

# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

21

numero 1 anno 2021





# BDC

Università degli Studi di Napoli Federico II

## 21

numero 1 anno 2021

### **Towards an Ecological Modernization of Our Society**

**Guest Editors**

Francesco Domenico Moccia

Alessandro Sgobbo



# **BDC**

**Università degli Studi di Napoli Federico II**

Via Toledo, 402  
80134 Napoli  
tel. + 39 081 2538659  
fax + 39 081 2538649  
e-mail [info.bdc@unina.it](mailto:info.bdc@unina.it)  
[www.bdc.unina.it](http://www.bdc.unina.it)

Direttore responsabile: Luigi Fusco Girard  
BDC - Bollettino del Centro Calza Bini - Università degli Studi di Napoli Federico II  
Registrazione: Cancelleria del Tribunale di Napoli, n. 5144, 06.09.2000  
BDC è pubblicato da FedOAPress (Federico II Open Access Press) e realizzato con Open Journal System

Print ISSN 1121-2918, electronic ISSN 2284-4732

#### Editor in chief

**Luigi Fusco Girard**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### Co-editors in chief

**Maria Cerreta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Pasquale De Toro**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### Associate editor

**Francesca Ferretti**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### Editorial board

**Antonio Acierno**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luigi Biggiero**, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Francesco Bruno**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Vito Cappiello**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Mario Coletta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Teresa Colletta**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Ileana Corbi**, Department of Structures for Engineering and Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Livia D'Apuzzo**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Gianluigi de Martino**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Stefania De Medici**, Department of Civil Engineering and Architecture, University of Catania, Catania, Italy  
**Francesco Forte**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Rosa Anna Genovese**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Fabrizio Mangoni di Santo Stefano**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luca Pagano**, Department of Civil, Architectural and Environmental Engineering, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Stefania Palmentieri**, Department of Political Sciences, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Luigi Picone**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Michelangelo Russo**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Salvatore Sessa**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy

#### Editorial staff

**Mariarosaria Angrisano**, **Martina Bosone**,  
**Antonia Gravagnuolo**, **Silvia Iodice**,  
**Francesca Nocca**, **Stefania Regalbutto**,  
Interdepartmental Research Center in Urban Planning  
Alberto Calza Bini, University of Naples Federico II,  
Naples, Italy

#### Scientific committee

**Roberto Banchini**, Ministry of Cultural Heritage and Activities (MiBACT), Rome, Italy  
**Alfonso Barbarisi**, School of Medicine, Second University of Naples (SUN), Naples, Italy  
**Eugenie L. Birch**, School of Design, University of Pennsylvania, Philadelphia, United States of America  
**Roberto Camagni**, Department of Building Environment Science and Technology (BEST), Polytechnic of Milan, Milan, Italy  
**Leonardo Casini**, Research Centre for Appraisal and Land Economics (Ce.S.E.T.), Florence, Italy  
**Rocco Curto**, Department of Architecture and Design, Polytechnic of Turin, Turin, Italy  
**Sasa Dobricic**, University of Nova Gorica, Nova Gorica, Slovenia  
**Maja Fredotovic**, Faculty of Economics, University of Split, Split, Croatia  
**Adriano Giannola**, Department of Economics, Management and Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Christer Gustafsson**, Department of Art History, Conservation, Uppsala University, Visby, Sweden  
**Emiko Kakiuchi**, National Graduate Institute for Policy Studies, Tokyo, Japan  
**Karima Kourtit**, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands  
**Mario Losasso**, Department of Architecture, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**Jean-Louis Luxen**, Catholic University of Louvain, Belgium  
**Andrea Masullo**, Greenaccord Onlus, Rome, Italy  
**Alfonso Morvillo**, Institute for Service Industry Research (IRAT) - National Research Council of Italy (CNR), Naples, Italy  
**Giuseppe Munda**, Department of Economics and Economic History, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, Spain  
**Peter Nijkamp**, Department of Spatial Economics, Free University, Amsterdam, The Netherlands  
**Christian Ost**, ICHEC Brussels Management School, Ecauissinnes, Belgium  
**Donovan Rypkema**, Heritage Strategies International, Washington D.C., United States of America  
**Ana Pereira Roders**, Department of the Built Environment, Eindhoven University of Technology, Eindhoven, The Netherlands  
**Joe Ravetz**, School of Environment, Education and Development, University of Manchester, Manchester, United Kingdom  
**Paolo Stampacchia**, Department of Economics, Management, Institutions, University of Naples Federico II, Naples, Italy  
**David Throsby**, Department of Economics, Macquarie University, Sydney, Australia





## Indice/Index

- 7 Editoriale  
*Luigi Fusco Girard*
- 13 Introduzione. Piano, natura, resilienza e ripresa  
*Francesco Domenico Moccia e  
Alessandro Sgobbo*
- 19 Politiche insediative e sostenibilità urbana  
*Alessandro Sgobbo*
- 45 La forma di piano per le esigenze d'oggi  
*Francesco Domenico Moccia*
- 67 Pianificazione integrata urbanistica-trasporti in  
Campania  
*Antonio Nigro*
- 81 Riflessioni sull'“insostenibile peso dell'offerta  
residua”. Uno sguardo dal Mezzogiorno  
*Francesco Martinico*
- 99 Densità urbana e giusta distanza: le nuove  
frontiere del progetto urbanistico della città  
post Covid  
*Rosalba D'Onofrio e Michele Talia*
- 113 Alcune riflessioni sulla disciplina della  
pianificazione urbanistica comunale  
*Fortunato Pagano*
- 127 Le città metropolitane alla sfida dell'efficienza  
e della sostenibilità. Ruolo e forma del piano  
territoriale metropolitano  
*Giuseppe Mazzeo*
- 141 E se il piano del verde divenisse parte  
integrante del piano urbanistico comunale?  
*Emanuela Coppola*





## **RIFLESSIONI SULL' "INSOSTENIBILE PESO DELL'OFFERTA RESIDUA". UNO SGUARDO DAL MEZZOGIORNO**

*Francesco Martinico*

### **Sommario**

La riflessione proposta trae spunto dalle vicende del piano di Reggio Emilia, descritte in un noto articolo di Luigi Mazza del 1995, per sviluppare il tema del sovradimensionamento degli strumenti urbanistici, alla luce delle recenti evoluzioni sociali e demografiche nazionali. Le trasformazioni in corso sono connesse alla sostanziale inefficienza del patrimonio edilizio, un fenomeno che è destinato ad accentuarsi nel prossimo decennio, nelle regioni del Mezzogiorno. Viene proposta una stima sommaria delle tendenze in atto, basata sulle rilevazioni svolte dall'Istat, riferita a un campione di cinque regioni. Anche le vicende urbanistiche delle quattro città principali del Mezzogiorno e di altri centri minori confermano la grande difficoltà nell'avviare un sostanziale cambiamento di paradigma nella prassi urbanistica e richiamano l'avvio una stagione di profonda innovazione.

Parole chiave: piani urbanistici, sovradimensionamento, Mezzogiorno

## **REFLECTING ON "THE UNSUSTAINABLE BURDEN OF THE RESIDUAL SUPPLY OF DEVELOPABLE AREAS". A VIEW FROM SOUTHERN ITALIAN REGIONS**

### **Abstract**

The starting point of this reflection on the excessive supply of developable areas in Italian Land Use Master Plans is a seminal article, published in 1995 by Luigi Mazza, on the experience of Reggio Emilia Master Plan. The issue is here analysed taking into account the recent changes in the social and demographic structure of the Country, with a focus on Southern Regions, the so called "Mezzogiorno". These changes are connected with the substantial inefficiency in the use of residential buildings a phenomenon that is likely to worsen in the next decade. An estimate based on data from the Italian National Institute of Statistics (Istat) is proposed, with reference to a sample of five regions. In addition, the issue is analysed with reference to the Master Plans of four main Italian cities and other planning experiences. From these examples it emerges the need of a paradigm shift.

Keywords: land use master plans, excessive supply of developable areas, Southern Regions.

