali processi di formazione dei piani non risulta tuttavia di immediata attuabilità e avrebbe richiesto una fase di sperimentazione e soprattutto di una articolata regolamentazione tecnica e procedimentale. Era quindi lecito attendersi che la necessità di normare tali procedure potesse finalmente determinare la spinta decisiva per procedere ad un nuovo e complessivo ridisegno delle norme per il governo del territorio.

Ancora una volta invece la Regione, malgrado le proprie prerogative statutarie, dopo una serie assai pasticciata di iniziative<sup>8</sup>, ha finito per rinunciare ad occuparsene, rendendo applicabile in toto le disposizioni contenute nella norma nazionale senza alcun adattamento alla specificità regionale.

Ne è derivato un caos normativo che ha finito per bloccare quasi completamente per alcuni anni la attività urbanistica dei Comuni.

Negli anni più recenti, grazie anche al rinnovamento politico amministrativo ed all'ingresso nel parlamento regionale siciliano di forze giovani e progressiste, le iniziative per la riforma hanno ripreso vigore, attraverso la discussione di nuovi disegni di legge.

All'interno della Commissione legislativa della Assemblea Regionale siciliana si è sviluppato, in particolare, un inedito ed innovativo percorso finalizzato a costruire, con il contributo di enti ed

associazioni esterne, un testo legislativo unitario di riforma del governo del territorio da portare alla approvazione parlamentare. L'iniziativa, grazie alla appassionata e competente partecipazione di numerosi soggetti, tra i quali i componenti del Direttivo regionale dell'INU, si è concretizzata dopo un lungo lavoro, nella definizione di un primo parziale documento legislativo. Contrasti politici insorti all'interno della Commissione hanno impedito di pervenire alla redazione di un testo unitario; tuttavia l'iniziativa è servita per sollecitare un ragionamento sul tema della riforma e soprattutto per sensibilizzare i deputati sulla ormai ineludibile necessità di regolamentare il governo del territorio in maniera più efficace di quanto non consenta di fare la legge urbanistica del 1942. Sono stati così presentati, da parte di varie forze parlamentari, quattro diversi disegni di legge, uno dei quali basato sui principi definiti attraverso il lavoro dei tavoli tecnici allargati. Quest'ultimo, repertoriato con il n. 540 del 13 settembre 2013, è stato assunto come base di discussione all'interno della Commissione legislativa. Un successivo lavoro all'interno della Commissione, alla quale hanno partecipato, tra gli altri, ancora una volta componenti dell'INU, ha consentito di unificare i quattro testi e di definire, nel 2015, un DDL che, previo il voto finale della Commissione, avrebbe dovuto essere inviato in aula per la discussione. I punti più qualificanti della proposta riguardano la attribuzione al Libero Consorzio dei Comuni del compito di predisporre un piano strutturale intercomunale, lasciando ai comuni compiti di pianificazione operativa, nonché l'introduzione della procedura della conferenza di pianificazione per snellire l'iter di acquisizione dei pareri sui piani di qualsiasi livello.

Un cambiamento dei rapporti politici all'interno della Assemblea ha fatto arenare, ancora una volta, la iniziativa. Da allora il tema sembra essere stato cancellato dalla agenda politica regionale, nella quale invece sono ricomparsi preoccupantemente temi che sembravano archiviati e tra questi principalmente quello del condono edilizio.

Ancora una volta, la riforma può attendere!

#### Note

1. Nei primi mesi del 1994 furono 53 i Sindaci dichiarati decaduti ed altrettanti i Consigli comunali sciolti, in applicazione della L.R. 9/1993, per non aver adottato entro la data del 31 dicembre 1993 un nuovo PRG ovvero una revisione di un previgente PRG. Altri 11 primi cittadini vennero dichiarati decaduti l'anno successivo per non aver portato in consiglio la proposta di adozione del PRG entro il nuovo termine del 31 dicembre 1994 stabilito da una seconda legge regionale, la L.R. 4/1994, con la quale l'ARS ha inasprito e portato a regime le sanzioni per la mancata adozione dei piani. In realtà la norma, applicata in maniera assolutamente intransigente tra il 1994 ed il 1995, non ha di fatto più trovato applicazione negli anni successivi, sia per le polemiche sollevate da molti primi cittadini, rimossi pochi mesi dopo il loro insediamento, ma anche perché ad adottare i PRG non riuscirono generalmente neppure i commissari provveditori, nominati dalla Regione in sostituzione



- dei sindaci inadempienti. La vicenda è dettagliatamente raccontata in Trombino G., "Piani regolatori in Sicilia. Avanti adagio", Bollettino dell'Ordine degli Ingegneri di Palermo, n. 17/1996.
2. Ci si riferisce alle numerose disposizioni inserite, per lo più a sproposito, in varie leggi regionali e soprattutto nelle finanziarie, con le quali è stata autorizzata, nelle aree di verde agricolo degli strumenti urbanistici, la realizzazione di impianti produttivi e commerciali e finanche di interi complessi residenziali con procedure di variante assai semplificate. Si consideri, per tutte, la disposizione contenuta nell'art. 25 della L.R. 22/1996, che ha consentito, grazie ad una serie di successive proroghe, di realizzare migliaia di alloggi di edilizia cooperativistica in aree di verde agricolo, al di fuori delle previsioni dei PRG, modificando in tal modo in maniera sostanziale l'assetto urbanistico di molti comuni siciliani. È superfluo sottolineare che le possibilità edificatorie offerte ai comuni da tali leggi ha costituito un poderoso disincentivo per la formazione dei piani.
3. Disegno di Legge n. 226 del 6 Ottobre 1952, presentato dagli onorevoli Napoli e Costarelli. I contenuti del progetto e le vicende della sua mancata approvazione sono descritti in G. Trombino, *L'urbanistica in Sicilia negli anni della ricostruzione*, Officina, Roma 2000.
4. Ci si riferisce alle L.R. 19/1970 e 21/1971, attraverso le quali la regione ha adattato alla realtà regionale alcune delle disposizioni intervenute in sede nazionale con la legge ponte e con il successivo Decreto del 1968; tra le altre va ricordata una norma, tuttora vigente, che ha elevato, per i piccoli comuni, l'indice di fabbricabilità nei lotti cosiddetti interclusi delle zone B dei piani urbanistici. Questa è certamente, in assoluto, la norma urbanistica più applicata in Sicilia, tanto da cambiare, in peggio, il panorama di tutti i piccoli e medi centri, cancellando i caratteri storico-identitari del patrimonio edilizio dei loro centri storici.
5. Cfr. Trombino G., *Le ragioni dell'abusivismo*, Palermo, 1985.
6. Per una valutazione complessiva degli esiti di tale attività si rimanda a Trombino G. (1999), "Strumenti di pianificazione e riqualificazione urbana in Sicilia", in AA.VV., *Dal recupero del patrimonio edilizio alla riqualificazione dei centri storici*, Palermo; cfr. pure G. Trombino (1992), "Pianificazione: macchina inceppata o ferma", *Urbanistica Informazioni*, n.123/124.
7. Lo studio "Linee guida per la riforma urbanistica regionale" venne redatto dal Servizio della Pianificazione territoriale dell'ARTA, diretto da Fabrizio Cimino, con la consulenza dei professori Bruno Gabrielli, dell'Università di Genova, Giuseppe Gangemi e Giuseppe Trombino, dell'Università di Palermo. Utilizzando tale studio l'Assessore Francesco Cascio definì un Disegno di Legge denominato "Norme per il governo del territorio", che venne approvato dalla Giunta di Governo nel 2005.
8. Per una valutazione di tali iniziative ci si può riferire a Trombino G., "L'esperienza della VAS in Sicilia", in Fidanza A. (a cura di), *Sviluppo e ambiente: un'integrazione possibile attraverso la VAS*, INU, Roma, 2010.



