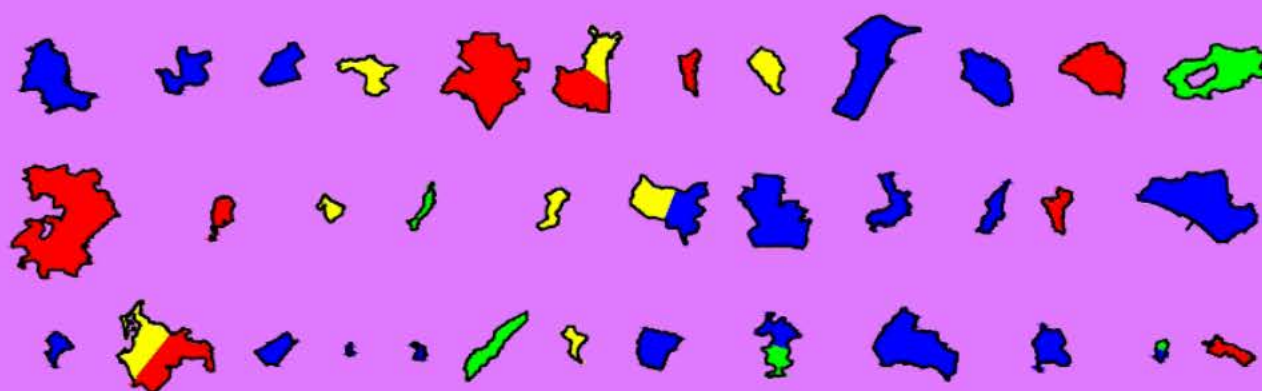
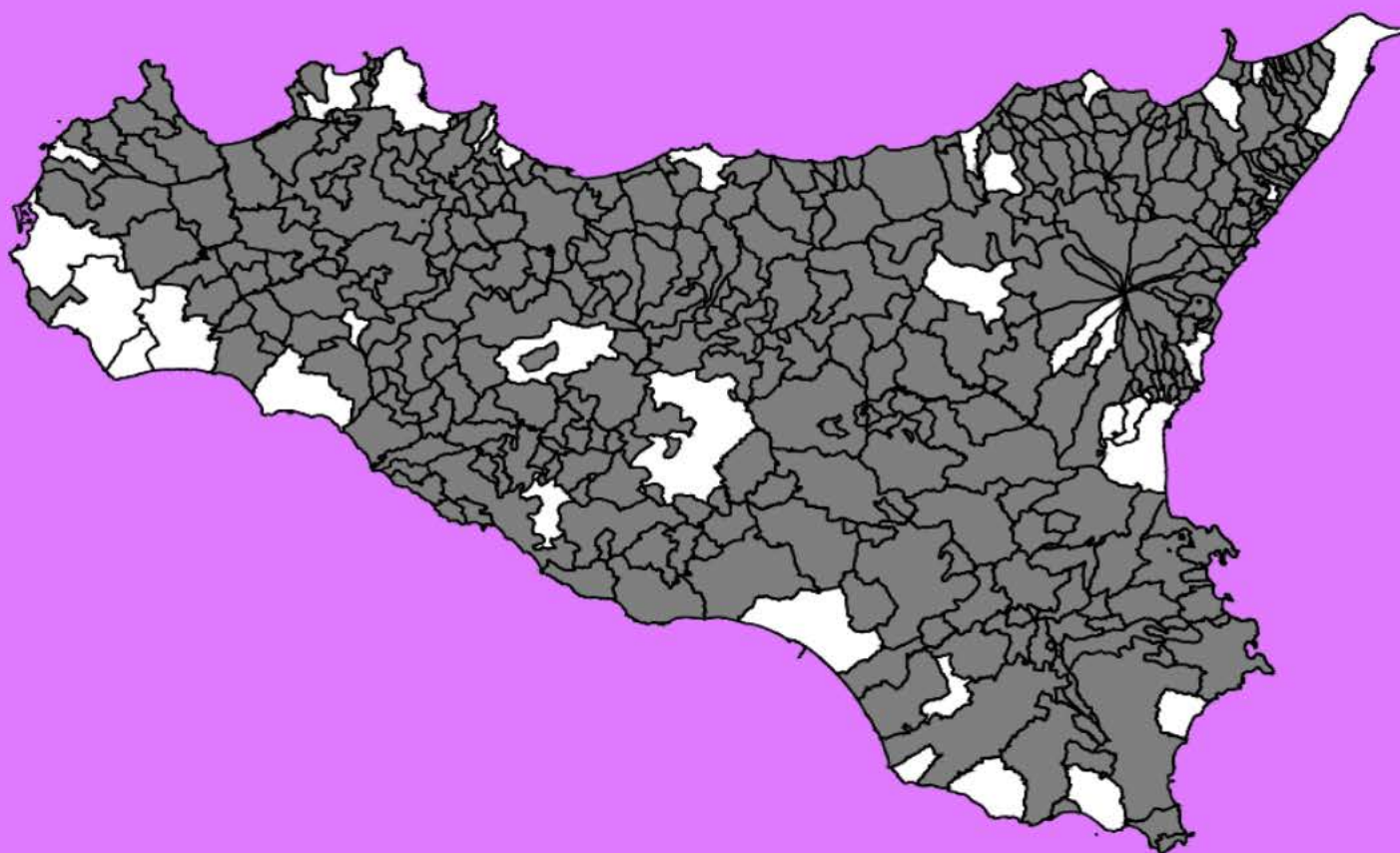


