

Conoscenza, riordino e tutela del territorio nella programmazione e nell'intervento della Regione Sicilia

1. Introduzione

Nel recente periodo il territorio siciliano ha subito profondi rivolgimenti. Si è trattato di cambiamenti di natura diversa, risultato di una accentuata pressione umana che si è determinata sul territorio in conseguenza di una sostenuta crescita economica e sociale. Diversi punti del territorio isolano, con particolare preferenza per le aree costiere piuttosto che per quelle interne, sono divenuti sede di scelte antropiche di natura industriale, insediativa, funzionale, turistica e commerciale e spesso, originate da esse, si sono avuti impatti ed emergenze ambientali notevoli. Ne è scaturito un rimodellamento dei paesaggi tradizionali i quali non rispecchiano più la fisionomia che di essi si aveva sino a qualche tempo addietro.

In questo quadro hanno assunto particolare rilievo:

- L'insistenza della popolazione nella fascia costiera che si traduce nello sviluppo di un'inestricabile intreccio di relazioni funzionali e di una disordinata trama territoriale.

- La dilatazione dello spazio urbano, caratterizzato dalla polarizzazione costiera e metropolitana.

- Il declino demografico e l'abbandono economico-sociale delle aree montane ed interne.

- La crescita delle attività economico-funzionali e delle infrastrutture.

- L'alterazione dell'equilibrio ambientale, il consumo accresciuto di suolo e l'incremento del traffico urbano ed extraurbano.

Per effetto combinato di tutti questi fattori la Sicilia si è andata configurando come una struttu-

ra policentrica complessa. Alcuni fattori di sviluppo, diffusivi nel tempo e nello spazio, interagendo con le strutture territoriali consolidate, hanno dato vita a nuove configurazioni in un intreccio di discontinuità e squilibri. I nuovi processi di sviluppo hanno disarticolato l'antico spazio, dominato dalle regioni naturali e dalle attività umane a prevalente vocazione agricolo-artigianale, facendo saltare le antiche omogeneità e permanenze. Dalla scomposizione e dal rimodellamento della tradizionale orditura spaziale si è innescata una nuova regionalizzazione, ma sarebbe meglio dire, una pluralità di realtà regionali autonome e contrastanti di difficile interpretazione.

Da qualche tempo, superando il vecchio schematico interpretativo ed una visione dell'isola quale contesto territoriale omogeneo ed indifferenziato, si sono realizzati nuovi interventi, analisi e studi nella direzione di una più adeguata comprensione del territorio siciliano e delle sue mutazioni. Avanzamenti teorici ed accresciute competenze hanno reso più avvertita l'autorità istituzionale sicché si è fatta strada una diversa sensibilità ed una moderna, più articolata lettura che tenta di interpretare il veloce cambiamento territoriale siciliano.

La Regione Siciliana con la Legge 19 Maggio 1988 n. 6, contenente norme sull'attuazione della programmazione, prevedeva un piano regionale di sviluppo da realizzare mediante «progetti di attuazione». Pertanto, a partire dal 1990 veniva intrapreso in maniera organica tutto un processo innovativo che potesse dotarla di un insieme di atti e strumenti di programmazione in grado di progettare i nuovi meccanismi di decisione politi-



ca e di razionalizzare il proprio apparato di conoscenza del territorio siciliano. Obiettivo prioritario diveniva l'attuazione di una strategia che tentasse di sanare le gravi ferite inferte all'ambiente e riqualificare il territorio. Dopo aver affrontato alcune grandi riforme istituzionali ed organizzative, alla fine del 1992 veniva approvato un piano regionale di sviluppo che, attraverso tutta una progettazione di studi, indagini e ricerche, assegnava priorità assoluta ai piani di attuazione.

Pur in ritardo rispetto ad altri più sensibili contesti regionali ed in un quadro di forte compromissione territoriale, la Regione Sicilia, attraverso un più solido impegno istituzionale, sviluppava una vera e propria azione di conoscenza, riordino e tutela del territorio al fine di dare fondamento scientifico all'attività di programmazione in campo territoriale.

Di tale impegno, in verità assai cospicuo nel recente periodo, senza voler essere esaustivi, verranno illustrate le linee che sono sembrate essenziali per comprendere i cambiamenti recenti ed in atto ma anche per dare conto, in un certo senso, della diversa sensibilità, scientifica ed istituzionale, sviluppata verso il territorio siciliano da parte della sua maggiore istituzione.

2. La valutazione d'impatto ambientale

La legge sulla valutazione d'impatto ambientale, in sigla VIA, ovvero la modifica a cui il territorio e l'ambiente vengono sottoposti dalla realizzazione di un'opera pubblica, ha assunto negli anni sempre maggiore rilievo nella pianificazione territoriale a tutti i livelli; approvata ai primi degli anni '90, essa veniva a colmare una lacuna nella legislazione regionale sulla tutela dell'ambiente in Sicilia. Il testo di legge si muoveva in sintonia con la legge quadro nazionale, in aderenza con le direttive comunitarie, di cui sposava la filosofia, nonché con altre disposizioni già impartite dalla Regione su temi simili.