La legislatura regionale 2012-2017 ha rappresentato ancora una volta un'occasione persa dal punto di vista delle possibili azioni da mettere in campo per rinnovare la strumentazione urbanistica comunale, per dare finalmente centralità a quella di area vasta, per recuperare quanto di buono era stato fatto nel decennio precedente nel campo della pianificazione territoriale paesaggistica prima che, con un deciso dietrofront, si riconducesse il controllo dei paesaggi quasi esclusivamente all'interno delle "aree Galasso". Ma la legislatura appena trascorsa sarà ricordata anche per la più grande occasione perduta in un ambito strettamente connesso con quella della pianificazione: il ridisegno dell'assetto istituzionale, in particolare relativamente alla dimensione intermedia degli enti locali, quella della provincia.

A fare compagnia alla Sicilia in questo palmare fallimento è anche lo Stato i cui organi legislativi avevano approvato la riforma costituzionale sonoramente bocciata con il voto referendario del dicembre 2016. Essa infatti prevedeva l'abolizione tout court delle province cui, attraverso la legge 56 del 2014 (legge "Delrio"), era stata preventivamente sottratta ogni funzione e, in conseguenza, perfino il personale che già prima del referendum era stato quasi totalmente ricollocato o pensionato<sup>1</sup>. Non c'è dubbio che, a questo punto, la "Delrio" andrà rivisitata, dal momento che al di fuori delle città metropolitane rimane un vuoto da colmare circa le reali possibilità dell'ente intermedio, che continua ad essere previsto nella Costituzione, di erogare funzioni e svolgere compiti di programmazione. Tuttavia una delle innovazioni introdotte rimane certamente in campo. Si tratta di un aspetto della riforma sul quale si è poco riflettuto: il cambiamento di natura della provincia, che da «ente locale intermedio tra comune e Regione», come era definita nel TUEL del 2000, si è trasformata, con la legge 56/2014 in «ente d'area vasta», al pari della Città metropolitana<sup>2</sup>. Come si è segnalato altrove, il «concetto di area vasta non attiene l'articolazione amministrativa, ma la dimensione progettuale legata al sistema territoriale e insediativo che in essa cerca la scala giusta per ottimizzare le funzioni di regolazione e alcune funzioni di prestazione, cioè pianificazione e programmazione da un lato ed erogazione di servizi a cittadini e imprese dall'altro»<sup>3</sup>.

In coerenza con questa nuova natura delle province, la legge individua i compiti che comunque devono svolgere e che riguardano alcune funzioni

fondamentali: pianificazione territoriale di coordinamento, pianificazione dei servizi di trasporto, tutela e valorizzazione dell'ambiente, sviluppo strategico del territorio, gestione di servizi in forma associata su base territoriale. A queste funzioni le regioni possono aggiungerne altre.

La vicenda siciliana, all'interno di questo percorso, ha, come sempre, delle specificità che derivano dalla sua "specialità" garantita dalla Costituzione e che ha prodotto, anche per questa specifica riforma, un percorso tortuoso, decisamente parziale e, alla fine, inefficace.

## Città metropolitane

Ad oltre trent'anni dall'istituzione delle Aree metropolitane in Sicilia (legge 9 del 1986) e quasi senza alcun dibattito né nelle istituzioni, né nella società siciliana, nel marzo 2013 veniva approvata una legge spot (la n. 7) che a sua volta fissava il termine del 31 dicembre 2013 per l'approvazione di una nuova norma che disciplinasse «l'istituzione dei liberi Consorzi comunali per l'esercizio delle funzioni di governo di area vasta, in sostituzione delle Province regionali» e l'istituzione delle città metropolitane, sospendendo il rinnovo degli organi provinciali che venivano commissariati.

In un clima di grande confusione e approssimazione, un anno dopo veniva approvata la legge 8 del marzo 2014 la quale prevedeva che il territorio delle Città metropolitane coincidesse con quello dei comuni compresi nelle rispettive aree metropolitane individuate dai decreti del Presidente della Regione del 1995 e affidava loro funzioni di «coordinamento, pianificazione, programmazione e controllo in materia territoriale, ambientale, di trasporti e di sviluppo economico», ma rinviando a una legge successiva la determinazione dei compiti.

La legge, tuttavia, non si adeguava alla "legge Delrio" quindi si rendeva necessario un ulteriore passaggio legislativo che divenne l'occasione per un nuovo pasticcio: la coincidenza dei territori delle tre città metropolitane con quelli delle province regionali. In tal modo veniva raggiunto il vero obiettivo della classe politica regionale che era quello di non modificare l'articolazione in nove enti intermedi, né di modificarne il territorio. Certamente la legge nazionale prevede che la Città metropolitana coincida con il territorio della provincia e a essa si sostituisca come ente intermedio, solo che la quasi totalità delle aree metropolitane in Italia è molto più ampia delle province dei capoluoghi coincidenti con l'ente amministrativo "Città

metropolitana”, mentre gran parte dei territori delle province di Palermo, Catania e Messina non è partecipe di fenomeni metropolitani. Anzi. Queste questioni, tuttavia, mentre nel caso della regione Sardegna sono state poste al centro di un interessante dibattito che ha avuto come esito la perimetrazione della Città metropolitana di Cagliari, che comprende solo sedici comuni conurbati con il capoluogo su 71 che appartenevano alla provincia, nel dibattito svoltosi nel quinquennio in Sicilia sono rimaste del tutto marginali. Il centro del confronto, infatti, ha riguardato gli organi di governo dell’ente, piuttosto che una sua corretta perimetrazione e l’attribuzione di adeguate funzioni. Con la terza legge (15/2015) si stabiliva che il sindaco metropolitano sarebbe stato eletto tra i sindaci dei comuni; successivamente che la carica sarebbe stata ricoperta dai sindaci delle città capoluogo (quarta legge, n. 8/2016 che, in realtà, è una legge che detta “Disposizioni per favorire l’economia”) e, infine, con la legge 17 del 2017, si è tornati addirittura alla elezione diretta del sindaco metropolitano, riportando la norma in difformità rispetto alla “Delrio” e mettendola a rischio di impugnativa da parte del Governo nazionale<sup>4</sup>. Nessuna riflessione a livello politico regionale è stata fatta sulle caratteristiche dei territori ricompresi all’interno delle città metropolitane coincidenti con le province e sulla opportunità o meno che vastissimi territori rurali o montuosi o sistemi urbani assolutamente indipendenti da quello metropolitano venissero inclusi, dal punto di vista amministrativo, nel territorio governato dal nuovo ente intermedio. Così Polizzi Generosa sulle Madonie, San Cono negli Erei o San Salvatore di Fitalia nei Nebrodi oggi fanno parte di città metropolitane e, fatto ancora più inquietante, tre comuni (Gela, Niscemi e Piazza Armerina), che nessuna relazione hanno con il sistema metropolitano etneo, hanno richiesto l’adesione alla Città metropolitana catanese. In questo caos la Città metropolitana dovrebbe procedere alla redazione di un piano strategico triennale (!) del territorio metropolitano con una inversione tanto decisa quanto inconsapevole del concetto di pianificazione strategica che da azione basata su una visione di lungo periodo viene derubricata a un documento valido per poco più della metà di un mandato amministrativo. Al tempo stesso, dovrebbe occuparsi della pianificazione territoriale generale e urbanistica con riferimento anche agli aspetti della sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica; della mobilità e viabilità; della gestione dei servizi precedentemente di livello comunale; dello sviluppo economico e sociale. Non c’è da essere ottimisti se già la vicenda dei Piani territoriali di coordinamento provinciale in Sicilia è tutt’altro che un’esperienza positiva. Si pensi che la redazione del Piano Territoriale della Provincia di Catania fu avviata nel 1996 e poi è proseguita a balzi con l’approvazione delle Diret-

tive generali nel 1999, dello Schema di massima nel 2001 e, di nuovo, con lo studio di un Quadro Conoscitivo con valenza Strutturale e di un Quadro Propositivo con valenza Strategica, dieci anni dopo, nel 2011, per poi finire su un binario morto. E anche la situazione della pianificazione a livello comunale è solo appena meno negativa come dimostra il fatto che, per fare riferimento a Catania, il PRG vigente risale ancora al 1969 e anche quello redatto con la consulenza dell’Università nel quinquennio 2008-13 è stato accantonato dal sindaco Bianco.