## 1. Il punto di partenza

Si propongono qui di seguito alcuni spunti di riflessione sugli effetti di lungo termine della stagione della pianificazione urbanistica espansiva che ha caratterizzato l'età repubblicana del nostro Paese, a partire dalle considerazioni proposte da Luigi Mazza nel 1995. L'articolo dal titolo lapidariamente efficace, a commento delle vicende della revisione del piano regolatore di Reggio Emilia, un contesto ben distante da quello che si intende affrontare in questo contributo, evidenziava il considerevole divario tra l'offerta di patrimonio immobiliare del precedente strumento urbanistico e la domanda di prime case. Il soddisfacimento della cosiddetta "domanda di riposizionamento", che rispondeva allo straordinario successo del modello della casa unifamiliare nel verde, e la crescente istanza ecologica emergevano come soluzioni per sostenere il mercato immobiliare, già in evidente affanno poiché si confrontava con "un'offerta quantitativamente e qualitativamente inadatta che per motivi 'giuridici e politici' non può essere cancellata". La soluzione proposta era quindi basata su logiche di mercato e sul presupposto di un'accresciuta consapevolezza ecologica della comunità insediata.

A venticinque anni da quell'intervento, che rifletteva su un piano che ha certamente costituito un importante riferimento disciplinare, mi sembra opportuno ritornare sull'argomento, per provare a ragionare su possibili soluzioni, a partire non solo da una condizione congiunturale profondamente diversa, ma assumendo un punto di osservazione che guarda alla parte più fragile del Paese. L'impossibilità "politica e giuridica" di mettere in discussione le previsioni degli strumenti urbanistici rappresenta un filo rosso che attraversa le vicende dell'urbanistica praticata. Chi segue, anche distrattamente, le cronache della prassi urbanistica ha la precisa percezione della crescente difficoltà di questa disciplina professionale nel fronteggiare le mutazioni profonde del sistema economico e sociale nazionale.

Anche nella zona più sviluppata del Paese il rapporto fra domanda e offerta di alloggi sta mutando radicalmente e si comincia a confrontare con i profondi cambiamenti demografici che l'Italia sta attraversando. La città di Reggio Emilia, per tornare all'esempio al quale si riferiva l'articolo dal quale trae spunto questa breve riflessione, al 1991 aveva una popolazione di circa 134.000 abitanti che è continuata a crescere fino al 2013, per poi stabilizzarsi attorno al valore di 172.000. Questa crescita è attribuibile, in buona parte, ai flussi migratori nazionali ed esteri, con una presenza crescente di popolazione straniera, quasi triplicata nell'ultimo quindicennio. Una realtà come quella della regione Emilia-Romagna ha quindi una dinamica demografica ancora vivace e con limitati fenomeni di invecchiamento.

Lo scenario cambia invece completamente nelle regioni del Mezzogiorno dove la popolazione complessiva si riduce già da un quinquennio, con velocità crescenti, e l'invecchiamento avanza con una rapidità preoccupante. La tradizionale immagine di un Sud caratterizzato da un saldo demografico naturale sempre positivo, seppure con una distribuzione molto articolata geograficamente, è ormai un pallido ricordo del passato. La provincia di Enna, per esempio, ha perso circa 10.000 abitanti rispetto al 2013 e l'indice di vecchiaia è aumentato da 110 a 183 nell'ultimo ventennio, negli stessi intervalli temporali quella di Potenza ha perso circa 16.000 abitanti e l'indice di vecchiaia è passato da 125 a 199.

Le recentissime vicende relative alla diffusione della pandemia da Corona Virus gettano una luce ancor più sinistra sulle prospettive economiche, a scala planetaria, e potranno

introdurre ulteriori cambiamenti nella struttura sociale ed economica italiana, anche se è ancora troppo presto per trarre conclusioni o disegnare scenari più o meno apocalittici. L' "insostenibile peso" non è solo relativo all'offerta di volumetrie residenziali, poiché esso riguarda, in modo molto consistente, anche i settori secondario e terziario, sul quale si è concentrata per anni l'attenzione dei promotori immobiliari. Un tema quest'ultimo anch'esso di grande portata e che richiederebbe un'approfondita trattazione.

## 2. Brevi note sul sovradimensionamento insediativo

In Italia i pianificatori territoriali hanno apparentemente contribuito a giustificare i meccanismi di sovradimensionamento dei piani. In realtà la storia è ben più complessa. Le vicende incompiute della pianificazione nazionale ma anche i piani di sviluppo regionale lo dimostrano chiaramente (Cabianca e Lacava, 1967; AA. VV., 1971). Le sovradimensionate previsioni demografiche di quei tentativi erano figlie del loro tempo ma, se si fossero attuate quelle indicazioni progettuali di grande lungimiranza, tese a rendere efficienti gli ipertrofici sistemi insediativi immaginati, la storia del territorio italiano sarebbe stata ben diversa.

Il Progetto '80 stimava in 59,7 milioni di abitanti la popolazione dei 30 sistemi metropolitani, al 1980. Per esempio, i tre sistemi siciliani avrebbero dovuto ospitare 4,72 milioni di abitanti, oltre all'area dello Stretto con ulteriori 1,4 milioni (AA. VV., 1971). Lo scarto rispetto al dato reale non è stato poi così marcato, se si considera che il sistema siciliano più dinamico, quello della costa sud orientale, al 1981 aveva una popolazione inferiore alle previsioni di circa il 9% e che questa differenza si è ridotta, circa quaranta anni dopo nel 2018, al 2%. Certamente lo stesso non è accaduto per il sistema centro meridionale siciliano che non è riuscito a svolgere la funzione di riequilibrio immaginata nel piano.

Il vero problema è stata la mancata attuazione di quel grande apparato infrastrutturale che avrebbe consentito ai sistemi metropolitani di funzionare in modo molto più efficiente, realizzando le infrastrutture per i trasporti e distribuendo correttamente i servizi. E poi totalmente mancato il coordinamento con la pianificazione comunale che in quegli stessi anni prevedeva fabbisogni che superavano di gran lunga le ottimistiche previsioni degli abortiti piani di area vasta. Nel caso del sistema della Sicilia sud orientale, il Prg di Catania, redatto da Luigi Piccinato nel 1963, faceva riferimento a una popolazione prevista di 720.000 abitanti, rispetto ai 363.000 del Censimento del 1961 (Dato, 1980). La sola città principale avrebbe dovuto quindi ospitare un numero di nuovi abitanti pari a quasi il 50% della previsione di crescita complessiva dell'intero sistema metropolitano.

Le critiche ai modelli di pianificazione top down hanno attraversato la storia recente della pianificazione, anche con riferimento al Mezzogiorno. Si è rivalutato il ruolo fondamentale che un'auspicata, ma raramente attuata, pianificazione dal basso avrebbe potuto svolgere nella promozione dello sviluppo sociale ed economico del Mezzogiorno. Questa critica ha trovato riscontro anche nel lungo percorso culturale, avviato a partire dal giudizio negativo sugli atteggiamenti dirigisti tipici delle politiche della Cassa per il Mezzogiorno negli anni 1950 – 60, e ha successivamente trovato ulteriore supporto nelle politiche dell'Unione Europea.

La più recente stagione delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno ha messo al centro delle Politiche di Coesione le comunità locali che, in forme del tutto diverse rispetto al passato, sono riuscite a incidere nelle scelte di allocazione dei finanziamenti. Si è

progressivamente assistito a forme di più o meno strisciante delegittimazione del livello comunale della pianificazione, considerata spesso come un vincolo inutile alle iniziative imprenditoriali che potevano beneficiare di forme di finanziamento. Il ruolo degli Sportelli Unici per le Attività Produttive è stato spesso quello di contribuire all'indebolimento delle forme ordinarie di pianificazione, mediante l'attivazione delle procedure di variante, ai sensi dell'art. 8 del Dpr. 160 del 2010 che norma gli sportelli unici.

Anche una fase di rilancio dei piani di area vasta, soprattutto con riferimento alla dimensione metropolitana dimostra una grande difficoltà ad affrontare questi temi (De Luca e Moccia 2018). Due esempi significativi sono rappresentati dagli incompiuti Piani Territoriali Provinciali di Palermo e Enna che propongono scenari evolutivi per i centri urbani totalmente scollegati dalle effettive condizioni socio economiche del territorio (La Greca e Martinico, 2018).

È forse giunto il tempo di rivedere alcune posizioni culturali che hanno eccessivamente enfatizzato la bontà di una applicazione acritica del principio di sussidiarietà, avviando valutazioni molto più dettagliate di quanto è avvenuto negli ultimi 50 anni nelle città, ma soprattutto nei piccoli centri del Mezzogiorno.