PARADIGMI SICILIANI

RAPPORTO SULLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA COMUNALE IN SICILIA

INU Sicilia



INU SICILIA

Paradigmi siciliani. Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica comunale in Sicilia

Le immagini contenute nel volume sono da attribuire, se non diversamente indicato, agli Autori dei saggi che le contengono

Impaginazione: Alice Pace

INU

Edizioni srl

Pubblicato da: INU Edizioni Srl

Via Castro Dei Volsci 14

00179 Roma Tel. 06 68134341 / 335-5487645

inued@inuedizioni.it

www.inuedizioni.com

Iscrizione CCIAA 81 4890/95

Iscrizione al Tribunale di Roma 3563/95

Copyright

INU Edizioni Srl

È possibile riprodurre testi o immagini con espressa citazione della fonte

ISBN: 978-88-7603-235-6 (eBook)

Data di pubblicazione: Marzo 2022

prezzo di copertina di Euro 0,00

**Istituto Nazionale di Urbanistica
Sezione Sicilia**

PARADIGMI SICILIANI

Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica comunale in Sicilia

A cura di
Giuseppe Trombino

Autori

Giuseppe Abbate, Marina Arena, Luca Barbarossa, Biagio Bisignani, Giuseppe Contiguglia, Giuseppe Dell'Utri, Maurizio Erbicella, Giuseppe Gangemi, Paolo La Greca, Adamo Carmelo Lamponi, Danilo La Rocca, Daniele La Rosa, Mario Nastasi, Viviana Pappalardo, Andrea Marcel Pidalà, Graziella Pitrolo, Viviana Pitrolo, Francesco Poidomani, Riccardo Privitera, Enrico Puleo, Gaetano Scarcella, Vincenzo Todaro, Maria Chiara Tomasino, Giuseppe Trombino, Ignazio Vinci

INU

Edizioni

Introduzione	11
<i>Giuseppe Trombino</i>	

PIANI REGOLATORI GENERALI (L.R. 71/1978)