In questo quadro è evidente la miopia con la quale si è proceduto alla istituzione e perimetrazione delle città metropolitane siciliane, con una classe politica abbagliata solo dai finanziamenti destinati alle città metropolitane nel PO FESR 2014-2020, ancora largamente inutilizzati ad oltre tre anni dall’inizio del periodo di programmazione.

### **Consorzi di comuni o province**

Lo svuotamento della legge “Delrio” con l’esito referendario ricade soprattutto sulle aree extra metropolitane. Infatti la norma costruisce «una Repubblica delle autonomie fondata su due soli livelli territoriali di diretta rappresentanza delle rispettive comunità: le regioni e i comuni» in cui non esiste un ente territoriale intermedio come è stata la provincia e trasferisce quasi tutte le funzioni ai comuni e alle Unioni dei comuni che sono la vera grande novità, per lo meno nell’importanza che viene loro assegnata.

Avrebbero dovuto essere i comuni, in Italia, a decidere quali funzioni condividere con altri comuni attraverso le Unioni dei Comuni. Questa impostazione dovrà essere rivista e, probabilmente, la cosa più semplice che potrà fare il nuovo Parlamento regionale eletto nel 2018, sarà quella di riportare le funzioni attribuite alle Unioni alla Provincia rediviva.

In questo quinquennio la Sicilia ha definitivamente abbandonato la visione sturziana di cui è impregnato lo Statuto regionale proprio in relazione all’ente intermedio. Infatti i consorzi previsti dall’art. 15 dello Statuto sono dotati solo di autonomia amministrativa e finanziaria e non anche di autonomia politica che sarebbe dovuta rimanere in capo solo ai Comuni. Esattamente come le Unioni dei Comuni. Adesso i consorzi che, come le Unioni, dovrebbero essere niente di più che – importantissimi – enti strumentali dei Comuni soci, sono province sotto mentite spoglie. In più svuotati di personale (chi ha potuto è andato via) e di risorse.

In Sicilia, regione che ha scelto di avere ben tre Città metropolitane quando le altre ne hanno una per ciascuna, la debolezza del nuovo assetto non potrà che provocare un aumento del gap tra sistemi metropolitani e aree interne già pesantemente colpite dalla crisi iniziata ormai



dieci anni fa e dalla "fuga di cervelli" che ha assunto, come rilevano tutti gli istituti di statistica, livelli allarmanti.

In mancanza di Unioni dei Comuni forti, senza un ente intermedio capace di creare, sostenere e promuovere la rete delle medie e piccole città che costituiscono il sistema insediativo al di fuori delle aree metropolitane, come potranno le aree interne concorrere con le loro specificità a una nuova fase di progresso e sviluppo della regione e della nazione?

Come verrà svolto il compito di riportare a unità un territorio sempre più lacertizzato da apparati burocratici che ne programmano o pianificano l'uso da un solo punto di vista e con una sola prospettiva, in assenza di visione olistica? Si dovrà andare verso una riduzione della iperterritorializzazione come suggerito dalla Società Geografica Italiana<sup>5</sup>, oppure si potrà riflettere sulle caratteristiche ottimali degli ambiti territoriali in funzione del loro oggetto?

Si tratta di questioni fondamentali che vanno affrontate per provare ad avviare una nuova fase positiva per la Sicilia e sulle quali il contributo degli urbanisti, in termini analitici e progettuali, non potrà mancare, a partire dalle riflessioni necessarie, per esempio, sugli ATO idrici i cui perimetri sono al momento del tutto svincolati dai bacini ideografici, ma anche sugli ambiti sui quali è gestito sistema della raccolta, smaltimento e valorizzazione dei rifiuti. Ma è soprattutto sul modello di sviluppo che sarà necessario riflettere e agire per valorizzare definitivamente il patrimonio territoriale delle aree interne sollecitando il mondo politico perché si vada verso l'obiettivo di «un piano per un territorio», riportando all'unità l'innumerevole elenco di atti di pianificazione di settore che si sovrappongono sul medesimo territorio.

E può, infine, essere questo il momento per una nuova riflessione, a oltre dieci anni da quella condotta in ambito INU, sulla natura del Piano provinciale (ancora una volta conformativo o quadro di compatibilità?). Oppure se non si debba ripensare a piani non legati ai confini provinciali, ma al governo dei fenomeni che hanno sempre dimensioni che travalicano quegli angusti ambiti.

5 anni sono passati inutilmente. Adesso occorre recuperare il tempo perduto.

#### Note

1. «L'operazione ha complessivamente riguardato 16.007 dipendenti, dei quali 7.185 ricollocati direttamente dalle regioni, 2.564 con i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2016, 5.505 con funzioni connesse al mercato del lavoro e 720 ricollocati secondo il Decreto ministeriale 14 settembre 2015, che stabilisce i criteri di attuazione delle procedure di mobilità e regola il transito dei dipendenti dei corpi di polizia provinciale». Cfr. <http://www.funzionepubblica.gov.it>

2. Cfr. Mangiameli S. (2012) (a cura di), "Province e funzioni di area vasta. Dal processo storico alla ristrutturazione istituzionale", *Quaderni SSPAL*, n. 12, Donzelli, Roma; Nicotra I. (2012)

(a cura di), "Le province dall'Unità alla Repubblica delle Autonomie", *Quaderni SSPAL*, n. 10, Donzelli, Roma.

3. Cfr. Nigrelli F.C. (2017), "Le province dopo le province: quale area vasta dopo il referendum?", in Carta M., La Greca P. (a cura di), *Cambiamenti dell'urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Donzelli, Roma.

4. Sulla vicenda, fino al 2014, cfr. D'Amico R. e Piraino A. (2014) (a cura di), *Il Governo Locale in Sicilia. Materiali per la riforma*, Franco Angeli, Milano.

5. Cfr. Castelnuovi M. (a cura di) (2013), *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della Geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma; Dini F., Zilli S. (a cura di) (2014), *Proposta di riordino territoriale dell'Italia*, Società Geografica Italiana, Roma.



# LA PIANIFICAZIONE DI AREA VASTA

## La premessa

Le vicende storiche della pianificazione di area vasta in Sicilia si caratterizzano per una ingente produzione di documenti di programmazione e di piani territoriali che non hanno prodotto quasi mai strumenti approvati e condivisi e ancor meno effetti rilevanti sul territorio. Le premesse delle vicende recenti sono costituite dai numerosi documenti, redatti negli anni tra il 1945 e il 1980, tra i quali si ricordano anche diversi strumenti di programmazione economica che, in alcuni casi, includevano considerazioni sugli aspetti territoriali.