Questo nuovo atteggiamento richiede tuttavia un paziente lavoro analitico che si è già affermato nella disciplina urbanistica con riferimento ai processi di consumo di suolo, come dimostra il lavoro sistematico svolto da un'istituzione come l'Ispra. Meno diffusi sono invece gli studi tesi a indagare gli effetti negativi di un atteggiamento normativo che ha acriticamente attribuito alla "sapienza" delle comunità locali la capacità di cogliere e interpretare correttamente, i processi di sviluppo.

Il pur fondamentale studio sul consumo di suolo rischia infatti di accentuare l'attenzione sugli effetti più che sulle cause del fenomeno. Pur con le dovute eccezioni (Romano *et al.*, 2019), esiste il rischio che la comunità degli urbanisti metta "la testa sotto la sabbia", rinunciando ad affrontare il nodo centrale della questione. Mettere in discussione le capacità edificatorie dei piani urbanistici vigenti è un'azione politicamente ingestibile e apre la strada allo scontro frontale con i proprietari dei suoli edificabili. È una questione rispetto alla quale la disciplina urbanistica si ritrova piuttosto disarmata.

Dagli studi sul consumo di suolo scaturisce un quadro di grande preoccupazione sull'incapacità di dare il giusto contributo alle indispensabili azioni per promuovere la sostenibilità ambientale e, in particolare, efficaci forme di mitigazione degli effetti del cambiamento climatico. Ma alle conseguenze ambientali del suolo già consumato va sommata l'ulteriore minaccia che deriva da quella che potremmo definire la "permanenza inerziale" degli strumenti urbanistici attuali, piani che sono stati troppo spesso costruiti con il supporto di professionisti che hanno criticamente accettato prospettive di crescita demografica ed economica totalmente irrealistiche.

### **3. Abitanti e patrimonio edilizio nel Mezzogiorno**

La contrazione demografica, unita a una sostanziale stagnazione del sistema economico del Mezzogiorno (Svimez, 2019), è un fenomeno che sta interessando in modo sempre più ampio non solo le zone tradizionalmente arretrate ma anche quelle più dinamiche in tutte le regioni meridionali. Inoltre, i dati anagrafici registrano quasi sempre una situazione meno negativa di quella reale poiché comprendono gli aggiustamenti dovuti alle rettifiche anagrafiche, che sono stati molto consistenti soprattutto nel 2013, e soprattutto non restituiscono il fenomeno della mancata cancellazione dai registri anagrafici di chi lavora,

spesso in condizioni precarie in altre città o all'estero e mantiene la residenza nel comune di origine.

Le prospettive di medio e lungo termine per l'intero Mezzogiorno sono comunque molto negative, come suggeriscono gli scenari sull'evoluzione demografica delineati da Eurostat (2019) e Istat (2018). Alla luce di questa nuova condizione, si possono fare alcune stime relative al classico parametro che si considera per valutare l'adeguatezza del patrimonio edilizio residenziale: il rapporto vani/abitanti. I dati qui di seguito riportati fanno riferimento alla situazione stimata al 2018 e a un orizzonte temporale al 2030, per un campione di 5 regioni del Mezzogiorno (Tab. 1).

**Tab. 1 - Rapporto vani/abitanti al 2018 e stime al 2030 in 5 regioni del Mezzogiorno**

	Basilicata	Calabria	Campania	Puglia	Sicilia	Tot. 5 regioni	Italia	5 Reg./Italia
Vani al Censim. 2011 (1)	949.553	3.288.596	8.350.492	6.437.682	8.464.282	27.490.605	102.497.749	26,82%
Vani in nuove costruzioni (2012-18) (2)	10.646	49.324	89.785	100.132	95.436	345.323	1.357.081	25,4%
Media vani in nuove costruzioni (2012-18)	1.521	7.046	12.826	14.305	13.634	49.332	193.869	
Stima vani residenz. al 2018 (3)	960.199	3.337.920	8.440.277	6.537.814	8.559.718	27.835.928	103.854.830	26,80%
Popolazione al Censim. 2011	578.036	1.959.050	5.766.810	4.052.566	5.002.904	17.359.366	59.433.744	29,21%
Rapporto vani/ab. 2011	1,643	1,679	1,448	1,589	1,692	1,584	1,725	
Pop. anagrafica 2018	562.869	1.947.131	5.801.692	4.029.053	4.999.891	17.340.636	60.359.546	28,73%
Stima vani/ab. Al 2018 (4)	1,706	1,714	1,45	1,623	1,712	1,605	1,721	
Istat: pop. 2030 scenario mediano	534.377	1.889.746	5.602.075	3.881.857	4.853.606	16.761.661	60.031.630	27,92%
Stima vani al 2030 (5)	978.449	3.422.475	8.594.194	6.709.469	8.723.323	28.427.910	106.181.255	
Rapporto vani al 2018/ab al 2030	1,797	1,766	1,507	1,684	1,764	1,661	1,730	
Rapporto vani/ab. stima al 2030	1,831	1,811	1,534	1,728	1,797	1,696	1,769	

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat

(1) vani in immobili abitati da persone residenti, rilevati dal Censimento del 2011.

(2) somma dei vani in immobili residenziali, dalle rilevazioni Istat dei Permessi per Costruire (dal 2012 al 2018)

(3) somma dei vani del censimento 2011 e del totale dei nuovi vani realizzati negli anni 2012-18.

(4) Stima che ipotizza che tutti i vani del periodo 2012-18 siano realizzati in immobili abitati da residenti.

(5) Stima che ipotizza che nel periodo 2018-30 vengano prodotti, ogni anno, un numero di vani pari alla media del periodo 2012-18.

Pur con le notevoli incertezze inevitabilmente legate a queste proiezioni, i dati ottenuti consentono di fornire un supporto fattuale alle brevi argomentazioni oggetto di questo contributo. Si è scelto di utilizzare lo scenario mediano relativo all'evoluzione demografica, prevista dall'Istat da qui a dieci anni. È un'ipotesi non particolarmente pessimistica, considerato che il confronto tra le previsioni dell'Istituto Nazionale di Statistica, che risalgono ad appena tre anni fa, e la situazione reale (riferita agli anni 2018 e 2019) mostra valori già più bassi del limite inferiore delle stime effettuate, riferite all'intervallo di confidenza del 90%. La previsione dell'ente statistico europeo (Eurostat, 2019) delinea un quadro ancor più negativo, con una previsione al 2030 inferiore di oltre un milione di abitanti, a livello nazionale, rispetto a quanto previsto dall'Istat.

Il rapporto vani/abitanti nel 2030 crescerà quindi ulteriormente rispetto al dato del 2011 e a quanto stimato per il 2018. Questo si verificherà a livello nazionale, ma la crescita sarà ancora più consistente se riferita alla media delle cinque regioni osservate e ancora di più per Basilicata, Calabria e Puglia. I dati sintetizzati nella tabella indicano una evidente condizione di inefficienza del patrimonio edilizio residenziale, con una tendenza al peggioramento che, alla luce delle ipotesi formulate, appare chiaramente sottostimata. Nel 2030, tre delle cinque regioni osservate presenteranno un rapporto vani/abitanti superiore al dato nazionale.

D'altra parte, il valore ottimale del rapporto si era già raggiunto nel 1971, seppure con riferimento alla media nazionale poiché, certamente, cinquanta anni fa la condizione abitativa del Mezzogiorno presentava ancora diversi elementi di criticità. Al censimento 2011, gli edifici abitati da persone residenti, in Italia potevano teoricamente già ospitare oltre 102 milioni di persone, un valore che potrebbe superare i 106 milioni tra soli 10 anni. Nel Mezzogiorno questa condizione peggiora e i potenziali residenti insediabili nei vani disponibili potrebbero essere circa il 60 % in più di quelli attuali, e questo senza considerare gli edifici vuoti. Allo stesso tempo, permangono nel Paese condizioni di disagio abitativo che interessano secondo Eurostat, nel 2017, ancora il 27% circa della popolazione italiana, a fronte di un valore medio europeo del 15%.