Per quanto la Regione Sicilia avesse prodotto fin dal 1981 un corpus di normative che le garantivano una discreta autonomia circa la conservazione dei beni ambientali, la tutela del paesaggio e dell'ambiente, il testo sul VIA dava organicità alla materia ed attribuiva una competenza maggiore ai poteri istituzionali. Il disegno di legge identifica e descrive le condizioni ambientali e i possibili impatti, prima e dopo gli interventi; determina i tempi e la durata di ciascun impatto, e quanto meno di quelli più significativi; quantifica le modifiche avvenute dopo la realizzazione del-

l'opera e, infine, pone le misure di valutazione globale e degli effetti del progetto. Le valutazioni di cui parla la Legge verranno effettuate su alcuni «bersagli fisici potenziali» che altro non sono che le acque superficiali e sotterranee, l'aria, il suolo, il clima, gli individui, l'ecosistema in generale. Anche la realizzazione di un'opera pubblica, al di là dell'utilità, può colpire alcuni valori che proprio dall'ecosistema dipendono. Parliamo della salute pubblica, delle risorse economiche, territoriali, scientifiche e culturali: in una parola l'impatto ambientale modifica, nel bene e nel male, la qualità della vita.

Uno dei punti principali della legge è la creazione di una banca dati, un sistema informativo, al quale fare riferimento, prima di elaborare un qualsiasi piano regionale territoriale, ed un archivio la cui realizzazione sarà curata dall'Università. Nel progetto si affermano importanti principi, alcuni dei quali qui vengono richiamati:

1) Lo studio del VIA diviene un prodotto interdisciplinare per la molteplicità e la diversità dei fattori ambientali da esaminare;

2) L'accertamento e la verifica del VIA dovrà essere fatto da organi regionali in cui sia presente la stessa interdisciplinarietà da esaminare;

3) La definizione d'impatto è il risultato della necessaria istruttoria sulla domanda di ottenimento dell'attestato di compatibilità e della differenza tra la qualità ambientale ex ante e quella ex post;

4) Le procedure di valutazione da verificare devono essere trasparenti e ripercorribili e, per ciò, basate su criteri quali-quantitativi.

Figure professionali di estrazione culturale diversa (geologi, botanici, zoologi, idrologi, architetti, paesaggisti, geografi ecc.) potranno concorrere alla realizzazione di un valido studio d'impatto ambientale.

3. Le linee guida del piano territoriale paesistico regionale

Pur nel quadro di una non chiara definizione e delimitazione delle competenze istituzionali, dibattuta tra l'adozione di un progetto urbanistico-territoriale e di un piano paesistico, la Regione Sicilia per conto del suo Assessorato ai Beni Culturali ed Ambientali e alla Pubblica Istruzione, elaborato da un Comitato Scientifico che l'approvava nella seduta del 30/4/1996, pubblicava e divulgava il testo in due volumi delle «Linee guida del piano territoriale paesistico regionale».

La filosofia che muove le «Linee Guida» è quella del superamento del modello «statistico-conser-

vativo» implicitamente presente nella vecchia impostazione per affermare la validità di uno strumento «gestionale-dinamico» da cui possa scaturire «un'analisi complessiva dell'intero territorio regionale, dal quale debbano enuclearsi tutte le componenti paesistiche con le loro interconnessioni e i loro reciproci condizionamenti».

Il testo vuole affermare l'esigenza di più incisive politiche di conservazione delle risorse vitali e del patrimonio dei beni culturali nonché stimolare politiche di protezione «mirate» per singoli e peculiari risorse. Le linee fondamentali del Piano sono date da tematismi diversi, collegate da un filo comune e suscettibili di futuri sviluppi. I tematismi ai quali si fa riferimento comprendono le aree archeologiche, la viabilità, il paesaggio urbano, i paesaggi agrari, gli ambiti di tutela naturale (parchi, riserve regionali), i paesaggi costieri e le attività marinare, i paesaggi industriali nonché le attività artigianali. Come si legge testualmente, il Piano territoriale Paesistico Regionale persegue fondamentalmente i seguenti obiettivi:

a) la stabilizzazione ecologica del contesto ambientale regionale, la difesa del suolo e della biodiversità, con particolare attenzione per le situazioni di rischio e di criticità;

b) la valorizzazione dell'identità e della peculiarità del paesaggio regionale, sia nel suo insieme unitario che nelle diverse specifiche configurazioni;

c) il miglioramento della fruibilità sociale del patrimonio ambientale regionale, sia per le attuali che per le future generazioni.

Il perseguimento di tali obiettivi in una materia così complessa richiede interventi mirati e reciprocamente integrati, strumenti di supporto, un rinnovato impegno delle forze culturali, politiche ed amministrative che operano in Sicilia e che rappresentano fattori essenziali dello sviluppo. Ma soprattutto il Piano Territoriale Paesistico richiede una rinnovata capacità interpretativa della difficile tessitura urbana e regionale dell'isola, tale che introduca nelle realtà territoriali livelli più elevati di organizzazione funzionale e di protezione ambientale.