1.1. Lo stato della pianificazione comunale in Sicilia. Una visione di insieme e per province	15
<i>Giuseppe Trombino</i>	
1.2. Lo stato della pianificazione nelle province. Approfondimenti	
Lo stato della pianificazione comunale nella provincia di Messina	27
<i>Andrea Marcel Pidalà</i>	
Lo stato della pianificazione comunale nella provincia di Palermo	31
<i>Vincenzo Todaro</i>	
Lo stato della pianificazione comunale nella provincia di Ragusa	35
<i>Francesco Poidomani</i>	
1.3. Casi di studio	
1.3.1 Città capoluogo	
Messina. Il nuovo PRG tra paesaggio, rigenerazione e capacitazione territoriale	37
<i>Marina Arena</i>	
Palermo. PRG 2.0. Un piano tra passato e futuro	43
<i>Graziella Pitrolo</i>	
1.3.2 Città medie	
Avola. Un piano per la città adattativa e resiliente	49
<i>Luca Barbarossa, Viviana Pappalardo</i>	
Barcellona Pozzo di Gotto. Tre momenti del piano: strutturale, strategico e operativo	55
<i>Giuseppe Gangemi</i>	
Carini. Avanti piano	61
<i>Giuseppe Trombino</i>	
Castelvetrano. Una città in crisi di identità	67
<i>Danilo La Rocca</i>	
Comiso. Il piano per la città della Pace e della Accoglienza	71
<i>Maurizio Erbicella</i>	
Favara. Regolare e rigenerare l'edilizia abusiva	77
<i>Adamo Carmelo Lamponi</i>	
Ispica. L'adozione infinita	83
<i>Giuseppe Gangemi</i>	
Gela. Alla fine, Penelope si stancò	89
<i>Enrico Puleo</i>	
Sciacca. Un doppio PRG	95
<i>Giuseppe Gangemi</i>	
1.3.3 Centri urbani minori	
Alcara Li Fusi. Qualità naturali e antropiche, mitigazione del rischio e intrapresa turistica	99
<i>Adamo Carmelo Lamponi</i>	

Campobello di Mazara. Dopo l'abusivismo il piano	105
<i>Giuseppe Trombino</i>	
Gioiosa Marea. Ultimi tentativi di accostamento e combinazione tra le pratiche di zoning e le strategie di visioning	111
<i>Andrea Marcel Pidalà</i>	
Pace del Mela. Il piano trattenuto	117
<i>Giuseppe Gangemi</i>	
Ragalna. Un piano urbanistico nell'era dei cambiamenti climatici	121
<i>Riccardo Privitera, Daniele La Rosa</i>	
Santa Croce Camerina. Un piano democratico	125
<i>Francesco Poidomani</i>	
Sant'Agata Li Battiati. Il piano nel piano	129
<i>Maurizio Erbicella</i>	
Savoca. Un piano di transizione	135
<i>Gaetano Scarcella</i>	
Troina. Un piano tra ambiente, paesaggio e sviluppo locale	139
<i>Paolo La Greca, Luca Barbarossa</i>	

2. PIANI URBANISTICI GENERALI (L.R. 19/2020)

2.1 Piani Urbanistici Generali. Una visione di insieme	147
<i>Giuseppe Trombino</i>	
Linee guida per la redazione del Piano Urbanistico Generale	155
<i>Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento dell'Urbanistica n. 116 del 7 Luglio 2021</i>	
2.2 Casi di studio	
Acireale. Prime sperimentazioni della L.R. 19/2020	173
<i>Paolo La Greca, Luca Barbarossa</i>	
Caltanissetta. Il "metodo" per la redazione del P.U.G.	179
<i>Giuseppe Dell'Utri</i>	
Catania. L'avvio del PUG	183
<i>Biagio Bisignani, Paolo La Greca</i>	
Marsala. Verso il primo piano urbanistico di nuova generazione	191
<i>Ignazio Vinci</i>	
Mazara del Vallo. Una esperienza pilota	197
<i>Giuseppe Trombino</i>	
Motta Santa Anastasia. Dal PRG al PUG	3 0 2
<i>Maurizio Erbicella</i>	
Sant'Agata di Militello. Oltre il PRG il PUG Urban Lab	207
<i>Giuseppe Contiguglia</i>	
Scicli. Un manifesto per la città di domani	211
<i>Viviana Pitrolo</i>	
Trapani. Dal Prg al Pug. Una pianificazione dissociata	215
<i>Giuseppe Gangemi</i>	



RAGALNA

Un piano urbanistico nell'era dei cambiamenti climatici

Riccardo Privitera, Daniele La Rosa¹

Piano Regolatore Generale. Variante generale

Progettista: Ufficio del Piano – ing. Antonino Scierri

Consulenza scientifica: Università di Catania – Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura – Laboratorio per la Progettazione Territoriale e Ambientale

Studi di settore: dott. geol. Domenico Bella (studio geologico); dott. agr. Giovanni Bonaccorsi (studio agricolo); Silvoconsulting srl (studio forestale); arch. Giuseppe Vincenzo Pulvirenti (VAS); dott.ssa Nunzia Rito Moschetto (PUC)