La rilevazione delle stanze nelle abitazioni non occupate è cessata con il Censimento del 2001 che ne aveva rilevato oltre 20 milioni in 5,6 milioni di abitazioni. Lo studio dell'Agenzia delle Entrate (2019, p. 17) stima, al 2016, in 5,55 milioni circa le abitazioni a disposizione, pari a oltre il 17% del totale. A queste vanno aggiunte circa 1,47 milioni di abitazioni non utilizzate come abitazioni principali e un ulteriore 1,31 milione di cui non si conosce l'utilizzazione o che non sono state riscontrate nelle dichiarazioni. Un ulteriore paradosso è quello che anche nei comuni ad Alta Tensione Abitativa, individuati dal Cipe, le abitazioni a disposizione sono pari al 12 % circa, confermando una sostanziale inefficienza dei meccanismi di mercato nel sopperire alle esigenze delle componenti più fragili delle comunità urbane.

Evidentemente la stima dell'effettiva consistenza di questo patrimonio non è facilmente ricostruibile, per esempio i dati del censimento non sono confrontabili con quelli dell'Agenzia delle Entrate. Tuttavia, lo studio citato (cfr. la fig. 1.5 a p. 24) consente di verificare come la presenza di immobili "a disposizione" sia percentualmente molto consistente (superiore al 30% o compresa tra il 20 e il 30 %) in moltissimi comuni interni delle regioni meridionali. In questo caso, si tratta quasi certamente di case di emigranti e, solo in piccola parte, di seconde case per vacanze.

L'investimento degli emigranti è stato fortemente incoraggiato dalle amministrazioni locali,

nella convinzione che gli emigranti del secondo ciclo migratorio (1946-1970) sarebbero rientrati in massa per utilizzare gli immobili costruiti con le loro rimesse. I dati demografici dimostrano che questo rientro non è mai avvenuto, se non in misura marginale e in fasi legate a particolari condizioni di crisi economica dei Paesi di destinazione. Il flusso migratorio delle regioni meridionali non ha mai invertito la sua direzione (Giannola, 2015) ma è tuttavia uno dei pilastri che sostengono il sovradimensionamento dei piani regolatori di molti comuni minori del Mezzogiorno. Un caso emblematico ma certamente non unico, conosciuto da chi scrive attraverso un'esperienza diretta, è rappresentato dal comune di Mineo, assunto recentemente agli onori della cronaca nazionale per la presenza del grande centro per l'accoglienza dei migranti. Il comune, a metà degli anni '90, aveva già perduto quasi la metà della sua popolazione rispetto al 1921, per ridursi a poco meno di 6.000 abitanti.

In quegli anni, la discussione sul progetto del nuovo Prg verteva su un'ipotesi di dimensionamento per circa 30.000 abitanti, giustificata dal possibile rientro della grande comunità di emigrati, che negli anni 1960-70 si era trasferita soprattutto in Svizzera. Negli anni successivi la popolazione di Mineo ha continuato a ridursi costantemente, smentendo decisamente l'ipotesi avanzata dai progettisti con il consenso dell'amministrazione dell'epoca. L'unica inversione di tendenza nelle dinamiche demografiche è avvenuta nel 2018, ed è dovuta al raddoppio della presenza dei residenti stranieri, in coincidenza con il notevole ridimensionamento del centro di accoglienza per i migranti, chiuso dal governo centrale. Evocare i numeri, spesso imponenti, degli iscritti all' Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero (Aire) è un classico escamotage, riscontrabile nelle fantasiose relazioni che accompagnano i piani regolatori di tantissimi comuni colpiti dall'emigrazione antica e recente.

#### **4. A proposito di alcuni piani comunali nel Mezzogiorno**

La pianificazione comunale, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, non sembra aver preso atto delle dinamiche descritte nel paragrafo precedente e continua a proporre, in forme variamente articolate e aggiornate, un sostanziale sovradimensionamento, pur avendo spesso ampiamente metabolizzato, nelle dichiarazioni di principio, i temi che da tempo suscitano l'entusiasmo degli urbanisti: dalla rigenerazione urbana, al consumo di suolo zero, ai servizi ecosistemici, naturalmente sempre nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

Qualunque dichiarazione di principio, a favore di azzeramenti del consumo di suolo e di auspici alla rigenerazione e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, si affievolisce notevolmente non appena si mette mano alle scelte concrete di zonizzazione. Alla base di ciò sta, evidentemente, quella impossibilità "politica e giuridica" di mettere in discussione le scelte dei piani del passato recente. Si assiste, in molti casi, a una sorta di "coazione a ripetere" che costringe gli amministratori locali a rinnovare gli errori del passato, alla ricerca di condizioni di minima conflittualità.

Una rapida, e inevitabilmente incompleta, disamina dei piani vigenti e in itinere nelle quattro città principali del Mezzogiorno conferma quest'ipotesi, seppure con significative variazioni. Mentre Napoli e Palermo sono riuscite ad approvare dei piani, o piuttosto delle varianti generali, in epoca piuttosto recente (2004 e 2002), Bari e Catania continuano a essere governate da strumenti urbanistici che si possono eufemisticamente definire piuttosto datati, poiché risalgono rispettivamente al 1976 e al 1969.

Ciascuna vicenda di pianificazione comunale, come è noto, richiederebbe volumi interi per essere esaminata con un ragionevole livello di approfondimento. Tuttavia, quello che sembra emergere con chiarezza, anche da una visione "a volo d'uccello", è ancora una volta, la difficoltà a cambiare il punto di partenza delle scelte di piano. I piani urbanistici sono strumenti nati per governare le città che crescono, non quelle che si rattappiscono su se stesse dopo avere scialacquato per decenni le proprie risorse territoriali.

I tempi lunghissimi di redazione, adozione e approvazione dei piani sono l'ulteriore punto debole che rischia di rendere ancora più scollegato dalla realtà il meccanismo di costruzione del piano. Non è casuale che nelle quattro città maggiori le vicende di rinnovo degli strumenti urbanistici, spesso sbandierate come centrali nelle campagne elettorali, sono poi progressivamente marginalizzate e si trascinano stancamente. Qualunque sindaco è consapevole del rischio connesso con la necessità di affrontare delle scelte di piano che non possono essere più orientate alla crescita e che quindi rischiano di creare conflittualità crescenti, non solo tra gli imprenditori immobiliari ma anche tra i piccoli proprietari e tra coloro i quali si sentono esclusi, a vario titolo, dalle scelte di piano, una condizione che si riscontra anche in contesti molto diversi da quello nazionale (Clinger Mayer, 2004).

Puntare sulle grandi operazioni di trasformazione urbana sembra essere una strategia molto più efficace dal punto di vista della costruzione del consenso politico. È evidente la volontà degli amministratori locali di promuovere azioni che, si presume, possano garantire una visibilità spendibile nella durata temporale del mandato politico. Gli esempi relativi alle quattro città citate non sembrano tuttavia confermare questo auspicio. Molti grandi progetti, o anche quelli di medie dimensioni, languono o hanno tempi di attuazione lunghissimi. L'elenco potrebbe essere molto ampio: dal risanamento di Bagnoli, alla realizzazione del passante ferroviario di Palermo, al Parco della Rinascita a Bari, fino alla vicenda della ricostruzione del quartiere San Berillo di Catania, demolito negli anni 1960 e oggetto di un'infinita vicenda di conflitti amministrativi (Gravagno, 2003).

A Napoli, la variante generale, avviata nel 1994 e la cui ultima fase è stata approvata nel 2004, riduceva drasticamente le nuove urbanizzazioni, per salvaguardare il verde residuo, e si basava su un'interpretazione delle dinamiche demografiche ancora segnata dalla volontà di contrastare il fenomeno di contro urbanizzazione a vantaggio dei comuni contermini. Si osservava infatti che ciò era dovuto soprattutto al comportamento delle giovani coppie che, alla ricerca di alloggi "saltavano" le periferie del territorio comunale per rivolgersi ai comuni dell'hinterland (Inu, 2004).

Le dinamiche demografiche recenti non erano facilmente prevedibili all'epoca della redazione della variante che si basava su una previsione, al 2006, di una popolazione di 976.000 abitanti (Comune di Napoli, s.d.). In quel periodo, il saldo naturale era ancora positivo, seppure ridimensionato e i comuni dell'hinterland registravano una crescita del 11% (nel decennio 1981-1991).