4. La carta dell'uso del suolo della Sicilia

L'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente ha realizzato, ad opera della Geomap srl di Firenze, la Carta dell'uso del suolo della Sicilia. La legge regionale n. 71 del 27/12/78 faceva obbligo all'Assessorato di attrezzarsi, per la pianificazione regionale del territorio, di validi strumenti cono-

scrittivi, che potessero servire di ausilio alla programmazione delle iniziative della propria amministrazione. In tale direzione, venivano realizzati studi e carte tematiche a scala regionale, quali la Carta dei suoli della Sicilia, in scala 1:250.000, dalla Facoltà di Agraria dell'Università di Palermo, e la Carta dei siti archeologici della Sicilia, in scala 1:100.000, dalla Facoltà di Architettura dell'Università di Palermo. In questo quadro, di più ampia realizzazione si può considerare la Carta dell'uso del suolo della Sicilia perché rappresenta un quadro sintetico ed idoneo, per la quantità di dati che contiene, del territorio regionale; essa costituisce indubbiamente un valido strumento per la verifica dell'incisiva attività antropica nella regione che per le eventuali scelte future di pianificazione del territorio siciliano. Tale Carta è stata redatta attraverso la fotointerpretazione delle immagini satellitari (satellite Landsat) riprese negli anni 1987 e 1988 in due periodi stagionali, l'uno primaverile, l'altro estivo. Va rilevato che già precedentemente alla stesura della Carta si disponeva di coperture aerofotogrammetriche del territorio regionale, eseguite a scale diverse, una nel 1987, alla scala 1:10.000, e l'altra nel 1989, alla scala 1:75.000. La prima era stata realizzata a colori, la seconda in bianco e nero. La fotointerpretazione delle immagini da satellite della carta dell'uso del suolo è stata eseguita alla scala 1:100.000 mentre la Carta realizzata a stampa è alla scala 1:250.000. Dato che, come enunciato in premessa, la Carta del suolo è stata realizzata come strumento informativo per la pianificazione del territorio regionale, si sono messi in evidenza, rappresentandoli nei particolari, i quadri fenomenali dell'attività antropica: zone urbanizzate, zone produttive e infrastrutture, zone in trasformazione, zone verdi urbane e zone archeologiche, zone agricole distinguendole per la tipologia della coltura, zone boschive, zone umide, ecc.

La legenda della carta è realizzata con uno schema gerarchizzato in tre livelli, ove il primo livello rappresenta il territorio in cinque grandi categorie di ambienti diversi (territori modellati artificialmente, territori agricoli, territori boscati e ambienti seminaturali, zone umide, corpi idrici), che a loro volta sono suddivisi in diversi ambienti a seconda del loro grado di artificialità o naturalità o dipendente dalla tipologia della natura o arredo artificiale (boschi, coltivazioni seminate o legnose, centri urbani o industriali o infrastrutturali, zone umide interne o costiere ecc.). Ancora, nel terzo livello di classe di uso del suolo le prime tipologie di ambienti rappresentati vengono più particolarmente descritte individuando,



nel caso ad esempio delle zone urbanizzate, perfino le differenze tra quelle a tessuto denso e tessuto rado; nel caso di zone produttive e di infrastrutture vengono indicate nello specifico le aree industriali, le aree portuali, infrastrutture generiche ed importanti; allo stesso modo per le coltivazioni legnose vengono distinti gli agrumeti, i vigneti, gli oliveti, i mandorleti, i frutteti, ecc. Vengono distinti ancora, perfino, i laghi artificiali da quelli naturali, nell'ambito delle acque continentali, le saline dai pantani tra le zone umide costiere, e così via. Va, infine, fatto presente per rendere meglio l'idea della particolareggiata rappresentazione della Carta, che nell'ambito dei frutteti vengono indicate con minuzia le presenze più significative del tipo di frutta coltivata quali: agrumi, ortaggi, ficodindia, carrubo, mandorlo, olivo, palma nana e vite. Tale modello particolareggiato di informazione viene riprodotto anche per gli altri ambienti naturali o artificiali. Infine, va ricordato, che la Carta dell'uso del suolo della Sicilia, riporta il tabulato delle superfici, rappresentate in ettari e in percentuale del totale del territorio regionale suddiviso nei nove territori provinciali e la superficie totale regionale suddivisa anche essa per le cinque classi di primo livello dell'uso del suolo della regione.

5. Le aree protette

La Regione Sicilia, consapevole delle necessità di diffondere la cultura naturalistica, consolidatasi a partire dagli anni '60, con l'approvazione della legge n. 98 del 1981 e la successiva n.14 del 1988, si è ritagliato un posto di tutto rispetto tra le «forze ambientaliste e protezionistiche», collocandosi a pari livello di altri paesi europei dove la cultura ambientalistica è stata da sempre tenuta in maggiore considerazione. La predetta legge del 1981 riguarda la possibilità della Regione di istituire «nell'ambito di una politica diretta al riequilibrio territoriale, parchi e riserve naturali, per concorrere, nel rispetto dell'interesse nazionale, delle convenzioni e degli accordi internazionali, alla salvaguardia, gestione, conservazione e difesa del paesaggio e dell'ambiente naturale» (art. 1 L.R. n.98/81). Tale legge esprime, ancora, le «Nozioni di parco e riserva naturale» (art. 3) e ne delinea i compiti (art. 4); vengono individuati, altresì, i caratteri generali della «Tipologia dei territori sottoposti a tutela» (art. 7), vengono formulate le «Norme sull'articolazione zonale dei parchi regionali» - zona di riserva integrale (zona A), zona di riserva generale (zona B), zona di protezione

(zona C), zona di controllo (zona D) (art. 8), le «Norme sulla gestione dei parchi regionali» (art. 9), le «Norme per la gestione delle riserve naturali» (art. 20).