Data incarico: Luglio 2015

Data delibera Direttive: Dicembre 2015

Data adozione: Ottobre 2018

Popolazione (al 2011): 3.676 abitanti

Gli strumenti urbanistici nell'era dei cambiamenti climatici

I sempre più evidenti effetti avversi dei cambiamenti climatici sui territori urbanizzati sollecitano un profondo ripensamento degli strumenti urbanistici e dei loro contenuti soprattutto nella prospettiva della definizione di nuovi obiettivi di sostenibilità economica, sociale ed ambientale che consentano di ridisegnare insediamenti più sicuri, resilienti e con più elevati livelli di qualità urbana. Rivedere strumenti ed attrezzi della pianificazione e gestione del territorio, attraverso la possibile introduzione di elementi d'innovazione nelle politiche urbane e la ricerca e l'adozione di nuove strategie per pianificare, rappresenta un passaggio fondamentale per progettare e costruire insediamenti che possano meglio adattarsi ad i cambiamenti in atto (Martinico et al., 2013). Al centro di tali strategie si collocano, come nuovi strumenti progettuali, le infrastrutture verdi e blu. Le prime intese come sistemi complessi, multifunzionali e connessi di differenti tipi di attrezzature verdi (Mell, 2008), le altre quali sistemi di drenaggio, captazione e raccolta delle acque meteoriche alla scala urbana (Elliot, Trowsdale, 2007).

Tali infrastrutture rappresentano certamente strumenti efficaci per la fornitura di essenziali servizi ecosistemici come il sequestro di anidride carbonica, la regolazione del microclima, la rigenerazione della fertilità dei suoli, la riduzione delle isole di calore, la riduzione dell'effetto di ruscellamento delle acque meteoriche ma anche il miglioramento degli aspetti estetici, formali e di qualità urbana complessiva (Daily, 1997).

Nelle città siciliane, caratterizzate da un congenito deficit di spazi verdi pubblici, le pratiche di governo locale, inseguendo il mero obiettivo del soddisfacimento degli standard urbanistici, il più delle volte hanno mancato di affrontare i temi dello spazio pubblico, della qualità della dimensione abitativa, dell'ambiente, dei sistemi infrastrutturali della viabilità e del trasporto pubblico. Le ragioni di tale fallimento vanno anche ricercate nella grande difficoltà di acquisire suoli per la realizzazione di attrezzature e servizi attraverso la pratica generalizzata dell'esproprio per pubblica utilità, spesso abbandonata a causa delle ridotte disponibilità di cassa delle amministrazioni locali. Ma anche l'iniziativa privata di imprenditori ed investitori ha contribuito a produrre, all'in-

terno di un mercato immobiliare privo di significative spinte economiche, trasformazioni urbane quasi sempre povere sul piano degli spazi per la collettività. Tali spazi, richiesti nella forma di standard urbanistici secondo quanto stabilito dal D.M. 1444/68, sono stati restituiti in forma polverizzata ed hanno generato all'interno delle città una costellazione di frammenti e filetti di aree indefinite che per forma e ridotte dimensioni sono spesso risultate non fruibili come verde pubblico e tantomeno utilizzabili come sede per future attrezzature collettive.

Mettere dunque l'infrastruttura verde al centro del progetto di trasformazione urbanistica, specialmente in simili contesti, comporta l'indifferibile compito di esplorare nuovi e pertinenti meccanismi perequativi che assicurino da un lato la praticabilità economica degli scenari di trasformazione, e dall'altro garantiscano l'equità distributiva di oneri e vantaggi connessi alla trasformazione. L'adozione di adeguate strategie perequative è estremamente complessa, ma semplice resta il principio di fondo della perequazione che è quello di gravare contemporaneamente la proprietà del beneficio dell'edificabilità e del peso di contribuire all'elevamen-



1. *L'incisione del torrente Rosario che attraversa il centro abitato di Ragalna*
(Fonte: autori)

to generale della qualità urbana (Fiale, 2003). Tali strategie, tese a ridurre anche la disparità di trattamento tra i proprietari, si sono essenzialmente basate sullo strumento della concessione di diritti edificatori spendibili in altre aree del territorio comunale attraverso modalità differenti (Urbani, 2010).