Le reali dinamiche demografiche sono state però del tutto differenti, si è per esempio registrata una netta inversione del saldo naturale. La popolazione anagrafica del comune di Napoli, al 2006, era ancora in linea con le previsioni degli anni 1990 ma al 2018 gli abitanti si erano ridotti di circa 16.000 unità e si registrava una sostanziale stagnazione, o decremento, dei comuni dell'area metropolitana che nel quinquennio 2013-2018 hanno perduto, quasi tutti, degli abitanti.

A Palermo, il piano ad oggi ancora vigente, redatto nel 1994 con la consulenza di Pier Luigi Cervellati e approvato nel 2002, indicava un fabbisogno di 11.000 alloggi di cui 3.000 in



zona C. A testimonianza della mancanza di visione di ampio respiro dell'Ente che in Sicilia approva ancora oggi i Piani, nel decreto dell'Assessorato Regionale si criticava l'esiguità dell'ampiezza delle zone C (Comune di Palermo, 2003) mettendo quindi in dubbio l'impostazione del piano che si affidava alla rigenerazione urbana per il soddisfacimento del fabbisogno residenziale. Nel frattempo, la popolazione nel territorio comunale si riduceva costantemente.

Il nuovo schema di massima, adottato nel Novembre del 2015, prevedeva 689.000 abitanti nel 2025. A cinque anni dall'adozione, il comune principale ha invece perso circa 48.000 abitanti rispetto alla previsione (641.000 abitanti circa al mese di novembre del 2020, dato provvisorio tratto dal sito [www.demo.istat.it](http://www.demo.istat.it)) e i comuni della prima cintura sono caratterizzati da dinamiche regressive o stagnanti. Anche in questo caso, nell'ultimo quinquennio lo scenario dell'evoluzione demografica ha preso una direzione ben diversa da quanto avveniva negli anni in cui il piano vigente veniva avviato (Costantino, 2008) e anche comuni come quello di Isola delle Femmine che aveva avuto una crescita del 78% nel decennio 1981-91, cominciano a perdere popolazione, seppure in modo ancora limitato. Leggermente minore la riduzione demografica nel caso di Bari (circa 313.000 a Novembre 2020), una città che tuttavia è ancora governata dal "piano Quaroni" del 1976 che prevede ampie zone di espansione, soprattutto lungo il grande asse Nord - Sud. Ancora alla fine degli anni 1980, il Piano particolareggiato approvato prevedeva nuove edificazioni per "quasi 100.000 vani dimensionando l'offerta residenziale su una popolazione complessiva di 620.000 abitanti" (Cassese, 2005, p. 106), senza considerare gli insediamenti terziari direzionali che consentono di insediare un 50% di residenze. Nella delibera di indirizzo della giunta municipale per il nuovo piano urbanistico (Comune di Bari, 2015) si fa un sintetico cenno alla necessità di puntare alla rigenerazione urbana, tenendo conto del patrimonio edilizio inutilizzato ma, a cinque anni di distanza, il piano non ha ancora visto la luce. Anche in questo caso però anche la crescita demografica dei comuni di cintura si è sostanzialmente arrestata, a partire dal 2013.

Anche il caso della città di Catania dimostra pienamente le difficoltà degli strumenti urbanistici tradizionali nell'affrontare le mutate condizioni di sviluppo. I diversi tentativi di dotare la città principale della conurbazione di un nuovo Prg, a oltre 50 anni dall'approvazione di quello vigente, che avevano ricevuto un forte impulso all'inizio degli anni 1990, sono naufragati in un crescendo di veti incrociati delle amministrazioni comunali e delle componenti imprenditoriali della città. Anche il tentativo avviato nel 2012 non ha prodotto alcun esito, nonostante l'urgenza dei problemi che caratterizzano la città, non ultimi quelli legati ai rischi territoriali (Martinico, 2011; La Greca, 2015).

Nel frattempo, si è assistito a un'ulteriore evoluzione della conurbazione che era stata caratterizzata da una crescita abnorme dei comuni a monte di Catania per oltre un cinquantennio. Questo fenomeno, negli ultimi sei anni, ha conosciuto un sostanziale arresto, con riferimento alle diverse aggregazioni proposte per i comuni del sistema metropolitano. Se infatti si considerano tutti i 27 comuni dell'area metropolitana, istituita nel 1995 secondo logiche politiche che poco avevano a che fare con criteri scientifici, i dati anagrafici registrano una sostanziale stagnazione, con un lievissimo calo nel passaggio dal 2017 al 2018. Il calo è decisamente più consistente se si osservano i saldi effettivi, ovvero al netto delle rettifiche anagrafiche, riferiti al periodo 2013-2018, soprattutto per quanto riguarda la prima corona di comuni attorno al capoluogo (Tab. 2).

**Tab. 2 - Demografia, previsioni e patrimonio edilizio nella Area Metropolitana di Catania**

	Pop. al 1/1/2013 (1)	Pop. al 31/12/2018	Saldi tot. 2013-18 (2)	Previsioni pop. da Prg vigenti (3)	Vol. resid. al 2004 mc (4)
Catania	290.678	311.584	-5.966	720.000	82.408.400
Aci Castello	18.039	18.480	-247	21.520	4.883.539
Gravina di Catania	26.271	25.424	-840	32.336	5.781.761
Mascalucia	30.516	32.200	1.699	34.500	7.021.384
Misterbianco	47.628	50.037	2.066	52.000	11.498.295
San Giovanni la Punta	22.187	23.562	869	27.067	5.927.960
San Gregorio di Catania	11.710	11.811	62	14.500	ND
San Pietro Clarenza	7.117	8.002	766	15.000	13.075.530
Sant'Agata li Battiati	9.596	9.411	-429	14.000	2.522.759
Tremestieri Etneo	20.841	20.267	-580	21.537	4.591.857
<b>Solo comuni prima corona</b>	<b>193.905</b>	<b>199.194</b>	<b>3.366</b>	<b>232.460</b>	<b>55.303.085</b>
<b>Catania e prima corona</b>	<b>484.583</b>	<b>510.778</b>	<b>-2.600</b>	<b>952.460</b>	<b>137.411.485</b>

Fonte: Elaborazioni dell'autore su dati Istat e Lapta-Unict

(1) comprende le variazioni dovute a operazioni di rettifica anagrafica.

(2) somma dei saldi naturale e migratorio, al netto delle variazioni dovute a operazioni di rettifica anagrafica.

(3) Fonte: Relazioni Generali dei Prg, da tesi di laurea Zappalà R. (Relatori P. La Greca, L. Barbarossa).

(4) Volumi stimati a partire dalla cartografia vettoriale del 2004 della Regione Siciliana. Nel caso del comune Catania la stima è al netto delle porzioni di volumetria commerciale negli edifici residenziali. Elaborazione a cura di E. Fischer e V. Pappalardo.

La crescita dei comuni minori della prima corona non riesce più a compensare il declino di Catania, iniziato negli anni 1970 quando la città superò i 400.000 abitanti. Una moderata crescita si registra estendendo la valutazione al sistema dei 24 comuni che includono la seconda corona a monte di Catania. Molto più complessa è invece la valutazione dell'attuale patrimonio edilizio residenziale presente nel territorio, a causa della sostanziale assenza di basi di dati rigorose.

Una prima approssimativa valutazione delle volumetrie residenziali, effettuata sulla base delle cartografie vettoriali, che risalgono al 2004 ma che la Regione Siciliana ha reso pubbliche solo nel 2019, riportata nella tabella, fornisce un'indicazione che, pur con gli inevitabili errori e approssimazioni, delinea un quadro molto preoccupante dell'impatto derivante da una sostanziale assenza di forme avanzate di regolazione dei processi insediativi. Sulla base dei dati indicati della tabella si può quindi ipotizzare con buona approssimazione che il patrimonio edilizio disponibile, già 17 anni fa, consentirebbe l'insediamento di una popolazione maggiore di quasi il 50% rispetto a quella attuale, solamente nei 9 comuni esaminati.

Ancora più inquietante è lo scenario che emerge considerando le generose previsioni dei piani vigenti che consentirebbero di insediare, solo in questi 9 comuni, ulteriori 440.000

abitanti. Nonostante ciò, in questa complessa conurbazione non si è mai giunti a definire un piano di area vasta, nonostante i ripetuti tentativi, il più antico dei quali risale al 1966 e il più recente al 2010.