L'art. 30 istituisce il Parco dell'Etna, definitivamente costituito con il Dpr del 17/3/87, e il successivo articolo della stessa legge istituisce le prime 19 riserve, che hanno avuto piena costituzione a seguito di successivi decreti assessoriali del 1984 e del 1985. L'art. 33, inoltre, fissa le norme particolari per l'istituzione della riserva orientata dello «Zingaro».

La Legge regionale n.14 del 9 Agosto 1988 indica le «Modifiche ed integrazioni alla presente legge che detta le norme di parchi e riserve naturali». Detta legge disciplina l'istituzione e la composizione del Consiglio regionale per la protezione del patrimonio naturale, la costituzione dell'Ente Parco, gli organi dell'Ente stesso, il personale, i compiti del comitato tecnico-scientifico, il programma pluriennale economico-sociale dell'Ente Parco, l'esecuzione di opere connesse alla diretta fruizione dei parchi, l'istituzione e compiti dei consigli provinciali scientifici delle riserve e del patrimonio naturale, ecc.

Con decreto dell'Assessore al Territorio e all'Ambiente del 9/11/1989 viene istituito il Parco delle Madonie e il relativo Ente di gestione. Lo stesso atto legislativo ne prevede l'articolazione zonale e la disciplina di massima delle attività esercitabili in ciascuna zona. Successivamente con Decreto assessoriale del 6/2/1990 viene delimitata la superficie territoriale in via definitiva.

Un altro passo in avanti, nella direzione della salvaguardia del territorio regionale, viene fatto dalla Regione Sicilia con l'emanazione del Decreto assessoriale del 10 giugno 1991, che approva la proposta di piano regionale dei parchi e delle riserve naturali, elaborata dal Consiglio regionale, costituendo, di fatto, ben oltre 79 riserve naturali ricadenti in tutte le province della regione.

Ultimo atto dimostrativo della sensibilità verso la tutela ambientale è rappresentato dalla costituzione del più grande parco regionale, il Parco dei Nebrodi, grazie al decreto assessoriale del 4/8/1993. Esso si distribuisce su una vastissima area all'interno dei Monti Nebrodi ed interessa le province di Messina, Catania, Enna e Palermo.

Certamente con l'istituzione di circa un centinaio di riserve naturali e 3 estesissimi parchi regionali, la Regione Sicilia ha avviato un processo di salvaguardia ambientale tale da sottrarre alla continua aggressione delle attività antropiche buona parte del territorio regionale. Tuttavia, nonostante gli obiettivi raggiunti da questo intenso impe-

gno ambientalistico, molto rimane da fare nella direzione della reale attuazione delle norme emanate; tanto deve essere ancora realizzato, affinché venga limitato il degrado territoriale e venga avviato un programma di recupero ambientale. Infatti attraverso infiniti intoppi procedurali, cavilli applicativi, difficoltà gestionali, il cammino delle aree protette in Sicilia s'imbatta in innumerevoli difficoltà che potrebbero vanificare gli sforzi fin qui fatti, dalle istituzioni, dalle associazioni ambientaliste, e dai semplici cittadini.

6. Le aree metropolitane

Con l'approvazione della legge regionale n. 9 del 1986 è stato avviato un processo, il cui lungo e difficile iter si è da poco concluso, per la realizzazione delle aree metropolitane in Sicilia comprendente le città, e relative aree conurbate, di Palermo, Catania e Messina. L'intento intrinseco che il progetto ha voluto raggiungere, attraverso specifici piani integrativi, è stato quello di riequilibrare le condizioni disagiate dell'insediamento urbano e di migliorare la qualità della vita. Infatti siamo in presenza di centri urbani (Palermo, 1.000.000 ab; Catania, 710.000 ab; Messina, 450.000 ab.) in cui ricade l'intero apparato economico-produttivo della regione, aree metropolitane nelle quali risiede circa il 50% dell'intera popolazione regionale, sistemi urbani che polarizzano non soltanto i centri limitrofi ma addirittura comuni di altre province, per i servizi e le strutture presenti esclusivamente in questi centri. Così avviene per Palermo, che attira le popolazioni delle province di Trapani e Agrigento, lo stesso accade per Catania nei confronti delle province di Siracusa, Ragusa e Enna, ed altrettanto avviene per Messina riguardo le genti della provincia di Reggio Calabria. I porti, gli aeroporti, le Università, i centri ospedalieri all'avanguardia, rappresentano alcune di quelle strutture polarizzanti; se a questo quadro si aggiunge la presenza di un apparato terziario politico-burocratico, degli apparati industriali, delle imprese di costruzione, installazione, alimentari e della distribuzione (per esempio, oltre il 50% dell'industria della provincia etnea si concentra su Catania) ci si rende conto della complessa soluzione organizzativa che tali poli urbani rappresentano per la regione. È altrettanto evidente che da tutto ciò scaturiscono realtà urbane alquanto squilibrate dal punto di vista economico; basti pensare alle stesse periferie urbane e ai centri agricoli interni, ai territori altamente artificiali, con scarsa presenza di verde e ai luoghi per il tempo libero;

territori, insomma, si a forte vitalità economica e sociale, ma con reali problemi di congestionamento, sovraffollamento e di continuo degrado ambientale e urbanistico.