Un modello di trasferimento di diritti edificatori per costruire l'infrastruttura verde

Una recente esperienza di pianificazione urbanistica in Sicilia Orientale, si è distinta per il tentativo di costruire tutto l'impianto del PRG attorno all'idea di una grande infrastruttura verde capace di far convergere tutte le trasformazioni verso obiettivi di sostenibilità ambientale, economica, sociale in un quadro di tutela delle specificità geomorfologiche e di valorizzazione delle identità culturali locali. Il Comune di Ragalna ha infatti avviato nel 2015 (seguendo l'iter previsto dall'allora vigente Legge Regionale 27 dicembre 1978, n. 71) il processo di redazione dello strumento urbanistico con il supporto scientifico del Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura dell'Università di Catania, puntando all'abbandono

no dell'approccio tradizionale del piano di lottizzazione in zona di espansione per esplorare nuove fattibilità economiche di densificazione controllata attraverso uno specifico procedimento di perequazione urbanistica.

Il territorio di Ragalna sorge sul versante sud-ovest dell'Etna in posizione eccentrica rispetto alla vasta conurbazione metropolitana catanese. Con i suoi circa 4.000 residenti ed oltre 13.000 abitanti stagionali, il Comune si estende su una superficie di oltre 39 kmq, e ricade per 2/3 all'interno del Parco Regionale dell'Etna. Il territorio, collinare alle quote più basse dove prevalgono coltivazioni d'olivo e di vite, gradualmente evolve in ambiente di alta montagna, con pendenze superiori al 10%, dove si insediano vaste formazioni boschive intervallate da pereti, meleti e castagneti fra conetti vulcanici e grotte di scorrimento lavico che rappresentano gli iconemi del paesaggio vulcanico etneo. Fra questi si distende, lungo una direttrice nord-sud, l'incisione naturale del torrente Rosario di particolare pregio paesaggistico e ambientale che attraversa l'intero centro urbano di Ragalna e che, per le sue caratteristiche morfologiche e orografiche, ha resistito ai processi di

antropizzazione sia agricola che urbana e che rappresenta oggi il suo principale elemento naturale identitario.

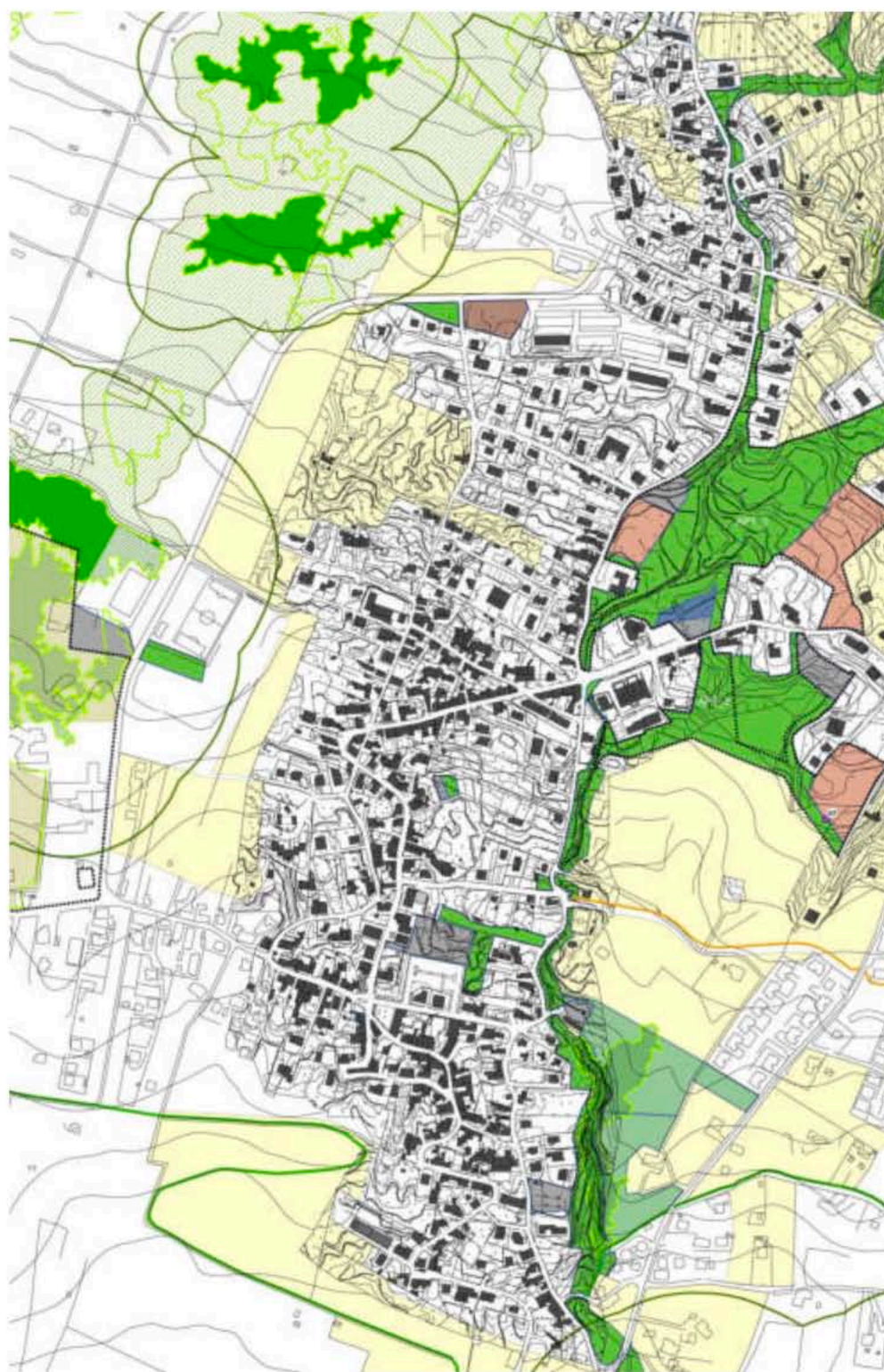
Il sistema urbano, diviso in due parti dal torrente, si sviluppa dunque lungo la stessa direttrice, da circa 500 ad oltre 1.000 m slm, con addensamenti su quattro nuclei distinti. Si tratta di un insediamento privo di una vera centralità e costituito da tessuti residenziali a bassa densità di matrice stagionale, nati a ridosso di piccoli aggregati storici diffusi, all'interno del quale permangono ambiti agricoli anche abbandonati, nonché brani isolati del bosco dell'Etna. Il torrente Rosario, diventa dunque la componente geomorfologica a partire dalla quale costruire una grande 'Dorsale Verde' lungo la direttrice dell'incisione nord-sud che, connettendo fra di loro tutti gli ambiti più pregiati dal punto di vista paesaggistico, ambientale e funzionale, consente di disegnare una infrastruttura verde pubblica di oltre 50 ettari di estensione.

Il processo di piano per Ragalna prende le mosse all'interno di un quadro istituzionale che vede il territorio comunale disciplinato, sotto il profilo urbanistico, dal PRG 1983 del Comune di Paternò, del quale faceva parte fino al 1985, anno in cui ottiene l'autonomia amministrativa. Con tali presupposti, il regime dei suoli di partenza risulta piuttosto libero da pesi di pregressi vincoli espropriativi e conformativi, dal momento che il territorio è prevalentemente normato come zona agricola generica, con qualche previsione di attrezzatura pubblica collettiva, alcuni brani di zona B di completamento e rari casi di zone C di espansione per residenze stagionali.