Le indicazioni che emergono dai piani delle quattro città maggiori confermano che, anche nei casi in cui gli strumenti urbanistici sono stati aggiornati, le ipotesi di dimensionamento sono ancora condizionate da una tendenza a contrastare processi che sono già superati nel momento in cui i piani arrivano a superare il lungo e farraginoso iter di approvazione. Il meccanismo di costruzione dei piani non può tenere conto della rapida evoluzione dei processi in corso e, soprattutto, nessun amministratore è incline a guardare oltre la durata del proprio mandato, accettando le fosche previsioni dei demografi alle quali si è accennato nel precedente paragrafo.

Ampliando lo sguardo ai centri minori delle Regioni meridionali la situazione è ancora più preoccupante, sebbene le incertezze aumentino a causa dell'assenza di un quadro unitario di dati. Quelli disponibili consentono comunque alcune valutazioni di ordine generale, con approfondimenti di dettaglio che fanno emergere, per esempio, la vetustà degli strumenti urbanistici e alcuni aspetti relativi al sovradimensionamento delle previsioni, valutabili per le zone in cui è possibile reperire i dati necessari (Romano *et al.*, 2018, 2019).

Il quadro complessivo, seppure variegato, non induce all'ottimismo. Per esempio è stato recentemente evidenziato (Trombino, 2018) che la pianificazione comunale in Sicilia si trova in una situazione "che non può che definirsi di lenta agonia" anche a causa dei sostanziali limiti normativi e gestionali che caratterizzano, da decenni, il governo del territorio regionale. Ben 177 comuni siciliani, il 45% del totale (390), hanno piani la cui approvazione è antecedente al 2000 e nel quinquennio 2013-2017 sono stati approvati dall'Assessorato regionale competente solo 15 piani, tre all'anno. Un ruolo non trascurabile è svolto dalla farraginosità delle procedure VAS che, pur non fornendo quasi mai indicazioni utili, rallentano notevolmente il processo di approvazione dei piani. La recentissima legge urbanistica regionale, approvata ad Agosto del 2020, propone alcuni elementi di innovazione ma richiederà una lunga fase di avvio, che sarà fortemente condizionata dal farraginoso apparato normativo previgente.

Non è tuttavia possibile, allo stato attuale, definire un quadro analitico esaustivo delle previsioni urbanistiche alle diverse scale territoriali. I lavori scientifici sulle esperienze di pianificazione comunale si concentrano, inevitabilmente, su un numero limitato di casi, evidenziandone gli aspetti innovativi (Coppola, 2015) ma non possono colmare l'assenza di un rigoroso e coordinato sistema di rilevazione e monitoraggio, presupposto indispensabile per immaginare efficaci politiche di controllo delle derive insostenibili dei processi di consumo del suolo.

All'interno di questo scenario, può essere utile accennare ad alcuni casi studio, riferiti al territorio siciliano, che costituiscono un campione che, ben lungi dall'essere significativo dal punto di vista statistico, tuttavia delinea alcuni atteggiamenti emblematici.

Un campionamento di alcuni piccoli comuni siciliani (inferiori a 10.000 abitanti) selezionati per classi di ampiezza in base all'intensità del calo demografico, fa emergere con chiarezza la difficoltà nel cambio di prospettiva (Martinico *et al.*, 2021). I 32 comuni considerati si caratterizzano per percentuali di decremento demografico, nell'intervallo temporale 1951-2018, compresi tra il 74,8% (Floresta, in provincia di Messina) e il 43,6% (Monterosso Almo, in provincia di Ragusa).

Una stima approssimativa della volumetria residenziale per abitante, calcolata in base alle

volumetrie cartografiche desunte della Carta Tecnica Regionale del 2004 e alla popolazione del 2018, fa emergere dei valori che variano da oltre 900 mc/ab (Novara di Sicilia, in provincia di Messina) a circa 260 mc/ab (Centuripe, in provincia di Enna). Assumendo un valore di riferimento di 120 mc/ab, in considerazione della maggiore ampiezza delle abitazioni medie in Sicilia, siamo di fronte a condizioni di sottoutilizzazione più che consistenti.

Nonostante ciò, alcuni degli strumenti urbanistici di questo campione di comuni continuano a prevedere, crescite demografiche ingiustificate, rispetto alla loro condizione di crisi. Il comune di Vizzini (6.029 abitanti nel 2018) che ha perduto nei circa 70 anni considerati oltre il 55% degli abitanti, prevede nel Prg approvato nel 2013, 400.000 metri cubi di nuove residenze nonostante un patrimonio, al 2001, di oltre 11.000 stanze, il 27% delle quali in abitazioni non occupate. Nel caso di Cattolica Eraclea, in provincia di Agrigento, (3.591 abitanti nel 2018) si ipotizzano, nel Prg redatto nel 2009, nuove zone di espansione, che consentirebbero di ospitare, assieme ai nuovi abitanti insediabili nel completamento delle zone B esistenti, una popolazione di 5.100 abitanti, al 2029. Questa previsione, che comunque non è stata confermata in fase di approvazione del piano, veniva motivata dai progettisti, anche in questo caso, con il rientro degli emigrati, sebbene questo ritorno non sia mai avvenuto. Nei quasi 70 anni trascorsi dal 1951 la popolazione è diminuita di oltre il 68 %, un processo ininterrotto dal 1991, anno in cui il censimento ha registrato l'ultimo aumento di popolazione: appena 202 abitanti in più rispetto al 1981. Le stanze censite nel 2001 erano 11.633 e di queste oltre il 35% in abitazioni non occupate.

Alcune esperienze condotte sul campo nel corso dell'attività di terza missione dell'Università di Catania (La Greca e Martinico, 2020) si allineano con quanto emerge, a fatica, dal quadro regionale.

Ad Avola, un comune costiero della provincia di Siracusa (31.218 abitanti nel 2018, con un patrimonio edilizio residenziale superiore a 9 milioni di metri cubi) la proposta di contenimento della diffusione urbana ha rappresentato il punto centrale di crisi del processo di revisione del Prg. La proposta di ampliare alcune fasce di rispetto fluviale è stato uno dei motivi che hanno innescato la protesta dei professionisti locali, culminata in un documento di attacco alle scelte dell'amministrazione. In questo caso, la presunta maggior consapevolezza ecologica della comunità locale, incarnata dall'azione promossa dalla giovane Assessore all'Urbanistica il cui mandato non è stato rinnovato dal Sindaco rieletto dopo l'adozione del Piano, si è rivelata, nei fatti, marginale rispetto alla paura di un presunto sacrificio economico derivante da una proposta di piano che, comunque, consentiva nuove edificazioni per oltre un migliaio di abitanti, al fine di rendere attuabili i meccanismi perequativi previsti (Barbarossa et al., 2018).

Il concetto di sviluppo locale nelle sue ricadute urbanistiche è interpretato dai professionisti del settore dell'edilizia come l'indiscutibile necessità di continuare a operare come nel recente passato. Riuscire a immaginare percorsi innovativi è un atteggiamento quasi del tutto assente, anche tra i professionisti più giovani. Questo avviene, tra l'altro, nell'indifferenza pressoché assoluta della comunità locale, come ampiamente dimostrato dalla scarsa e poco qualificata partecipazione agli eventi di confronto avviati in occasione della redazione del piano.

Quanto avvenuto ad Avola richiama un ulteriore nodo problematico: l'edificabilità in zona agricola (Longo e Martinico, 2020), un dato che non viene mai considerato nel dimensionamento di piani ma che rappresenta un punto centrale per garantire la

sostenibilità delle scelte urbanistiche e la tutela del paesaggio.

### 5. Alcune note conclusive

La complessità che scaturisce dalle condizioni accennate nei paragrafi precedenti è la conferma che la disciplina urbanistica deve ancora confrontarsi con una rivoluzione scientifica che permetta di superare la condizione di scienza normale, à la Kuhn (1962), in cui si trova attualmente intrappolata.