Già il «Quadro di riferimento della programmazione regionale», approvato dall'Assemblea Regionale Siciliana nel 1982, in riferimento alle aree metropolitane, affrontava in uno specifico progetto strategico la questione del «Riassetto Territoriale, tutela ambientale e valorizzazione dei beni culturali» (Atti e Documenti della programmazione, n. 7, 1982), il tutto finalizzato al recupero del territorio grazie alla nuova cultura della pianificazione territoriale regionale rivolta al superamento delle problematiche non solo di tipo economico ma anche della armonica crescita urbana.

Nel 1988 le province regionali di Palermo e Catania e nel 1989 quella di Messina proponevano le relative delimitazioni delle aree metropolitane. Tali progetti di perimetrazione prevedevano 16 centri urbani per l'area metropolitana di Palermo, 26 per quella di Catania e 19 per l'area di Messina. Dopo anni di attesa, il lungo e controverso iter approvativo del progetto relativo alle aree metropolitane, nel 1995 con decreto del Presidente della Regione, diviene finalmente definitivo. Una chiara anomalia è facilmente riscontrabile nella definizione della delimitazione delle aree metropolitane. Infatti mentre, per l'area di Catania il progetto definitivo è rimasto pressoché invariato, passando da 26 comuni a 27, per l'area di Palermo si assiste ad un forte incremento, da 16 si passa a 26, e ancor più incomprensibile risulta la delimitazione dell'area metropolitana di Messina che vede incrementare il numero dei comuni che ne fanno parte da appena 19 a ben 48, includendo comuni ricadenti sul distante litorale tirrenico, come Milazzo e Barcellona Pozzo di Gotto e altri sul litorale ionico alquanto distanti, ed in assenza di un continuum urbanizzato, come Taormina, Castelmola e Giardini Naxos. Se analizziamo, brevemente, i centri per la delimitazione delle città metropolitane fissati dalla legge regionale n. 9 del 1986, ci rendiamo conto che la definitiva perimetrazione ne stravolge la logica originaria, rischiando di aggravarne le difficoltà prima rappresentate. Infatti i seguenti criteri di ordine amministrativo sono stati in definitiva chiaramente disattesi dalle scelte politiche giacché le aree in questione dovevano:

- essere ricomprese nell'ambito dello stesso territorio provinciale;
- avere, in base ai dati Istat relativi al 31 dicembre dell'anno precedente alla dichiarazione, una



popolazione residente non inferiore a 250 mila abitanti;

- essere caratterizzate dall'aggregazione, intorno ad un comune di almeno 200 mila abitanti, di più centri urbani aventi fra loro una sostanziale continuità di insediamenti;

- presentare un elevato grado di integrazione in ordine ai servizi essenziali, al sistema dei trasporti e allo sviluppo economico e sociale.

Comunque, nonostante le sopraccennate incongruenze, è chiaro che la realizzazione delle aree metropolitane, rappresenterà una grande opportunità per la Regione, in quanto essa si avvantaggerà di poli urbani capaci di sviluppare attività socio-economiche in grado di approntare ambiti non solo nazionali ma internazionali, ed in un secondo luogo, in quanto si potranno affrontare, con maggior coordinamento, quei problemi di natura territoriale che oggi coinvolgono le svariate realtà comunali ricadenti nelle aree metropolitane, quali i servizi fondamentali: trasporti, smaltimento dei rifiuti solidi urbani, approvvigionamento idrico, distribuzione del gas e realizzazione di opere pubbliche che superano l'interesse del singolo comune.

7. La politica dei trasporti in Sicilia

L'urgenza di una nuova politica dei trasporti nella regione siciliana è stata avvertita come istanza in tutti i settori. Pertanto negli anni '80 si iniziava con la rete stradale che ebbe un forte incremento arricchendosi delle più moderne infrastrutture nelle autostrade e in alcune superstrade. Lo sviluppo della rete stradale comportò lo sviluppo delle altre vie di comunicazione, investendo direttamente la politica dei trasporti, la quale ha uno stretto rapporto con la geografia economica e con la geografia sociale. Non a caso il *Piano regionale di sviluppo economico sociale 1992-1994*, approvato dall'Assemblea regionale, si occupa direttamente della situazione attuale dei trasporti.

Considerato che la mobilità all'interno dell'isola e i collegamenti con le vie di trasporto nazionale ed internazionali sono assicurati in massima parte dal trasporto su gomma, essendo le infrastrutture ferroviarie obsolete e poco rispondenti alle esigenze espresse dal settore e quelle marittime inadeguate, veniva sollecitata una nuova politica d'investimenti finalizzata al riequilibrio della domanda di trasporto con il potenziamento di infrastrutture alternative a quelle stradali.

Nel settore della mobilità delle persone in Sici-

lia ben il 79% si serve dell'automobile e dell'auto-bus, solo il 21% circa del treno, mentre gli spostamenti da e per l'esterno utilizzano l'automobile per il 23,6% contro il 46% relativo alla ferrovia e il 30,2% relativo al trasporto aereo; la rimanente parte, quasi insignificante, utilizza le vie marittime.