Il centro dell'interesse era prevalentemente il settore industriale, che era allora considerato come l'indispensabile elemento di diversificazione della struttura economica del territorio siciliano<sup>1</sup>.

È un tema tipico degli studi meridionalisti, che vedevano nel potenziamento del settore secondario una delle possibilità per contrastare, seppure parzialmente, l'inevitabile processo di emigrazione, necessario per garantire un buon equilibrio alla struttura economica regionale, indispensabile per far fronte alle esigenze di una popolazione in forte crescita demografica. La componente territoriale era relegata quasi sempre a un ruolo marginale, con alcune eccezioni come il "Progetto di programma per il quinquennio 1966-1970" che affrontava in modo più preciso il tema dell'integrazione delle varie componenti dello sviluppo, accentuando la prospettiva territoriale.

Le vicende di questa stagione sono tuttavia emblematiche di una attenzione ai temi territoriali che oggi è sparita dai documenti di programmazione. Le norme introdotte dalla L.R. n. 71 del 1978 (artt. 69 e 70) costituiscono una sorta di "canto del cigno" di questa visione, a tratti anche lungimirante, del ruolo della pianificazione territoriale di area vasta. La produzione di alcuni studi propedeutici alla redazione del "Piano Urbanistico Regionale" affidati, all'inizio del nuovo millennio, a diversi dipartimenti universitari non ha avuto alcun seguito operativo. Da allora la discussione sui temi territoriali e ambientali non riesce a produrre documenti di piano cogenti ma, allo stesso tempo, produce una quantità crescente di studi, compresi diversi tentativi di redazione di piani strategici.

Il quadro economico e insediativo siciliano appare oggi profondamente mutato rispetto a quegli anni ma nuovi e più pressanti temi richiedono una ripresa di quella attenzione,

provando a fare tesoro degli errori del passato ma anche di elementi che possono ancora essere di interesse. Fenomeni come la profonda crisi industriale e la dicotomia crescente tra il tumultuoso sviluppo edilizio e la stagnazione economica e demografica, quest'ultima avviata verso una già visibile contrazione della popolazione insediata<sup>2</sup>, richiederebbero, al contrario, una crescente attenzione al governo del territorio. L'agricoltura, ancora vitale in molte zone del territorio regionale, sembra costituire l'unico presidio per far fronte al rischio di un abbandono del territorio, aggravato dagli effetti crescenti del cambiamento climatico. La nuova questione demografica, nella sua nuova e opposta versione, risuona come un inquietante richiamo agli anni passati.

## La situazione attuale

Sul Piano Territoriale Regionale, come si è detto, sembra essere disceso un silenzio assordante, ma la situazione non appare rosea neppure per quanto riguarda il livello della pianificazione provinciale. Ancora nel 2009, l'Assessorato del Territorio e dell'Ambiente dava alle stampe il volume sul tema della riforma urbanistica regionale<sup>3</sup> nel quale si ribadiva la necessità di rilanciare il livello della pianificazione provinciale, anche alla luce delle innovazioni introdotte dalla Circolare emanata dalla Regione nel 2002<sup>4</sup>. Questa, che sanciva l'emergere dell'istanza strategica assieme a quella strutturale, ha rappresentato un tentativo di modernizzazione dell'asfittico contenuto dei piani Provinciali come definito dalla normativa regionale vigente<sup>5</sup>. La struttura di contenuti dei Ptp, delineata da quel documento, è riscontrabile nei piani redatti nelle province siciliane ma certamente questa innovazione non ha beneficiato del supporto della riforma del quadro normativo che invece ha subito le conseguenze delle intricate vicende della riforma delle province.

Questa vicenda, in Sicilia, ha prodotto una serie di provvedimenti normativi motivati da logiche che hanno poco o nulla a che fare con i problemi posti dall'assetto insediativo<sup>6</sup>. Le indicazioni relative agli aspetti della "pianificazione territoriale generale ed urbanistica" contenute nel testo di riforma<sup>7</sup> individuano le competenze dei Liberi Consorzi e delle Città Metropolitane. Nel primo caso si tratta di indicazioni del tutto generiche e tradizionali, nel solco della vecchia legge 9 del 1986 (opere e impianti di interesse

sovracomunale, vie di comunicazione, ecc.), mentre nel secondo le competenze includono aspetti più attuali, con un riferimento alla valutazione della "sostenibilità ambientale, ecologica ed energetica" di "strutture di comunicazione, reti di servizi e infrastrutture". Non si comprende però per quale ragione la valutazione di questi fondamentali aspetti debba limitarsi alle tre cosiddette "città metropolitane" e non debba riguardare le altre sei province siciliane. Del tutto anacronistico appare poi l'obbligo di individuare "in ogni caso le aree da destinare all'edilizia residenziale pubblica convenzionata e agevolata". Quest'ultimo riferimento dimostra la distanza siderale del legislatore regionale dal dibattito attuale delle discipline urbanistiche sui temi dell'edilizia sociale. Da oltre 50 anni si discute sui danni derivanti dalle pratiche dell'edilizia pubblica confinata in quartieri "specializzati" (da Scampia allo Zen a Librino, per citare tre esempi particolarmente "virtuosi") ma i legislatori siciliani si ostinano a imporre una pratica urbanistica del tutto inadeguata alla risoluzione del disagio abitativo contemporaneo. Il testo sembra il frutto di un "copia e incolla" piuttosto casuale, a conferma del disinteresse profondo del legislatore regionale nei confronti della pianificazione territoriale di area vasta e più in generale dei temi riguardanti il territorio. La riforma delle province si configura quindi come l'ennesima occasione mancata per adeguare la normativa regionale in tema di pianificazione territoriale.

Ritornando a quanto è invece avvenuto negli ultimi anni nella prassi della pianificazione di area vasta, emerge una situazione che vede un notevole sforzo di costruzione di strumenti di impostazione più avanzata rispetto al carente assetto normativo. A questo notevole sforzo non ha tuttavia corrisposto una capacità di traduzione delle proposte di piano in provvedimenti di approvazione e, ancor meno, in una attuazione degli stessi nell'indirizzo delle scelte territoriali. Dei nove piani provinciali, da redigere ai sensi delle L.R. 9 del 1986, a oggi un solo piano è approvato e vigente dal 2003 (Ragusa), tre sono stati redatti e adottati (Agrigento, Enna e Siracusa) uno adottato parzialmente nel 2009 (Messina), uno redatto ma mai adottato (Catania), due sono limitati alla redazione degli schemi di massima (Palermo, Trapani) e uno non è mai stato redatto in quanto il servizio di redazione è stato sospeso a causa della indeterminazione dell'ambito territoriale a cui riferire il piano, a seguito dell'iter di riforma delle province regionali (Caltanissetta<sup>8</sup>). Il risultato del farraginoso e inconcludente processo di riforma dell'ente provincia in Sicilia è stato certamente il blocco del processo di approvazione dei piani territoriali provinciali.