Troppo spesso i progettisti dei piani assumono un atteggiamento minimalista che rinuncia all'idea del piano come strumento di esplorazione di percorsi innovativi. D'altra parte, il piano viene già da lungo tempo vissuto dalle comunità locali come una camicia di forza che comprime le energie vitali delle comunità, soprattutto se mette in discussione quello che ancora in molti continuano a considerare la componente trainante dell'economia meridionale, l'attività edilizia, nonostante questa sia, da anni, oggetto di una crisi che solo a una osservazione superficiale si può ridurre a fenomeno contingente.

Il rigetto delle proposte, avanzate dalla parte più consapevole degli urbanisti, di riduzione delle capacità edificatorie non è comunque un fenomeno solo nazionale. Un esempio, che avuto una certa risonanza oltreoceano, è quello della città statunitense di Youngstown dove un piano che prevedeva una significativa riduzione delle zone di espansione, in risposta a una profonda crisi demografica, celebrato per la sua innovatività dalla comunità degli urbanisti statunitensi, è stato revisionato pochi anni dopo per le forti resistenze della comunità locale e in particolare dei proprietari dei lotti edificabili (Ryan e Gao, 2019).

L'individuazione di soluzioni possibili è una delle grandi sfide che la disciplina urbanistica deve affrontare, come puntualmente evidenziato nel contributo di F.D. Moccia, in questo numero della rivista.

Solo accettando l'assunto che l'urbanizzazione è un processo di trasformazione multidimensionale e polimorfo (Schmid, 2019) è possibile provare a comprendere le ragioni della crescente divaricazione tra crescita del consumo di suolo, crisi economica e regressione demografica. Ma la prospettiva è ancora più complessa se si osserva l'inevitabile proiezione verso il futuro incorporata dalle scelte di piano. Comprendere le ragioni alla base della crescente incapacità dei piani urbanistici di proporre indicazioni coerenti con le effettive necessità di indirizzo dello sviluppo urbano dovrebbe essere il percorso da intraprendere con forza da parte degli studiosi della disciplina.

Ma questo tipo di ricerca è sicuramente meno attraente rispetto a quel filone prevalentemente descrittivo che caratterizza, per esempio, gli innumerevoli studi sul consumo di suolo connesso alla diffusione urbana. Occuparsi dell'efficacia dei piani è una direzione di ricerca dalle implicazioni civili non trascurabili e dalle conseguenze ancor più rilevanti per indicare una reale prospettiva di sostenibilità. Questo approccio richiede tuttavia una capacità analitica, sistematica e coordinata, ancora sconosciuta nel nostro Paese.

Le proposte di cambiamento dello strumento di piano che si sono susseguite in Italia si sono in prevalenza concentrate sui cambiamenti dell'assetto normativo ma certamente meno sul contenuto da dare a questi strumenti, una direzione questa che sarebbe invece auspicabile intraprendere in base a un'attenta valutazione di quanto avviene nella fase di attuazione dei piani.

Non si possono immaginare soluzioni semplici, né tantomeno razional-comprehensive, per problemi di questa complessità. La direzione ragionevolmente perseguibile è quella di

ricorrere a molteplici forme di innovazione, da adeguare alla varietà delle condizioni locali e da integrare con politiche di altra natura, in primo luogo quelle connesse alla razionalizzazione dei servizi erogati dalle amministrazioni comunali.

L'impatto sul territorio dei fenomeni di iper-urbanizzazione è infatti molto consistente anche dal punto di vista dell'impegno di risorse economiche da parte delle amministrazioni comunali. Questo riguarda non solo i costi connessi alla diffusione urbana, già oggetto degli studi condotti da Camagni e altri già qualche decennio fa, ma più banalmente le risorse per costruire e successivamente mantenere le infrastrutture delle nuove zone di espansione ai margini degli insediamenti compatti.

Un sindaco di una città di medie dimensioni, incontrato nel corso delle attività di supporto al territorio svolte dall'Università di Catania, osservava che una delle ragioni del dissesto finanziario del suo comune era riconducibile ai costi di realizzazione delle opere di urbanizzazione derivanti dallo strumento urbanistico vigente. Il piano regolatore, approvato nella prima metà degli anni '80, ipotizzava una crescita della popolazione, all'anno 2000, di oltre 10.000 abitanti. La situazione attuale è invece di una popolazione anagrafica sostanzialmente uguale a quella del 1979, anno in cui fu predisposto il Prg ancora vigente.

Nei quasi quaranta anni trascorsi dall'approvazione del piano sono state comunque urbanizzate vaste zone di espansione, con costi di realizzazione molto elevati anche a carico dell'amministrazione comunale che è chiamata, inevitabilmente, a integrare e completare quanto realizzato dai privati che lottizzano e urbanizzano. I costi in questione erano in buona parte dovuti ai contenziosi innescati dagli espropri per realizzare l'ipertrofica rete stradale prevista dal piano e che hanno visto l'amministrazione comunale soccombere costantemente nei giudizi aditi dai proprietari delle aree.

La presenza di debiti fuori bilancio dovuti a interventi urbanistici è infatti annoverata tra le cause non secondarie del dissesto delle amministrazioni comunali (Degni, 2017). I meccanismi immaginati dalle norme degli anni '60 per garantire la realizzazione delle opere di urbanizzazione evidentemente non sono più sufficienti nella fase di regressione degli insediamenti, anche in considerazione del fatto che un eccessivo sistema di opere di urbanizzazione innesca elevatissimi costi di gestione e manutenzione.

La nuova generazione di piani, in ogni caso, non potrà non tenere conto di questi aspetti e questo richiederà una dose cospicua di creatività, soprattutto nei contesti in crisi ai quali si è qui accennato. Un ruolo centrale, quindi, dovrà essere svolto dall'integrazione nei nuovi strumenti degli aspetti fiscali, individuando soluzioni per indurre comportamenti virtuosi e scoraggiare quelli insostenibili.

Una trasformazione profonda dei meccanismi attuali di tassazione dei terreni edificabili dovrebbe essere avviata tenendo in maggior conto gli aspetti urbanistici. In assenza di una valutazione complessiva, non è opportuno, anche in questo caso, individuare ricette semplici, come gravare di maggiori oneri le zone a bassa densità o approvare varianti che prevedano la retrocessione delle aree edificabili a zone agricole, iniziative che comunque cominciano ad affacciarsi nel panorama nazionale, anche in assenza di certezze normative.

I meccanismi incentivanti basati sul mercato non funzionano più in presenza di una limitata domanda. Questo avviene soprattutto nei piccoli centri marginali dove il mercato immobiliare attraversa una crisi molto profonda, testimoniata dalle offerte riscontrabili nei siti specializzati dove non è difficile reperire offerte di immobili, anche in discrete condizioni, a prezzi che oscillano tra i 200 e i 500 euro al metro quadro.

La crisi dei prezzi degli immobili riguarda in misura crescente anche le zone "ad alta

tensione abitativa” del Mezzogiorno, soprattutto per quanto riguarda gli immobili da ristrutturare. Questa condizione rende difficile anche il ricorso ai sistemi di compensazione, intercomunale dei diritti edificatori, nati per garantire prevalentemente la fornitura di servizi ecosistemici in relazione alla rinuncia a capacità edificatorie.

Esempi di legislazioni che si muovono in questa direzione sono presenti in Svizzera, dove la Legge Federale sulla pianificazione del territorio, più volte riformata, prevede un controllo delle capacità edificatorie, forme di tassazione del plusvalore immobiliare e meccanismi di compensazione intercomunale. Anche in Germania, si assiste a un insieme di studi e proposte innescati dall'obbiettivo, definito già nel 1998 del governo federale, di ridurre a 30 ettari al giorno il consumo di suolo (Henger e Bizer, 2010). In Italia è opportuno ricordare che la criticata norma dell'Emilia Romagna del 2017 introduce simili meccanismi di perequazione intercomunale.

Le risorse economiche pubbliche da investire nell'attivazione di queste innovazioni non saranno certamente trascurabili ma una visione lungimirante porterà certamente a benefici di lungo termine. Un esempio minimo ma di un certo interesse è quello del comune di Troina, in provincia di Enna, dove l'amministrazione comunale ha previsto forme di incentivazione economica a favore delle giovani coppie, attraverso finanziamenti per l'acquisto delle case in centro storico. Qualunque azione mirata a bloccare la necrosi di parti del tessuto urbano, può trasformarsi nel medio - lungo termine, in una riduzione di costi per le amministrazioni comunali e soprattutto nel recupero di un patrimonio sociale e identitario di grande importanza, anche quando non sono presenti valori di eccezionale qualità storico artistica.