In quanto alla mobilità delle merci, il traffico annuale pari a 33,6 milioni di tonnellate si ripartisce tra i vari modi di trasporto: il 92% su strada, 1,7% su ferrovia e il 6,3% su nave per il traffico interno; il 46,4% su strada, il 13,1% su ferrovia e il 40,6% su nave per il traffico esterno. Dai dati forniti dall'Anas e dall'Aiscat si evince che l'insieme delle strade di grande comunicazione assorbe più della metà del trasporto su gomma.

Attualmente il sistema stradale isolano è costituito da un anello perimetrale incompleto e l'accessibilità tra le aree interne e tale circuitazione, assicurata da alcuni assi Nord-Sud anch'essi incompleti, presenta non poche carenze.

In quanto alle aree metropolitane Palermo e Catania recano gravi deficienze e ritardi per la risoluzione della movimentazione all'interno dell'area e per l'accessibilità con le infrastrutture di trasporto esterne, essendo incompleti gli assi di circonvallazione e quelli di penetrazione stradale.

Il trasporto ferroviario mostra uno stato di degrado generale e necessita di notevoli interventi finanziari per il ripristino di una funzionalità perduta.

Un riequilibrio tra i diversi sistemi di trasporto si potrà avere solo se si attuerà una completa ristrutturazione della rete che renda possibile e competitivo un sistema rispetto all'altro sistema. Lo stesso è da dire per il potenziamento del trasporto marittimo.

Relativamente al trasporto aereo, dato l'aumento costante della movimentazione con questo mezzo, considerata l'impossibilità di un potenziamento oltre misura dei due aeroporti di Palermo e Catania, in sede di definizione del Piano Generale dei Trasporti, venne ritenuta possibile la costruzione di una nuova infrastruttura nella Sicilia centro-meridionale. Di recente sono allo studio soluzioni alternative che tentano di utilizzare scali minori e dismessi.

L'attuale situazione dei trasporti in Sicilia, pertanto, richiede una forte iniziativa nei programmi di sviluppo che intervenga efficacemente per il completamento del sistema stradale, per il potenziamento del trasporto ferroviario e di quello marittimo, nella consapevolezza della potenziale necessaria acquisizione di nuovi mercati sia nei paesi dell'Africa Settentrionale che per il Nord-

Europa. A tal riguardo è stato presentato recentemente un progetto di legge che tende a migliorare il trasporto in Sicilia nel quadro di un sistema moderno e all'avanguardia. Inoltre viene proposto di determinare una «Authority» in grado di governare l'intero sistema con specifiche regolamentazioni per i vari comparti.

8. I piani regolatori

L'attività edilizia incontrollata, sviluppatasi con maggiore intensità negli anni '60, '70 e '80, ha generato uno scempio del territorio regionale, che assume enormi dimensioni a causa dell'irresponsabilità, dell'indifferenza e dell'incuria dimostrata dagli enti, regionali e locali, preposti alla salvaguardia ed allo sviluppo del territorio. Infatti, il recente boom edilizio ha interessato tutto il territorio dell'isola senza esclusione per le aree di grande interesse ambientale e addirittura di quelle archeologiche (vedasi il Parco archeologico di Agrigento-Valle dei Templi). Un evidente esempio è rappresentato dallo scempio perpetrato in danno alle zone costiere, dovuto al fenomeno delle seconde case ad uso vacanziero, e, circostanza ancor più grave, può considerarsi l'insediamento edilizio in quelle aree di particolare interesse naturalistico, molte delle quali sono riserve naturali protette. Tale degrado si è consumato nonostante la legge regionale n. 78 del 1976 stabilisca il vincolo di inedificabilità assoluta nelle fasce costiere, in quelle forestali e nei parchi archeologici e preveda come sanzione la demolizione, senza alcuna possibilità di sanatoria.

Chiaramente, la mancanza di adozione di adeguati strumenti urbanistici, programmati sulla base delle capacità e delle vocazioni del territorio, hanno provocato una disinvolta gestione dello stesso territorio negli anni passati. Le attuali condizioni delle grandi urbanizzazioni più o meno abusive già realizzate e del patrimonio edilizio da recuperare nei centri storici, imporrebbero la redazione dei piani regolatori ben mirati, che potrebbero scaturire soltanto dopo attento studio del complesso scenario territoriale.

Attualmente, invece, tali strumenti urbanistici sono stati realizzati sulla base di una conoscenza molto approssimativa del territorio comunale e in piena autonomia dalla pianificazione provinciale e dai vari servizi strutturali delle comunità urbane (vedi per tutti, lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani). Inoltre, spesso, i piani regolatori adottati dai vari comuni risultano essere sovradimensionati rispetto alla reale crescita demografica che ha

raggiunto, negli ultimi anni, livelli sempre più insignificanti. Infatti si ritrova nella quasi totalità di essi una previsione di crescita di nuove residenze edilizie, e, contestualmente, l'abbandono del patrimonio abitativo dei centri storici.