Il PRG di Ragalna sceglie dunque di le-

gare strettamente le scelte sulle nuove urbanizzazioni e nuove attrezzature collettive, il reperimento degli standard urbanistici ed il progetto del sistema della mobilità ciclo-pedonale e dell'agricoltura urbana al disegno della Dorsale Verde attraverso un meccanismo perequativo che consente di bilanciare ogni metro quadrato di urbanizzazione con un metro quadrato di superficie verde. Il meccanismo perequativo proposto si basa sull'obiettivo primario di acquisire le aree immediatamente contigue al Torrente Rosario per costruire attorno a questa incisione naturale tutta l'infrastruttura verde alla scala comunale. Attesa la proprietà già pubblica dalle acque demaniali del torrente, l'obiettivo prefissato è quello di acquisire le fasce di rispetto di 10 m sottoposte a vincolo d'inedificabilità assoluta ai sensi del R.D. 25 luglio 1904, n. 52 e tutte le aree limitrofe all'asta torrentizia perimetrate nel PAI come ambiti a rischio idraulico per fenomeni di inondazione (rischio elevato R3 e rischio molto elevato R4). A partire da questa nervatura minima e irrinunciabile, la Dorsale Verde si allarga su altri ambiti perlopiù caratterizzati da agricoltori abbandonati, incolti e a vegetazione spontanea che, nel progetto generale dell'infrastruttura, vengono ripensati come parchi suburbani, verde attrezzato di quartiere, ma anche come parcheggi ad elevata permeabilità e copertura vegetale. Tale infrastruttura si snoda fra le maglie dell'urbanizzato sparso, connettendo attraverso percorsi ciclo-pedonali insediamenti residenziali e ambiti destinati ad agricoltura urbana per la valorizzazione di vigneti e frutteti autoctoni in molti casi in fase di abbandono.

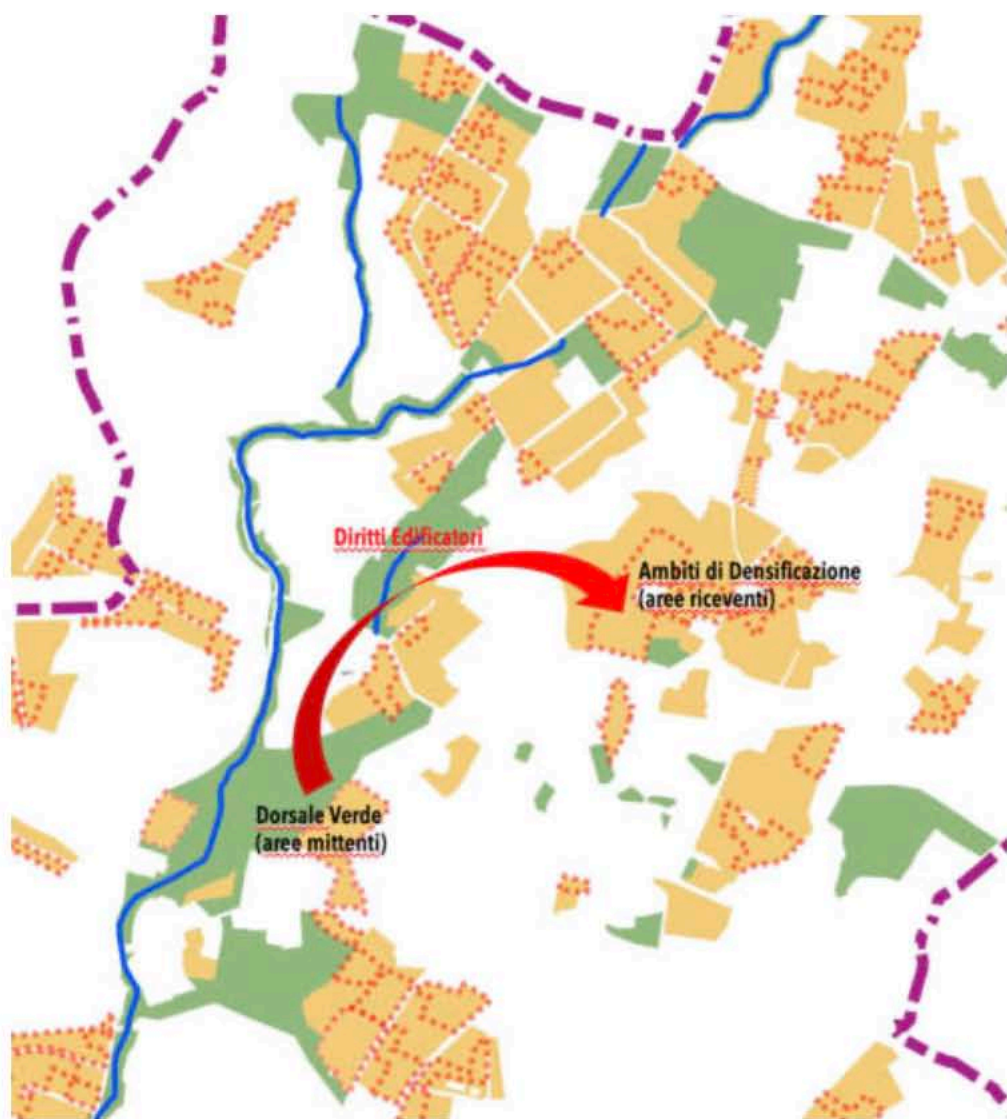
Proprio a partire da questo obiettivo, è