Sarà anche opportuno riflettere sull'inadeguatezza dello strumento perequativo, come sistema generalizzato per la risoluzione di problemi legati alla carenza di servizi o aree a standard. L'esperienza diretta condotta in questi anni da chi scrive, conferma che questo strumento rischia di diventare una sorta di “foglia di fico” per nascondere altri problemi. Per esempio, si ricorre alla perequazione per provare a mettere un argine al crescente contenzioso innescato dalla decadenza dei vincoli espropriativi, un fenomeno che sta crescendo notevolmente in Sicilia, con effetti devastanti sulla qualità dell'attuazione del disegno urbano previsto dai piani vigenti.

La perequazione può anche fornire ai decisori un alibi per evitare di affrontare con forza il tema del sovradimensionamento, garantendo una capacità edificatoria giustificata dalle esigenze di reperimento di aree pubbliche o di uso pubblico. La necessità di concentrare le volumetrie nei comparti a perequazione rischia inoltre di indirizzare le capacità edificatorie verso la realizzazione di sistemi insediativi a elevata densità, sempre meno appetibili in un mercato che predilige la tipologia della villa isolata nel verde. Ma anche in questo campo si possono provare strade innovative, per esempio attraverso una articolazione molto minuta e accuratamente definita delle aree di decollo dei diritti edificatori. Un meccanismo che può consentire di densificare alcuni tessuti, recuperando nel contempo una qualità ambientale funzionale al rilancio economico del territorio. Un tentativo che si muove in questa direzione è stato proposto nel piano regolatore di Ragalna, un piccolo comune del Parco dell'Etna (Privitera, 2017; La Greca e Martinico, 2020).

Una strada altrettanto difficile, ma che sarà necessario cominciare a praticare è quella di spostare i meccanismi di dimensionamento a livello superiore, capovolgendo la retorica del coinvolgimento delle comunità, quel principio di sussidiarietà che pretende di attribuire ai decisori locali una capacità innata di comprendere le necessità del territorio. Questo è

quanto avviene, da tempo, in molti paesi europei dove la pianificazione di area vasta è effettivamente praticata. Indicare alle amministrazioni locali le capacità insediative consentite, a seguito di un processo di negoziazione basato su dati certi, è un percorso complesso ma fattibile se supportato da una capacità di dialogo accuratamente perseguita da decisori lungimiranti, affiancati da tecnici competenti.

La tendenza ad attribuire alla carenza dei piani la colpa del mancato sviluppo economico continua a serpeggiare nell'immaginario di una classe politica che va aiutata a sviluppare un nuovo modo di immaginare il territorio. A questo proposito, è emblematico il caso di un sindaco di un comune siciliano, in profonda crisi demografica che, pur intuendo le potenzialità di coinvolgimento della numerosa comunità emigrata all'estero per proporre iniziative di trasferimento di attività produttive nel proprio territorio, attribuiva alla mancata realizzazione dell'area artigianale l'impossibilità di perseguire questo tipo di iniziative.

Si può ancora sperare che lo sforzo verso l'innovazione possa diventare una strada condivisa, da percorrere a piccoli passi per riempire di senso concreto tante affermazioni di maniera sull'introduzione dei principi di sostenibilità nelle scelte di pianificazione.

Il tema del sovradimensionamento dei piani è al centro di questa esigenza, seppure poco considerato anche perché forse, ancora oggi, una parte consistente degli urbanisti non si è data il coraggio di dire che il re è nudo.

### **Finanziamenti**

Questo articolo è stato elaborato nel contesto del Progetto di rilevante interesse nazionale - PRIN 2017 "Politiche regionali, istituzioni e coesione nel Mezzogiorno d'Italia" (codice progetto 2017-4BE543), finanziato dal Mur nel triennio 2020 al 2023.

### **Riferimenti bibliografici**

- AA. VV. (1971), "Progetto '80 Proiezioni territoriali. Sintesi del rapporto". *Urbanistica*, n. 57.
- Agenzia delle Entrate (2019), "Gli immobili in Italia, ricchezza reddito e fiscalità immobiliare", [www.agenziaentrate.gov.it/](http://www.agenziaentrate.gov.it/).
- Cabianca V., Lacava A. (1967), "Ipotesi di assetto territoriale a livello nazionale: Mezzogiorno". *Urbanistica*, n. 49.
- Barbarossa L., Pappalardo V., Martinico F. (2018), "Building the resilient city. Strategies and tools for the city masterplan". *Upland*, vol. 3, n. 2, pp.15-24.
- Cassese U. (2005), *Trasformazioni a Bari: percorsi istituzionali e dinamiche metropolitane*. Franco Angeli, Milano.
- Clingermayer J. C. (2004), "Heresthetics and Happenstance: Intentional and Unintentional Exclusionary Impacts of the Zoning Decision-making Process". *Urban Studies*, vol. 41, n. 92, pp. 377-388.
- Comune di Napoli (s. d.), "Relazione alla variante al piano regolatore per il centro storico, zona orientale, zona nord-occidentale", (approvata con D. Presidente Campania n. 323/2004), cap. 2.
- Comune di Palermo (2002), "Variante Generale al Prg. Adeguamento alle Prescrizioni del D. Dir 558/2002 di approvazione. Relazione Generale".
- Comune di Bari (2015), "Deliberazione della Giunta Comunale n 565/2015. Indirizzi per il



- piano urbanistico generale”.
- Eurostat (2019), “Population Projections”, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-projections-data>
- Coppola E. (a cura di) (2015), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, Inu Edizioni, Roma.
- Costantino D. (2008), “Periferie metropolitane e forme insediative a Palermo”, *Planum*, n. 1-12.
- Dato G. (1980), *La Città e i piani urbanistici. Catania 1930-1980*, CULC, Catania.
- Degni M. (a cura di) (2017), “Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un’analisi ricostruttiva. Rapporto di ricerca”, <http://www.astrid-online.it/>.
- De Luca G., Moccia F. D. (a cura di) (2018), *Pianificare le città metropolitane in Italia Interpretazioni, approcci, prospettive*. Inu Edizioni, Roma.
- Giannola A. (2015), “Crisi del Mezzogiorno e nuove spinte migratorie”, in Gjergji I. (a cura di), *La nuova emigrazione italiana. Cause, mete e figure sociali*. Edizioni Ca’ Foscari - Digital Publishing, Venezia.
- Gravagno F., (a cura di) (2003), *L’occhio d’Arlecchino. Schizzi per il quartiere San Berillo a Catania*. Gangemi Editore, Roma.
- Henger R., Bizer K. (2010), “Tradable planning permits for land-use control in Germany”. *Land use policy*, n. 27, pp. 843-852.
- Kuhn T. S. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press, Chicago.
- La Greca P., Martinico F. (2020), “Urban Resilience In Land Use Master Plans Two Sicilian Cases”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, n. 127, supplemento.
- La Greca P. (2015), “La proposta del nuovo Piano Urbanistico per Catania”, in Coppola E. (a cura di), *La pianificazione comunale nel Mezzogiorno*, Inu Edizioni, Roma.
- La Greca P., Martinico F. (2018), “La pianificazione di Area Vasta”. in Vinci I., La Greca P. (a cura di), *Sicilia. Rapporto sul Territorio 2018*, Inu Edizioni, Roma.
- Longo A., Martinico F. (2020), “Tutela degli spazi rurali e normativa urbanistica. Riflessioni sugli usi edificatori dei suoli agricoli”, *Documenti Geografici*, n. 2.
- Inu (2004), “Rassegna Urbanistica Nazionale. Catalogo”, [www.planum.net](http://www.planum.net).
- Istat (2018), “Il futuro demografico del paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065. Report”, [www.istat.it](http://www.istat.it).
- Martinico F. (2011), “Sviluppo sostenibile, mobilità e rischi nelle scelte di piano. Un’ipotesi per la revisione del Prg di Catania”, in Martinico F. (a cura di), *Ricerca, didattica e prassi urbanistica nelle città del Mediterraneo. Scritti in onore di Giuseppe Dato*, Gangemi Editore, Roma.
- Martinico F., Nigrelli F. C., