

2.PREVISIONI URBANISTICHE E POLITICHE DI INDIRIZZO A LIVELLO REGIONALE

2.1 Il Piano regionale di sviluppo economico-sociale

Il Piano Regionale di sviluppo economico e sociale, così come definito dalla legge 6/’88, costituisce un primo riferimento per il Piano Provinciale, dal momento che fornisce le linee concrete di intervento per lo sviluppo dei settori produttivi, economici e sociali. In particolare individua i criteri direttivi della programmazione a livello regionale ed alcuni indirizzi operativi che definiscono problematiche e potenzialità connesse ai diversi settori di intervento e le relative priorità nell’ambito della politica regionale. Una particolare attenzione meritano inoltre alcune scelte relative alle strategie di intervento territoriali che conservano al loro interno elementi di una certa rilevanza innovativa.

Le strategie.

Il P.R.S. individua quattro diverse strategie di intervento: economica, territoriale, ambientale, sociale.

La strategia economica, che vede nelle politiche di rete il principale strumento per lo sviluppo delle risorse endogene della Regione, prevede come direttrici di intervento il potenziamento di alcune attività esistenti e l’inserimento di attività nuove. In questo contesto viene confermato il ruolo della grande impresa, sia pubblica che privata, sottolineando l’esigenza della creazione di un ambiente appropriato,

con riferimento sia alle infrastrutture che ai fattori immateriali. Nell’ambito delle attività esistenti, riconducibili alla piccola impresa, alle attività culturali, alle costruzioni, all’agricoltura, di particolare rilevanza sembra essere l’attenzione rivolta alla diversificazione dell’offerta turistica. La risorsa turismo viene ricondotta ad una attenta e programmata frammentazione dell’offerta nello spazio e nel tempo e (particolare per certi versi curioso, anche se sicuramente condivisibile) viene fatto esplicito riferimento al fatto che non sembra auspicabile un ulteriore potenziamento del turismo dei “villaggi”. Il tema è quindi strettamente connesso alla valorizzazione delle aree di pregio ambientale non ancora adeguatamente coinvolte nei circuiti turistici ed alle infrastrutture di collegamento tra le aree intensive e le aree destinate al recupero. L’inserimento di attività innovative fa riferimento a tre diversi settori:

- . l’agricoltura biologica, la valorizzazione dei parchi naturali e le tecnologie del riciclaggio, del disinquinamento, delle energie alternative;
- . la ricerca scientifica applicata ai siti archeologici ed ai centri storici, in particolare l’attivazione di processi di conservazione dinamica legata al ripristino d’uso degli edifici, a soluzioni “dolci” per il trasporto urbano.

. le scienze del mare e la vulcanologia.

La strategia territoriale del P.R.S. è particolarmente rilevante non solo per la diretta connessione con il P.T.P., ma anche per il carattere originale di alcune scelte proposte a livello regionale. Se il P.R.S. riconosce come priorità la riqualificazione delle aree metropolitane, la qualificazione delle aree interne ed il potenziamento dei trasporti e delle comunicazioni, a livello di strategie operative il Piano abbandona la tradizionale definizione di area metropolitana, identificandola invece con il concetto di Sistema Urbano, inteso come “insieme di città, il cui ambito spaziale copre l’intera superficie dell’isola”. La Sicilia viene quindi suddivisa in quattro Sistemi Urbani, che diventano gli ambiti di riferimento principali per le politiche territoriali: il Sistema della Sicilia Occidentale o Tirrenica (che comprende le Province di Palermo e Trapani), il Sistema della Sicilia Orientale o Ionica (province di Catania e Siracusa), il Sistema dello Stretto (province di Messina e Reggio Calabria), il Sistema della Sicilia Centro Meridionale (province di Caltanissetta, Enna , Ragusa, Agrigento). Nell’ambito di ogni sistema urbano sono identificate sei componenti funzionali: l’area intensiva, sede dei più importanti fenomeni insediativi; le aree libere, corrispondenti al territorio indifferenziato che grazie all’inserimento in un sistema urbano ne diviene area “funzionale” specifica; l’asse portante, inteso come “concetto progettuale da sviluppare al fine di rendere reale la componente generatrice delle relazioni fondamentali all’interno del singolo sistema urbano”; le direttrici di supporto , cioè i