stato proposto un modello di trasferimento di diritti edificatori che, assegnando nuove potenzialità edificatorie alle aree da acquisire all'interno della Dorsale Verde, consente il decollo e poi l'atterraggio dei diritti in opportuni ambiti di densificazione. Questi diritti si sommano ai diritti a loro volta generati dalle stesse aree riceventi, consentendo la liberazio-

ne di un potenziale edificatorio, a fronte del pagamento del corrispettivo valore economico dei suoli della Dorsale e la conseguente cessione della proprietà alla pubblica amministrazione.

Gli ambiti della densificazione perequata sono stati individuati fra i tessuti periferici più esterni prevalentemente già urbanizzati e caratterizzati da tipi edilizi uni-fa-



3. Modello di trasferimento dei diritti edificatori per il PRG di Ragalna
(Fonte: autori)

miliari. L'idea che sta dietro tale scelta è quella, da un lato, di inibire il consumo di suolo di aree agricole o semi-naturali e dall'altro di valorizzare le opere di urbanizzazione primaria e le altre infrastrutture già esistenti completando contestualmente il disegno di suolo delle frange periurbane definendone il loro rapporto con gli ambiti della valorizzazione agricola. Agli ambiti della densificazione perequata è stato riconosciuto un plafond perequativo di 0,40 mc/mq rispetto ad un valore di 0,20 mc/mq assegnato alle aree della Dorsale Verde. Tali valori consentono interventi di trasformazione edilizia con indice complessivo pari a 0,60 mc/mq a fronte della liberazione e cessione

al pubblico di un'area della Dorsale di estensione pari a quella dell'intervento. La quantificazione dei plafond perequativi è stata condotta sulla base della stima dei valori di mercato dei terreni e dei manufatti dopo la trasformazione, sottoposti poi alla verifica del saggio di profitto e del valore di trasformazione (Realfonzo, 1994) per valutare la reale fattibilità delle trasformazioni urbanistiche proposte.

Riflessioni conclusive

Lo scenario delineato nella proposta di PRG di Ragalna prospetta la costruzione progressiva di un'infrastruttura verde che cresce per aggiunte successive in relazione agli interventi di trasformazione

dei privati nei previsti ambiti di densificazione. Si tratta di un approccio che, minimizzando il consumo di suolo in precisi tessuti già urbanizzati, ricerca il giusto bilanciamento fra fattibilità economica degli interventi dei privati e benefici per la collettività. Il modello proposto si scontra inevitabilmente con le resistenze culturali di un territorio non avvezzo al confronto con questioni relative alla sostenibilità ambientale ed economica dello sviluppo locale. L'integrazione di tale modello nel processo di costruzione del piano, giunto nel 2021 alla fase di avvio dell'istruttoria regionale, affronta infatti la difficile sfida di scardinare il tradizionale approccio della crescita incondizionata assecondata dai piani di lottizzazione per condividere, con gli attori locali, meccanismi più virtuosi sebbene più complessi e non ancora sufficientemente esplorati. Proprio la complessità dei meccanismi di attuazione rappresenta la grande sfida di queste pratiche innovative che sollecitano un profondo rinnovamento delle competenze tecniche e gestionali delle imprese del settore edile per gestire progetti di trasformazione urbana più complessi. Ma forse ancora più urgente, la necessità per le pubbliche amministrazioni di sviluppare competenze per governare il nuovo mercato dei diritti edificatori, attraverso l'assegnazione dei valori di mercato di tali diritti e l'istituzione e gestione di un apposito registro per il controllo del decollo/atterraggio di tali diritti edificatori.

Note

1. Dipartimento Ingegneria Civile e Architettura, Università di Catania, riccardo.privitera@dar.c.unict.it, dlarosa@dar.c.unict.it