Come sopra già evidenziato, una idonea pianificazione urbanistica, comunque, può adottarsi esclusivamente a seguito di una attenta e scrupolosa conoscenza del territorio. Infatti una informazione appropriata e dettagliata sulle caratteristiche dell'ambiente urbano darebbe gli «input» necessari per valutare più adeguatamente le scelte politiche in campo urbanistico e per sorvegliare più efficacemente le distorsioni della crescita edilizia incontrollata; potrebbe, inoltre, coincidere più esattamente con gli strumenti di pianificazione generale come i piani territoriali provinciali, i piani settoriali, ecc. di emanazione regionale. Diversamente, continuando in siffatto modo, l'espansione urbana aumenterà senza tema di smentita il disordine e la conseguente difficoltà di controllo. Va ricordato, che «l'edilizia abusiva» in Sicilia è scaturita dalla mancata approvazione per decenni dei Piani Regolatori Generali da parte delle amministrazioni comunali: nel luglio del 1993 solo in un terzo dei comuni siciliani si era dotato di tali strumenti urbanistici. Il risultato di tale nefasta incuria è stato che molte realtà cittadine si trovano in un degradato contesto «urbano»; né l'approvazione di successivi piani regolatori tradizionali, per quanto corretti e particolareggiati, potrebbe essere idonea a risanare il degrado, men che mai gli assetti contorti dei quartieri periferici. In tali realtà cittadine, inoltre, rimane da affrontare il difficile problema dell'attuazione delle opere di carattere infrastrutturale del tutto inesistenti (alcuni comuni non hanno realizzato nemmeno il sistema fognario e la rete di illuminazione pubblica). È chiaro, allora, che la mancata adozione degli strumenti urbanistici è la causa principale cui addebitare il grande saccheggio territoriale e il conseguente degrado ambientale. A rafforzare il contenuto legislativo in materia di riordino urbano, già di per se vincolante in tutte quelle norme concernenti l'obbligo dell'applicazione del piano regolatore, la Regione Sicilia, al fine d'imporre ordine nel settore edilizio, ha approvato la legge n. 4 del 1994 che prevede la rimozione del Sindaco o del Consiglio comunale in caso di mancata adozione del Piano Regolatore generale. Ciononostante vi sono spinte volte a che venga approvato un decreto che costituisca una sorta di ennesima «sanatoria» per quelle amministrazioni comunali inadempienti.



9. Le aree interne della Sicilia

Se trascuriamo di definire il concetto di «aree interne» dal punto di vista della loro delimitazione e dimensione, concetto la cui precisazione rimanderebbe ad una lunga trattazione di illustri precedenti letterari, nell'ottica della Regione siciliana s'intende far corrispondere le «aree interne» ai territori emarginati dallo sviluppo delle aree costiere e di pianura del territorio regionale, con la perdita di qualificazione collegata ad attività oggi abbandonate o in via di abbandono come apicoltura, allevamento, attività minerarie. Aree dunque, il cui rilancio, si pensa, potrà avvenire attraverso una loro qualificazione, mirata a farle divenire aree con ruoli e funzioni speciali.

In tempi recenti anche l'economia siciliana ha risentito pesantemente degli effetti di una fase recessiva che ha investito l'intero Paese, facendo avvertire gli effetti negativi soprattutto nei livelli occupazionali, che erano già scesi drasticamente dopo il boom economico degli anni '60, e che sembrava potesse far traghettare la nostra regione verso livelli di benessere già raggiunti nel Centro-Nord. Il fallimento della politica d'intervento dello Stato volta ad un corretto sviluppo del meridione e ad un riequilibrio più complessivo dell'economia nazionale ha, viceversa, accentuato il vecchio dualismo Nord-Sud; in questa realtà l'area interna della Sicilia è stata ancor più penalizzata dal continuo e massiccio ricorso alla pubblica assistenza (nazionale e comunitaria), e dall'assenza di interventi strutturali certamente più pregnanti dal punto di vista economico. Gli errori del recente passato indicano, tra l'altro, che la Sicilia necessita di una seria programmazione economica studiata e realizzata sul territorio regionale in armonia con gli interventi dello Stato. Conoscenza e successivo riordino del territorio sono, certamente, momenti centrali e insostituibili della politica di programmazione demandata al potere politico regionale che certamente possiede idonei mezzi e competenze. E nello specifico ambito delle aree interne si deve fare riferimento alla Legge reg. n. 26 del 1988 che, delimitando le aree comunali oggetto d'intervento, costituisce il punto di partenza sul quale la Direzione regionale della programmazione, sulla base di un progetto di sviluppo del Gennaio 1990, dovrà sviluppare una approfondita base conoscitiva. In armonia col Piano regionale di sviluppo è stata altresì proposta una seconda delimitazione, peraltro molto prossima alla precedente e alla quale si affiancherà, avente per oggetto le «aree di recupero ambientale». Il progetto per le «aree interne», nell'ambito di una

qualificazione delle stesse, prevede come obiettivo primario il recupero del territorio degradato e la gestione delle aree urbanizzate (recupero di beni ambientali e storico-culturali). A tale proposito non va omissa il ruolo esercitato dalle attività tradizionali che debbono essere inserite in un'ottica moderna e non più anacronistica di un più ampio sviluppo sostenibile, e per le quali, pertanto, si ravvisa la necessità di uno specifico intervento programmatico.