collegamenti tra l’asse portante e la corrispondente area interna o gli altri sistemi; i centri di servizio, concentrati puntualmente sull’asse portante in corrispondenza dei preesistenti insediamenti urbani; l’infrastruttura strategica, intesa come infrastruttura di trasporto da realizzare ex-novo come componente fondamentale dell’asse portante. E’ immediato rilevare che la suddivisione del territorio in quattro sistemi territoriali nuovi comporta significative ripercussioni sia per quanto attiene all’articolazione delle infrastrutture di trasporto, sia per quanto attiene alla previsione di servizi, cioè per quelle scelte di diretta competenza del P.T.P.

Nell’ambito della scelta strategica di descrizione e definizione dei quattro sistemi urbani interessa direttamente la Provincia di Ragusa la scelta della creazione del sistema della Sicilia centro-meridionale, scelta motivata con l’intento di evitare l’ulteriore periferizzazione dei centri compresi a favore dello sviluppo di una maggiore autonomia dell’area. Dal momento che la delimitazione del perimetro del sistema implica non solo la coesione programmatica dei centri coinvolti, ma anche una sorta di consapevole scissione di questi rispetto alle aree non comprese (nel nostro caso Catania), sembra importante sottolineare che la creazione del sistema è prettamente riconducibile alla volontà di arrestare processi di periferizzazione dei centri coinvolti, e quindi pare essere inerente soprattutto alle aree urbanizzate e non sottintendere la volontà della scissione di un’identità consolidata quale quella degli Iblei, che in sede provinciale costituiscono un importante riferimento

per le politiche ambientali. Del resto l'identificazione degli Iblei come UTRAS (Unità Territoriale di Recupero Storico-Ambientale), seppure a titolo puramente esemplificativo, sembra affermare e sottolineare il riconoscimento della unitarietà ambientale del sistema.

Non si può non rilevare che la scelta di definire entità territoriali "nuove" per lo sviluppo della strategia territoriale assume importanza, in particolare modo per il sistema che comprende la provincia di Ragusa, per almeno tre motivi:

- . i sistemi individuati comportano una dimensione "progettuale" molto marcata, basti pensare che la scelta di un sistema di piccoli centri implica la creazione di nuove relazioni o, quantomeno, il potenziamento di relazioni attualmente ancora troppo deboli;

- . il rafforzamento dell'identità autonoma dei diversi sistemi è, almeno dal punto di vista concettuale e programmatico, conseguente alla messa in discussione di relazioni (anche se di dipendenza e periferizzazione) esistenti e spesso storicamente consolidate;

- . la dimensione programmatica e progettuale dei sistemi rende necessari processi di verifica alle diverse scale delle soluzioni adottate, a partire dalle diverse realtà provinciali; le competenze attribuite alla Provincia rivestono indubbiamente un ruolo decisivo nell'implementazione delle strategie proposte.

La strategia ambientale riconosce tre diversi ambiti di intervento: il territorio agro-silvo-pastorale, il territorio urbanizzato e l'ambiente costiero. I problemi connessi al territorio agro-silvo-pastorale sono prevalentemente riconducibili alle trasformazioni nell'uso del suolo

dovute alla modernizzazione dell'agricoltura, alle forestazione produttiva, all'eccessivo sfruttamento del pascolo, all'abbandono dell'attività agricola tradizionale. Obiettivo prioritario è assecondare l'inversione di tendenza già manifestatasi nell'ultimo decennio, mediante la creazione di riserve e parchi naturali, l'adozione di nuove pratiche colturali e l'avvio di una razionale forestazione, basata sull'inserimento di specie autoctone.