Ben più complesso è il giudizio sui documenti di

piano già redatti e attualmente incagliati nelle incertezze procedurali a cui si è accennato. La vicenda del PTP di Ragusa si caratterizza per un forte orientamento verso l'operatività, con caratteristiche che i progettisti definivano di "Piano Strutturale"<sup>9</sup>. Le 130 azioni progettuali erano intese come «serbatoio di idee dal quale attingere per la definizione dei programmi di spesa della Provincia». Anche in questo caso, la valutazione degli esiti del piano non è agevole e risente certamente delle difficoltà finanziarie in cui si dibattono le province regionali e più in generale della contrazione degli investimenti in opere pubbliche. La maggior parte degli interventi diretti, come le infrastrutture viarie e ferroviarie previste o il progetto speciale per il riuso dell'ex base nato di Comiso, non sono state ancora attuate. Bisogna tuttavia riconoscere che l'individuazione di una serie di azioni coordinate ha contribuito alla crescita di una consapevolezza delle comunità locali sull'importanza di affrontare in modo integrato i nodi centrali del sistema insediativo.

Lo sforzo avviato dall'Assessorato Regionale ha avuto certamente degli aspetti positivi. Le proposte di piano sono state l'occasione per sistematizzare e sviluppare una considerevole mole di dati, per lo più esistenti, delineando un quadro conoscitivo del tutto inedito seppure scarsamente sistematizzato e condiviso, anche a causa dell'assenza di coordinamento da parte dell'Assessorato Regionale.

Temi come i rischi, la rete ecologica e il sistema delle tutele, o la mobilità dolce, sono stati in parte metabolizzati dalle amministrazioni locali, anche se non ancora ricondotti a un sistema integrato, anche a causa dell'assenza del Piano Regionale. Si tratta comunque di piccoli passi nella direzione di una maggiore consapevolezza sull'importanza dell'ambiente e del paesaggio. Un riscontro delle enormi difficoltà incontrate in questa direzione è dato non solo dalle vicende dei piani paesaggistici<sup>10</sup> ma anche, per esempio, dall'accidentato percorso del Parco Nazionale degli Iblei istituito nel 2007, fortemente osteggiato sia dall'Amministrazione Regionale (!) che dalle comunità locali, e il cui iter si è bloccato nel 2010 e che sembra si sia riattivato nel 2017, a seguito delle sollecitazioni del Ministero dell'Ambiente. Un più efficace coinvolgimento delle comunità locali, che non riescono a considerare un parco come occasione di sviluppo ma solo come ulteriore impedimento al libero svolgimento di attività edilizie, è ancora il nodo centrale da affrontare per cambiare l'assetto della pianificazione in Sicilia.

In generale, dall'osservazione della cospicua mole di documenti di piano prodotti nel corso dell'ultimo quindicennio emergono pochi elementi propositivi. La maggior parte dei piani si limitano a mettere assieme progetti infrastrutturali



esistenti, senza osare un contrasto ai desiderata delle amministrazioni comunali o delle stesse amministrazioni provinciali che, in alcuni casi, hanno interpretato le prospettive di sviluppo secondo una visione che mette al primo posto la realizzazione di infrastrutture - anche quando queste non hanno alcun riscontro nelle effettive esigenze del territorio o nelle logiche di scala più ampia. Per esempio, nel caso del PTP di Enna, viene proposta un'analisi SWOT che, pur con elementi innovativi, in parte ripete la vecchia visione delle carenze infrastrutturali come limite allo sviluppo. Di conseguenza, il PTP propone, tra i vari interventi, anche la previsione di una nuova attrezzatura aeroportuale, che avrebbe dovuto svolgere il ruolo di hub nelle connessioni commerciali tra Cina e i paesi del Mediterraneo. La previsione di un ulteriore aeroporto è conforme con le ricorrenti velleità delle classi politiche locali tipiche del panorama nazionale. Nel caso in specie, è una indicazione che non tiene conto del ruolo consolidato del vicino aeroporto di Catania e del nuovo Aeroporto di Comiso, già operativo da diversi anni e sottoutilizzato. La presenza di queste infrastrutture non può che inficiare la convenienza ad attuare, nel medio termine, una nuova attrezzatura aeroportuale a breve distanza da queste. Non viene invece adeguatamente evidenziato il potenziamento dei collegamenti ferroviari con l'aeroporto di Catania, una strategia coerente con le caratteristiche richieste per superare l'esclusione dello scalo catanese dalla rete "Core" del Trans-European Transport Network (TEN-T) dell'Unione Europea<sup>11</sup>, oggetto di accese polemiche nel 2013. Analoga considerazione riguarda la previsione di un improbabile aeroporto "Milazzo Eolie" e la decina di porti turistici indicati nelle tavole del Quadro Strategico Propositivo del PTP di Messina. La visione della relazione tra sviluppo e territorio appare ancora condizionata da approcci regressivi che non riescono a evolvere rispetto alle modalità insostenibili del modello di sviluppo del passato. La vicenda del parco tematico di Regalbuto, ormai dimenticata, è emblematica della incapacità di immaginare forme innovative di sviluppo turistico a basso impatto o concepite come occasione per la bonifica e la riqualificazione del territorio. In alcuni casi (Palermo e Siracusa) la dimensione del turismo sostenibile (culturale e naturalistico) è maggiormente accentuata; in altri non riesce a diventare criterio per effettuare scelte selettive che possono diventare impopolari, a fronte della eccessiva enfasi mediatica che caratterizza il dibattito siciliano sui temi dello sviluppo, dove i media sono sempre solerti nell'esaltare le promesse dello "sceicco" di turno, pronto a investire fiumi di risorse nella "perla del Mediterraneo". Il ruolo del paesaggio nei piani di area vasta deve crescere di importanza

contribuendo a orientare le azioni e non limitarsi a una rassegna di indicazioni normative. La stagnazione o la regressione demografica, fenomeni che dovrebbero costituire un tema centrale nell'impostazione dei piani di area vasta, anche alla luce del dibattito innescato dalle vicende relative all'iter della legge nazionale sul consumo del suolo sono invece poco trattate. In diversi casi il tema del dimensionamento è ancora condizionato dagli andamenti demografici del primo decennio del nuovo secolo, fatto che richiederà un sostanziale aggiornamento dell'apparato analitico e delle scelte consequenziali. Emblematico il caso del PTP di Palermo dove si ipotizza una seppur contenuta crescita demografica, attribuendola al capoluogo che invece ha perso circa 16.000 abitanti dal 2001 al 2017, una decrescita sempre meno compensata dai comuni limitrofi che hanno stabilizzato la loro popolazione. L'auspicabile approvazione di una norma sul consumo di suolo, al fine di raggiungere l'obiettivo di azzeramento al 2050 indicato dalla Commissione Europea<sup>12</sup>, richiederà un'accurata valutazione delle politiche da adottare, da condurre necessariamente alla scala sovracomunale. Marginali sono poi le considerazioni sul sovradimensionamento della struttura insediativa e sul considerevole impatto che questo ha sul paesaggio. Il PTP di Enna individua alcuni temi di raccordo con le indicazioni del Piano Paesaggistico, stabilendo indirizzi strategici condivisibili, quali il contenimento della diffusione urbana. La capacità di indirizzo della pianificazione comunale è oggetto di attenzione in questo piano, attraverso un meccanismo di premialità che dovrebbe incrementare il dimensionamento dei fabbisogni insediativi, fino al 28% per la capacità residenziale, destinato «al soddisfacimento delle domande di ricettività sia turistica che stanziaria»<sup>13</sup>. Il meccanismo individuato appare tuttavia in stridente contrasto con la situazione oggettiva del sistema insediativo provinciale, dove si verificano fenomeni di consistente contrazione demografica, di cui si dà atto nel medesimo piano che riporta i dati relativi al periodo 1996-2005, e che proseguono in tempi più recenti<sup>14</sup>. A questa condizione corrisponde una disponibilità di patrimonio edilizio ampiamente superiore alle necessità insediative<sup>15</sup>. Il piano affronta quindi il tema centrale delle relazioni tra il livello dell'area vasta e la pianificazione comunale, ma propone una strategia che appare lontana dall'effettivo quadro di esigenze che richiede, sin d'ora, una riflessione approfondita sul destino del patrimonio insediativo esistente. Questo patrimonio che rischia di degradare progressivamente, anche in conseguenza della sua sottoutilizzazione, deve essere al centro dell'attenzione della nuova generazione di piani di area vasta di

cui si dovranno occupare le amministrazioni competenti. La necessità di rilanciare questi strumenti è ineludibile e va perseguita attivando un forte coordinamento regionale, e una maggiore integrazione con gli altri strumenti di pianificazione di Area Vasta (Piani paesaggistici e Piano regionale dei trasporti) anche per non sprecare, ancora una volta, il lavoro fatto.