L'inserimento in queste aree di nuove attività economiche deve passare attraverso un filtro che deve tenere conto del grande valore dell'ambiente anche rispetto alle iniziative di tipo tradizionale. In tal senso si è mossa la Legge reg. n. 25 del 9/6/1994 che detta una serie di norme sull'attività dell'agriturismo. Sollecitata, da anni, da ambientalisti, studiosi, ed operatori del settore, segna finalmente una tappa fondamentale nello sviluppo di quelle attività bio-compatibili che potrebbero rappresentare efficaci interventi di politica economica per la tutela dell'ambiente oltre che per lo sviluppo dell'agricoltura (sia in termini quantitativi che qualitativi), e per lo sviluppo della ruralità «intesa come quadro di vita e modello di civiltà». La valorizzazione del turismo rurale, all'interno di uno sviluppo turistico complessivo, porterebbe innegabili vantaggi nell'immediato a queste aree economicamente depresse; inoltre, non va dimenticato che questa normativa individua tra le sue finalità anche quella, certamente fondamentale, del riequilibrio del territorio, agevolando, attraverso meccanismi d'integrazione dei redditi appositamente studiati, il recupero di quelle zone montane che risultavano sino ad oggi fortemente penalizzate. Le nuove attività dovranno sapere rivitalizzare le aree urbane che in atto godono di un certo sviluppo, al fine di incrementare il livello occupazionale di lungo periodo. L'inserimento dei comuni interni nei sistemi metropolitani costituirebbe un'importante occasione di sviluppo e quindi un obiettivo da perseguire; ciò consentirebbe, infatti, l'accesso ai grandi programmi di finanziamento, diversamente irraggiungibili a causa della loro marginalità economica.

In buona sostanza la strategia di recupero delle aree interne punta a questi obiettivi:

- 1) Eliminazione delle condizioni di marginalità rispetto alle aree metropolitane con opportuni interventi nel sistema delle comunicazioni;
- 2) Efficienza dei servizi culturali, sociali, amministrativi in modo da ottenere un alto livello della qualità urbana complessiva dell'area;
- 3) Recupero del patrimonio storico-culturale

che caratterizza gli insediamenti anche in relazione alla funzione turistica;

4) Conservazione e tutela dell'ambiente naturale e paesaggistico, con specifici interventi orientati verso il turismo (agriturismo);

5) Incentivazione delle attività economiche del secondario e del terziario, nelle aree che hanno già raggiunto un consolidato livello di sviluppo.

Note

* Il presente lavoro è stato ideato e coordinato dal prof. Nunzio Famoso a cui si deve la stesura dei § 1, 2 e 3, ma discusso collegialmente con i dottori: Salvatore Cannizzaro a cui si deve la stesura dei § 4 e 5, Maria Castiglione a cui si deve la stesura dei § 6 e 7, Rosario Trimarchi a cui si deve la stesura dei § 8 e 9.

Bibliografia

- Agnello, A. (1986), *Formazione e attuazione dei piani regolatori particolareggiati nella Regione Siciliana*, Ispica, La Nuova Urbanistica.
- Amoroso, S. (1992), *Il trasporto marittimo in Sicilia*, Ce.re.s.t., Quaderno n.7, Palermo.
- Banco di Sicilia (1997), *L'economia siciliana, note ed informazioni*, A. A. '87-'96, Palermo.
- Boscacci, F. e Gorla, G. (a cura di) (1991), *Economie locali in ambiente competitivo*, Milano, F. Angeli.
- Camagni, A., Hoffman, A. e Latella, F. (a cura di) (1992), *Mezzogiorno e scienze regionali: l'analisi e la programmazione*, Milano, F. Angeli.
- Campione, G. e Sgroi, F. (1994), *La Sicilia. i luoghi e gli uomini*, Roma, Gangemi Editore.
- Cancila, O. (1992), *L'economia della Sicilia. Aspetti storici*, Milano, Il Saggiatore.
- Canzonieri, R. (1991), *Parchi e Riserve in Sicilia*, Palermo, Editrice Arbor.
- ESPI (1991), *Progetto di attuazione -Ambiente-*, Palermo, Regione Siciliana.
- Furnari, A. (1995) (a cura di), *L'agricoltura sostenibile in Sicilia*, Catania, CUECM.
- Grasso, A. (1994), *Le aree metropolitane siciliane. Funzioni, vincoli, strategie*, Bologna, Patron.
- Grasso, G. (1996), *La Sicilia a dimensione urbana*, Milano, F. Angeli.
- Guida generale della Sicilia (1996), *Annuario amministrativo, economico, turistico*, A. A. '91-'95
- IRPET-Presidenza della Regione Siciliana (1994), *Il modello multisettoriale dell'economia siciliana*, Milano, F. Angeli.
- Presidenza della Regione Siciliana (1996), *Situazione economica della Sicilia*, A. A. '90-'95.
- Regione Sicilia (1992), *Piano regionale di sviluppo economico-sociale '92-'94*, Palermo.
- Regione Sicilia (1992), *Progetto conoscenza. Situazione economica della Sicilia 1983-1991*, Palermo.
- Regione Sicilia, Assessorato dei Beni Culturali, Ambientali e della Pubblica Istruzione (1996), *Linee guida del piano territoriale paesistico regionale*, Palermo.
- Regione Sicilia, Assessorato Territorio e Ambiente (1994), *Carta dell'uso del suolo, note illustrative*, Palermo.
- Regione Sicilia, Direzione Generale della Programmazione (1991), *Materiali per il piano regionale di sviluppo '92-'94*, Palermo.
- Somea-Sicilia (1989), *Atlante economico e commerciale della Sicilia*, Roma.
- Trasselli, C. (1962), *Un secolo di politica stradale in Sicilia*, Caltanissetta, Sciascia.