Il territorio urbanizzato ha risentito sia di alterazioni ambientali prodotte da grandi infrastrutture, sia di alterazioni dovute all'espansione urbana e a piccoli interventi diffusi. Nel primo caso si fa riferimento in particolare ad alcuni insediamenti industriali ed alle grandi localizzazioni turistiche che hanno spesso occupato grandi estensioni territoriali, compromettendo aree che non solo sono caratterizzate dalla elevata sensibilità ambientale, ma che costituiscono una delle principali ricchezze del territorio. Nel secondo caso rientrano i problemi connessi al degrado dei centri storici, alla congestione delle periferie, alla carenza di servizi e di aree verdi nelle aree metropolitane e al tema dell'abusivismo nei centri minori interni.

L'ambiente costiero è compromesso da fenomeni erosivi, derivanti principalmente dai fenomeni di antropizzazione dei litorali. In base agli indirizzi regionali sono auspicate strategie di pianificazione a livello provinciale che siano capaci di individuare le macrozone vocazionali, che attivino interventi coordinati, dall'ampliamento di aree protette alla razionalizzazione del sistema turistico-ricettivo, a tutti gli interventi che si configurino come strumenti concreti ed operativi di tutela e valorizzazione dell'ambiente costiero.

Il panorama descritto evidenzia la necessità e l'urgenza di interventi preventivi di tutela del territorio, anche attraverso le politiche legate alla gestione dell'energia, delle risorse idriche e alla gestione dei rifiuti, anch'essi parte integrante dei compiti istituzionali della Provincia. La scelta della creazione dei sistemi urbani viene ribadita nella strategia ambientale all'interno della quale essi divengono ambiti di riferimento territoriali per il bilancio tra domanda ed offerta di ambiente e quindi contesti per la valutazione ed il raggiungimento dell'equilibrio tra pressione ambientale esercitata dalla città e le risorse ambientali disponibili. In questa accezione essi vengono definiti "ecosistemi urbani".

La dimensione della *strategia sociale* del P.R.S. è enfatizzata e valorizzata dall'individuazione dell'innalzamento degli standard civili come uno dei due criteri direttori del piano, insieme all'aumento dell'occupazione produttiva: la dimensione sociale (dalla quantità e qualità dei servizi erogati, alla qualità dell'ambiente naturale ed urbano) non risulta quindi, come spesso accade, essere subordinata ai soli aspetti economici.

Le politiche della programmazione regionale:

I Progetti di Attuazione

I Progetti di Attuazione sono i principali strumenti operativi del P.R.S.. Coerenti con i due criteri direttori "dell'aumento dell'occupazione produttiva e dell'innalzamento degli standard civili di vita", i progetti consentono di identificare le priorità di intervento individuate a livello

regionale e forniscono alcuni indirizzi di intervento che possono essere sviluppati con la pianificazione a livello provinciale.

Il *P.d.A. Aree Interne* supera la tradizionale contrapposizione tra area metropolitana ed aree libere, e definisce le aree interne come "entità territorialmente vocate per azioni di recupero ambientale e storico-artistico", sottolineando che, dal momento che la qualità ambientale è la loro principale risorsa, esse devono essere assolutamente salvaguardate dalla funzione di "scarico" delle eccedenze urbane. I principali obiettivi relativi alle aree interne sono quindi da un lato il superamento della loro condizione di marginalità, realizzabile anche incrementando l'efficienza dei servizi culturali sociali ed amministrativi ed incentivando le attività economiche nei settori secondario e terziario; dall'altro la tutela ambientale ed il recupero del patrimonio storico-culturale. Gli strumenti operativi della strategia sulle aree interne sono le Unità Territoriali di Recupero Ambientale e Storico-Culturale. Il ruolo della Regione è quello di individuare le regole-guida per i progetti e le specifiche vocazioni delle singole aree, mentre è attraverso appositi accordi di programma tra la Regione, le Province ed i Comuni interessati che si potrà promuovere l'istituzione di Agenzie di Programmazione e gestione delle singole UTRAS.

Il *P.d.A. Aree metropolitane* fa riferimento ai quattro sistemi urbani precedentemente descritti. In particolare l'obiettivo relativo al sistema urbano della Sicilia centro-meridionale è "organizzare in un sistema urbano autonomo l'insieme dei piccoli e medi centri della Sicilia

interna e meridionale, in un asse portante Agrigento-Caltanissetta-Gela- Ragusa, per migliorare la qualità urbana di questi centri, ma soprattutto per evitare il loro tendenziale degrado come periferie”.

La scelta di non distribuire l’area sui due sistemi urbani più forti (Palermo e Catania) e quindi di non far gravitare Agrigento e Caltanissetta su Palermo e Gela e Ragusa su Catania, è determinata dalla volontà di interrompere la storica condizione di dipendenza e perifericità di questi centri, ma anche dalla convinzione di potere nel lungo periodo configurare questi centri come un arcipelago di centri urbani autonomi, rendendo l’area suscettibile di sviluppare servizi urbani superiori. L’infrastruttura strategica individuata è l’autostrada Agrigento-Gela-Ragusa.

Nell’ambito del *P.d.A. Gestione risorse idriche* vengono individuate le principali carenze della Regione. Oltre alla inadeguatezza del servizio di acquedotto ed alla qualità delle acque, si rilevano gravi carenze con ripercussioni di tipo ambientale, come gli squilibri di alcune falde sotterranee, e con ripercussioni di carattere economico, come l’insufficiente disponibilità di risorse idriche per l’agricoltura. Le strategie individuate vertono dunque sul completamento dei Piani di Bacino e sul miglioramento della gestione delle acque, prevedendo interventi sia di completamento dei grandi sistemi idrici sia di adeguamento delle opere di distribuzione.

I principali obiettivi del *P.d.A. Attuazione sistema agro-alimentare* sono rivolti non solo alla razionalizzazione dell’assistenza tecnica, della

formazione e delle ricerche, ma anche ad una attiva ed efficace sensibilizzazione sui problemi ecologici.

Il *P.d.A. Turismo* sottolinea l’esigenza della promozione, del potenziamento e della valorizzazione dell’offerta turistica, soffermandosi soprattutto sull’esigenza di diversificazione dell’offerta turistica, mediante una maggiore diffusione della stessa sul territorio e mediante una migliore articolazione nel tempo e nello spazio, ai fini di un allungamento della stagione turistica e di una utilizzazione più congrua di parte del patrimonio edilizio non utilizzato. La politica di diversificazione può attuarsi in primo luogo attraverso il riconoscimento delle differenti tipologie di turismo: attività termale, turismo congressuale, turismo culturale, agriturismo e turismo rurale, turismo “fuori stagione”. Gli indirizzi delineati, che non mancano di sottolineare il programmatico rifiuto di una “banale valorizzazione mercantile del patrimonio ambientale”, rifiutano una visione del turismo come settore che si limita a produrre e vendere servizi, evidenziando il ruolo e la responsabilità della pianificazione provinciale in materia di scelte operative. Nella realtà ragusana il tema è riconducibile prioritariamente alle potenzialità della zona montana e pedemontana, valorizzabili attraverso l’inserimento in circuiti turistici alternativi ed alla razionalizzazione del sistema turistico costiero attraverso l’offerta di “pacchetti turistici” completi ed articolati.

Nell’ambito del *P.d.A. Servizi alle imprese*, dedicato ai fattori di sviluppo immateriali cioè non riconducibili al capitale fisico delle

imprese e alle grandi reti infrastrutturali, il P.R.S. distingue cinque settori di intervento: il sistema universitario, il settore della ricerca, la formazione professionale, la domanda e offerta di servizi reali e le Aree di Sviluppo Industriale. Riconoscendo l'importante ruolo delle Asi, che hanno determinato migliori condizioni di operatività delle imprese ed hanno contribuito a controllare l'impatto di processi di sviluppo industriale spontaneistico, il P.R.S. propone come obiettivi principali il passaggio dalla costruzione alla gestione delle aree, ed evidenzia la necessità di ancorare ogni ulteriore intervento all'esistenza esplicita della domanda. Il progetto si articola quindi nella riorganizzazione delle aree sature, finalizzata alla maturazione di modelli gestionali privatistici, che consentano il passaggio da una gestione amministrativa ad una contrattualistica; nella riduzione di nuove aree potenziali senza prospettive di sviluppo, che saranno escluse da ulteriori apporti finanziari; nella valorizzazione delle aree di medio piccola dimensione già vocate, a partire dal completamento delle opere infrastrutturali già avviate. E' evidente qui come gli interrogativi intorno al tema del terzo polo industriale ragusano trovino nel P.R.S. una precisa risposta di ordine metodologico.