#### Note

1. Alcuni di questi aspetti sono approfonditi in Martinico F. (2011), "Il Nucleo di industrializzazione di Ragusa nel quadro della pianificazione territoriale siciliana", *Storia Urbana*, vol. 130.
2. Il valore massimo della popolazione residente si è registrato nel 2013, da allora al 2017 la popolazione dell'isola si è ridotta di circa 60.000 unità, a causa della mancata compensazione del saldo naturale. In una prospettiva di lungo termine la riduzione della popolazione siciliana assumerà connotati molto più consistenti (Cfr. Istat, *Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 2011).
3. Regione Siciliana, Assessorato Territorio Ambiente, *Argomenti di Pianificazione 2009. Contributi per la Riforma Urbanistica in Sicilia*, Editore Fondazione Federico II, Palermo, pp. 71-74.
4. Circolare ARTA n. 1 del 11/04/2002.
5. L.R. 9/1986 e L.R. 48 del 1991.
6. [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps_en)
7. L.R. 15/2015 e s.m.i.
8. Cfr. Delibera Commissariale del 08/11/2013 n. 153.
9. <http://www.ufficiopiano.provincia.ragusa.it/IterPTP/Brevi%20note%20PTP.htm>
10. Cfr. l'intervento di F.C. Nigrelli sulla pianificazione paesistica in questo rapporto.
11. [https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps\\_en](https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/ten-t-guidelines/maps_en)
12. Commissione Europea (2011), *Tabella di marcia verso un'Europa efficiente nell'impiego delle risorse*, COM (2011) 571.
13. PTP Enna, Relazione Quadro Propositivo, pag. 105.
14. Al mese di agosto del 2017 la popolazione totale della provincia aveva perduto oltre 7.500 unità rispetto al dato del 2005 raggiungendo il valore di 166.683 abitanti.
15. Cfr. Martinico F. (2009), "Diffusione Urbana: Una minaccia per il paesaggio", in Mancuso C., Martinico F., Nigrelli F.C. (a cura di), *I piani territoriali paesaggistici della provincia di Enna*, in «Urbanistica Quaderni», vol. 53.

Le fragilità del sistema di pianificazione territoriale in Sicilia, da più parti sottolineate in questo rapporto, non debbono indurci a considerare il panorama urbano regionale come privo di processi di trasformazione fisica e funzionale: le città siciliane cambiano, talvolta in maniera repentina, e secondo meccanismi non difforni da quelli che determinano il cambiamento urbano nel resto del paese. D'altra parte le città accolgono in Sicilia una porzione rilevante del tessuto economico e sociale, strutturandosi in una rete molto articolata che abbraccia realtà urbane di varia dimensione e profilo funzionale – dalle città medie alle conurbazioni metropolitane – ed il territorio regionale quasi nella sua interezza. Ciò che appare degno di una riflessione critica, piuttosto, è la direzione verso cui tali processi sembrano condurre, alla luce del fatto che le trasformazioni fisiche e funzionali intervengono in contesti territoriali caratterizzati da debolezze strutturali e di frequente senza alcuna considerazione della loro sostenibilità ambientale, economica e sociale. In altri termini, occorre interrogarsi su che modello di città tali trasformazioni tendono a restituirci nel medio e nel lungo termine, in un contesto politico-sociale in cui – e qui torna pertinente il riferimento alla pianificazione urbanistica – i processi di trasformazione territoriale sono scarsamente governati a tutti i livelli della gerarchia istituzionale.

Occorre dichiarare in premessa che l'operazione non è affatto agevole: mentre la percezione diffusa è che almeno alcune città siciliane stiano andando in contro a processi di trasformazione fisica e funzionale, tali dinamiche appaiono generalmente frammentate, sotto la spinta di leve differenziate e non del tutto (o solo in parte) governate dalle politiche pubbliche. Emblematico è il caso dei centri storici, i quali soprattutto nelle città interessate dall'incremento dei flussi turistici si caratterizzano per una ripresa delle attività commerciali dopo alcuni decenni di desertificazione economica e per una riattivazione del ciclo edilizio sotto la spinta dell'incremento della domanda ricettiva nel settore extra-alberghiero (B&B, affitti temporanei, etc.). Ebbene, osservando la realtà di buona parte dei centri storici siciliani, basta alzare lo sguardo dal livello del suolo, dove il processo di sostituzione commerciale ha avuto luogo e dinanzi ai quali timide regolamentazioni dello spazio pubblico sono messe in atto dalle amministrazioni comunali, od inoltrarsi al di fuori dai circuiti

urbani maggiormente interessati dai flussi turistici, per comprendere come processi di rinnovo e riqualificazione del tessuto edilizio si determinano tuttora secondo una logica a "macchia di leopardo".

La questione del rinnovo delle città siciliane, di conseguenza, non può che essere affrontata in prima istanza attraverso la lente della sua dimensione residenziale ed abitativa, di certo la più rilevante sia in termini quantitativi, sia in quanto questa costituisce il riflesso di più ampi e strutturali divari con il resto del paese.

Uno spaccato di tali divari ci viene offerto dall'ultimo censimento Istat per la parte riguardante lo stato del patrimonio abitativo nella regione.

Stante le rilevazioni effettuate nel 2011, gli edifici residenziali considerati in ottimo stato di conservazione in Sicilia si fermano al 21,4% del totale, contro un dato nazionale pari al 31,8%. Gli immobili caratterizzati da uno stato di conservazione mediocre o pessimo, in Sicilia, raggiungono rispettivamente il 23,1% ed il 3% del totale, soverchiando di gran lunga i dati nazionali, pari al 15,2% ed all'1,7%. In alcuni contesti urbani tali differenze con le medie nazionali si accrescono considerevolmente: a Catania, ad esempio, gli edifici in mediocre o cattivo stato di conservazione ammontano rispettivamente al 30,9% ed al 6,8% del totale, mentre valori ben al di sopra della media regionale si registrano anche nella città di Messina. Nei tessuti storici, considerato il dato relativo agli edifici realizzati precedentemente al 1918, la percentuale di abitazioni in pessimo stato di conservazione risulta più che doppia rispetto al valore nazionale (9,6% contro il 4%), con le grandi città dove tale valore si situa abbondantemente sopra la doppia cifra.

Mentre questi dati non fotografano gli anni che ci separano dall'ultimo censimento, periodo in cui il ciclo edilizio in Sicilia ha subito una pesante contrazione, i segnali di una inversione di tendenza riguardante i processi di recupero/rinnovo del patrimonio residenziale appaiono ancora una volta contraddittori. Da un lato, dopo diversi decenni di inerzia, il tema del recupero nei tessuti storici delle città è tornato di attualità con l'approvazione della legge regionale n. 13/2015, rivolta ad agevolare il recupero del patrimonio edilizio di base nei centri storici privi di strumenti di pianificazione attuativa. Dall'altro, come viene sottolineato in questo rapporto<sup>1</sup>, nonostante le discutibili procedure

deregolative introdotte dalla legge, questa non sembra avere determinato diffuse ricadute sul piano progettuale. In definitiva, sebbene il recupero dell'edilizia esistente stia ricevendo un impulso dall'accresciuta attrattività turistica di molte aree urbane della regione, ed anche nel mercato immobiliare si segnalano processi di crescita prolungati nel tempo<sup>2</sup>, non sembra che tali dinamiche si pongano in relazione con un processo di innovazione delle politiche pubbliche, pur trattandosi di processi di rilevante impatto sulle dimensioni urbanistiche ed abitative delle città.

Un altro insieme di considerazioni riguardo ai limiti e le prospettive dei processi di rinnovo urbano in Sicilia è doveroso riserVARLA alle periferie. Mentre i contesti periurbani delle maggiori città, come peraltro nel resto del paese, non sono rimasti immuni dalla comparsa di grandi strutture di vendita ed estesi insediamenti residenziali a bassa densità, i grandi quartieri popolari sono stati interessati in maniera molto limitata da iniziative di riqualificazione fisica e funzionale. A questa situazione hanno concorso vari fattori, solo in parte riscontrabili in altri contesti regionali.

In primo luogo occorre sottolineare gli effetti dell'incertezza (amministrativa e finanziaria) dei soggetti gestori del patrimonio di edilizia residenziale pubblica (gli IACP in primis), condizione che ha ridotto all'osso le attività di riqualificazione del patrimonio abitativo ed ancor più mortificato ogni prospettiva di sviluppo dello stesso<sup>3</sup>. Dall'altro, il limitato impatto dei programmi di rigenerazione urbana promossi dalle amministrazioni comunali nell'ultimo decennio, i quali hanno contribuito in maniera sporadica a migliorare la qualità dell'ambiente costruito, ad incrementare la dotazione di centralità urbane e servizi sociali nei quartieri periferici e, in definitiva, la loro stessa percezione negli abitanti.

Va detto, riguardo a quest'ultimo punto, che la Sicilia non si è distinta negativamente per mancanza di iniziative progettuali da parte delle città. In occasione dei Contratti di Quartiere II, ad esempio, le proposte provenienti dai comuni siciliani che nel 2014 avevano completato l'iter di approvazione propedeutico all'attuazione dei programmi erano pari a quelle della Lombardia (25). Nel Piano nazionale per le periferie varato nel 2016 tutti i capoluoghi di provincia e due delle tre città metropolitane (Palermo e Messina) hanno avuto approvati dal MIT programmi integrati comprendenti circa trecento interventi, per un importo complessivo di oltre 500 milioni euro. Posto dunque che il principale problema non sembra risiedere nella capacità delle amministrazioni comunali di produrre progettualità (integrate e puntuali) sui quartieri periferici, viene da chiedersi per quali ragioni

queste esperienze abbiano sin qui condotto a risultati così limitati sul piano della visibilità e dell'efficacia.

Una prima risposta potrebbe risiedere nelle scelte progettuali compiute dalle amministrazioni locali. Numerosi programmi appaiono caratterizzati da una grande frammentazione progettuale, con interventi di piccola entità che talvolta tendono a sostituirsi all'intervento ordinario: progetti di recupero, rifunzionalizzazione, messa in sicurezza di attrezzature già esistenti (le scuole, ad esempio), il cui abbandono ha sottratto alla disponibilità degli abitanti. Si tratta di un atteggiamento legittimo da parte delle amministrazioni comunali, chiamate a ristabilire condizioni minime di vivibilità nei quartieri nel clima di austerità finanziaria imposta dal "patto di stabilità", ma che di certo impedisce la possibilità di sperimentare nuovi percorsi di rigenerazione urbana e di esprimere il carattere innovativo che a tali programmi inizialmente si intendeva attribuire.

Una seconda risposta, non del tutto autonoma dalla prima, risiede nella dimensione economica contenuta di buona parte dei programmi rispetto all'entità dei problemi urbanistici, ambientali, sociali che si riscontrano in alcuni dei quartieri più marginali delle città siciliane. La dimensione media dei Contratti di Quartiere promossi dalle città siciliane è di 3,8 milioni di euro, qualcosa in più in termini di dimensione finanziaria dei programmi integrati è stato concesso nel Piano Periferie, anche se su quest'ultimo conviene sospendere il giudizio, visto che il governo nazionale ha posticipato al 2020 la sua attuazione. Posto dunque che le periferie italiane richiederebbero ben altri investimenti rispetto a quelli deliberati dai governi nazionali negli ultimi decenni, e che i governi locali agiscono con precisi vincoli di natura finanziaria, qui entra in gioco anche la cronica difficoltà del sistema pubblico nel mobilitare risorse differenziate attorno alle iniziative di rigenerazione urbana, fattore che in Sicilia assume contorni ancora più preoccupanti considerata la scarsa cooperazione tra livelli di governo e tra soggetti pubblici e privati.

Un limpido esempio in questo senso ci è fornito dalla difficoltà che la Sicilia sperimenta da alcuni anni nell'attivazione dei modelli di housing sociale, pratiche che per l'appunto si basano sull'integrazione di capitali secondo il principio del partenariato pubblico-privato (PPP). Ad un decennio dal Piano nazionale di edilizia abitativa (Legge 133/2008) che ha aperto la stagione dell'housing sociale nel nostro paese, la Sicilia è l'unica tra le grandi regioni italiane a non essere stata in grado di immettere alloggi con le caratteristiche proprie dell'edilizia sociale nel mercato immobiliare. Dopo la legge regionale 1/2012, recante norme per la "Riqualificazione



urbanistica con interventi di edilizia sociale convenzionata”, e le complesse procedure per la identificazione del Fondo immobiliare chiamato a sostenere gli interventi nei comuni, il 2019 dovrebbe essere l’anno di avvio di una prima tranche di progetti proposti da enti pubblici ed imprese private<sup>4</sup>.

In attesa degli esiti di questi più recenti (e controversi) tentativi di innovazione delle politiche di rigenerazione urbana, andrebbero osservate con curiosità le iniziative progettuali correlate all’attuazione dell’agenda urbana europea, la quale introduce temi quasi del tutto inesplorati in passato dalle amministrazioni comunali: la rigenerazione energetica degli edifici e delle reti tecnologiche e soprattutto una più ampia diffusione dei sistemi di mobilità sostenibile<sup>5</sup>. Si tratta di programmi che ribaltano alcuni consolidati approcci alle politiche di rigenerazione urbana – quelli incentrati sulla dimensione del quartiere, per intenderci –, assumendo la modernizzazione delle reti di cui le città sono intessute quale presupposto per migliorarne le condizioni di vivibilità e sviluppo. In questo caso la dotazione finanziaria a disposizione delle città siciliane non è banale: accanto ai capoluoghi di provincia e le città medie coinvolte nell’agenda urbana regionale<sup>6</sup>, per le quali la dotazione media dei programmi è di 17 milioni di euro, la presenza del PON Metro nelle città di Palermo, Catania e Messina fa lievitare tale dotazione a ben oltre 100 milioni di euro.