Il *P.d.A. Trasporti e comunicazioni* definisce obiettivi generali di potenziamento e razionalizzazione del sistema infrastrutturale, riconoscendo nei quattro sistemi urbani i contesti di riferimento per l'organizzazione delle infrastrutture di trasporto: migliorare l'accessibilità ai sistemi, migliorare i collegamenti tra i sistemi, incrementare l'accessibilità infrasistemica, con particolare attenzione ai

sistemi di accesso tra le aree intensive del sistema verso le aree destinate al recupero. Le gravi carenze nel sistema dei trasporti dell'isola ed il ruolo di servizio rispetto agli altri indirizzi individuati in sede regionale rende necessarie, a livello provinciale, politiche chiare ed efficaci nell'organizzazione del sistema dei trasporti, dalla viabilità primaria, alla viabilità locale al sistema dei trasporti ferroviario e marittimo.

Il tema delle risorse culturali della Regione, definito nel *P.d.A. Beni culturali*, evidenzia l'importanza del controllo dell'intero processo di valorizzazione dei beni, a partire dalla conoscenza, alla formazione alla gestione, alla tutela, alla fruizione, fino all'attivazione di processi di cooperazione nazionale ed internazionale. Risulta fin troppo evidente come ogni fase abbia un'identità propria, ma un'efficacia strettamente dipendente dalla realizzazione dell'intero processo.

I problemi connessi al settore ambientale sono sostanzialmente riconducibili alla dicotomia tra la ricchezza di risorse e lo spreco ed il degrado che le coinvolge. Il *P.d.A. Ambiente* è finalizzato a fornire concrete linee di intervento relative alla difesa del suolo e del territorio, alla conservazione della natura, alla gestione delle risorse idriche ed alla gestione dei rifiuti. Nel contesto ragusano è centrale il problema del depauperamento dell'ambiente montano in seguito al fenomeno di abbandono dell'attività agricola. Questo fenomeno riconosciuto tra le cause primarie del degrado, talvolta aggravato da interventi non idonei di forestazione, rende necessari interventi finalizzati a stimolare la

presenza attiva in ambiente montano, ma indirizzati da una attenzione continuativa alla struttura paesaggistica dei luoghi.

Alcune considerazioni conclusive

Il P.R.S. è certamente informato alla definizione di politiche, progetti ed azioni in genere condivisibili, ma è carente proprio là dove, nel costruire il grande quadro di riferimento, assume un carattere troppo “generale” e non scende a definire che cosa è possibile fare nel tempo breve. In sostanza, a tante buone intenzioni non corrispondono azioni concrete che la Provincia possa intraprendere fin da subito, con i ruoli e le risorse disponibili. Ciò non vuole significare che il quadro generale non dovesse essere costruito con le necessarie coerenze e con l’individuazione delle interrelazioni che devono caratterizzare le scelte di fondo e le relative politiche. In un quadro siffatto, date le scarse risorse di cui dispone l’amministrazione provinciale, è evidente che è necessario creare uno “sfondo” di opzioni cui chiamare a concorrere la Regione, la Provincia e gli enti locali. Ma una politica di interventi mirati, eventualmente di minimo investimento finanziario, su progetti molto circoscritti e definiti, può costituire un riferimento la cui portata può andare ben oltre l’efficacia delle singole misure, per creare cioè quel clima di fiducia e di solidarietà che costituisce la molla di un’azione virtuosa, di inversione di marcia di quel degrado economico, sociale e, soprattutto, territoriale, che il P.R.S. descrive in modo attento e consapevole. ■