Nel caso di Palermo e Catania, peraltro, queste opportunità sul fronte della modernizzazione delle reti e dei servizi urbani si inseriscono all’interno di alcuni grandi progetti di ridisegno infrastrutturale che stanno avendo corso nell’ultimo decennio, come la realizzazione della rete tranviaria e del Passante Ferroviario a Palermo e dell’estensione della ferrovia metropolitana a Catania. Parliamo dunque di iniziative progettuali potenzialmente destinate a cambiare le condizioni di accessibilità di interi quartieri, alcuni dei quali marginali, ponendo le basi per più ampi processi di riqualificazione e rivitalizzazione dell’ambiente urbano. La condizione è che i progetti in corso non vengano implementati mediante una logica banalmente settoriale, ma piuttosto inglobati in una visione urbanistica di lungo periodo, della quale le amministrazioni comunali dovrebbero farsi carico nel più breve tempo possibile.

Questo sintetico e certamente non esaustivo excursus attorno ad alcune iniziative progettuali in corso ci consente comunque di identificare alcuni nodi attorno ai quali il sistema delle politiche pubbliche potrà (e dovrà) innovarsi per avviare una nuova stagione di riqualificazione fisica e funzionale delle città siciliane.

Una prima questione, ripetutamente sottolineata in vari punti di questo rapporto, si lega

all’arretratezza del sistema di pianificazione urbanistica.

Benché si è cercato di argomentare come gli ostacoli che si frappongono ai processi di rinnovo urbano risiedono anche e soprattutto nella fragilità complessiva del sistema socio-economico siciliano, è chiaro che un modello di pianificazione urbanistica che si conforma a principi e strumenti abbandonati da tempo nelle altre regioni italiane non è in grado di sostenere adeguatamente alcun tentativo di innovazione delle politiche locali. Ci si riferisce in particolare alla dimensione attuativa-operativa dei piani urbanistici comunali, la quale è chiamata ad introdurre tutti quei meccanismi compensativi nell’implementazione delle previsioni di piano che costituiscono un presupposto essenziale per conferire agli interventi di trasformazione urbanistica dimensioni significative e una più accentuata mixité di funzioni. Il modello ricorrente, invece, permane quello delle lottizzazioni convenzionate, sempre più indebolito dall’impiego indiscriminato degli oneri da parte dei comuni e da un uso dello strumento delle cessioni “a scomputo” che raramente produce un incremento di qualità per la città pubblica. Una seconda questione si lega al carattere frammentario dell’iniziativa privata, dovuta in parte alla già richiamata fragilità del sistema degli operatori che operano nella filiera immobiliare – i quali altrove hanno un ruolo propulsivo nei processi di trasformazione sostenibile delle città –, in parte al permanere di logiche di rendita appiattite sulla dimensione residenziale degli interventi. L’intervento privato, di conseguenza, si concentra tipicamente sulle trasformazioni urbanistiche di ridotte dimensioni (con l’eccezione, già richiamata, dei complessi residenziali a bassa densità), eludendo il tema della rigenerazione delle aree dismesse e dei tessuti urbani esistenti, di cui pure le città siciliane sono ampiamente dotate. Una prova di questa scarsa capacità di innovazione nella filiera edilizia, peraltro, ci viene offerta dal ricorso molto contenuto al complesso sistema di incentivi nazionali per il recupero e la riqualificazione degli edifici, che in Sicilia presenta numeri assimilabili alle regioni di piccola e media dimensione del centro nord (Liguria, Friuli, Marche)<sup>7</sup>.

La fragilità del sistema privato che ruota attorno ai processi di rigenerazione sostenibile delle città trova una parziale giustificazione nella debolezza del sistema pubblico chiamato a presidiare la promozione e l’accompagnamento delle iniziative di trasformazione urbanistica. Le amministrazioni comunali nell’ultimo decennio hanno visto decurtare drammaticamente i propri organici, con il risultato di comprimere le strutture amministrative deputate all’urbanistica se non, come nei comuni di piccola e talvolta media dimensione, di assimilare le stesse ad una mera

appendice dei settori responsabili dei lavori pubblici. A quest'esito infausto ha certamente concorso l'assenza di un adeguato ricambio generazionale, impedito dalle logiche di *austerity* e dalla compressione della spesa pubblica, ma anche l'assenza di quegli adeguati stimoli all'aggiornamento tecnico-culturale che sarebbero dovuti pervenire da una innovazione normativa delle pratiche urbanistiche.

#### Note

1. Si veda in particolare il capitolo "La pianificazione urbanistica comunale".
2. Stando ai dati forniti dall'Agenzia delle Entrate, in Sicilia il volume delle compravendite tra il 2017 ed il 2018 è cresciuto del 4,5%, con situazioni come Palermo il cui valore di crescita (+7,9%) è secondo solo a Milano tra le grandi città italiane. Cfr. Agenzia delle Entrate (2018), *Rapporto Immobiliare 2018. Il settore residenziale*, Roma.
3. Si tratta di circa 70.000 alloggi sul territorio regionale, numero peraltro ridottosi di circa un quarto nell'ultimo ventennio, dopo che la legge 560/93 ha reso possibile l'alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.
4. Ci si riferisce ad una decina di progetti, ricadenti prevalentemente in aree urbane dismesse o degradate, selezionate da Fabbrica Immobiliare Sgr, il soggetto gestore del fondo immobiliare (Esperia) che co-finanzia gli interventi, il cui valore complessivo ammonta a circa 200 milioni di euro.
5. Si veda, sempre in questo rapporto, il capitolo dedicato alla Programmazione comunitaria
6. Le città in questione sono Acireale, Bagheria, Castelvetro, Erice, Gela, Marsala, Mazara del Vallo, Modica, Vittoria.
7. Cfr. Agenzia delle Entrate (2017), *Gli immobili in Italia. 2017*, Roma.







# DOSSIER **urbanistica** online

Dicembre 2018

Editore: INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma  
n. 3563/1995;  
Iscr. Cciaa di Roma  
n. 814190

Codirettori:  
LAURA POGLIANI E ANNA PALAZZO

Coordinamento segreteria generale:  
MONICA BELLI  
inued@inuedizioni.it

Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni:  
G. De Luca (presidente)  
G. Cristoforetti, D. Di Ludovico  
C. Gasparrini, L. Pogliani  
F. Sbetti

Redazione, amministrazione e pubblicità:  
INU Edizioni srl – Roma  
tel. 06/68134341, 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

Comitato scientifico e consiglio  
direttivo nazionale:

ALBERTI FRANCESCO, AMANTE ENRICO,  
ARCIDIACONO ANDREA, BARBIERI CARLO  
ALBERTO, BRUNI ALESSANDRO, CAPURRO  
SILVIA, CECCHINI DOMENICO, CENTANNI  
CLAUDIO, DALLA BETTA EDDI, DE LUCA  
GIUSEPPE, FANTIN MARISA, FASOLINO  
ISIDORO, GASPARRINI CARLO, GIAIMO  
CAROLINA, GIANNINO CARMEN, GIUDICE  
MAURO, IMBERTI LUCA, LA GRECA PAOLO,  
LICHERI FRANCESCO, LO GIUDICE ROBERTO,  
MASCARUCCI ROBERTO, MOCCIA F. DOMENICO,  
OMBUEN SIMONE, PAGANO FORTUNATO,  
PASSARELLI DOMENICO, PINGITORE LUIGI,  
PORCU ROBERTA, PROPERZI PIERLUIGI, ROSSI  
IGINIO, RUMOR ANDREA, SEPE MARICHELA,  
STANGHELLINI STEFANO, STRAMANDINOLI  
MICHELE, TONDELLI SIMONA, TORRE  
CARMELO, TORRICELLI ANDREA, ULRICI  
GIOVANNA, VECCHIETTI SANDRA, VIVIANI  
SILVIA

Progetto grafico  
ILARIA GIATTI

**DOSSIER** urbanistica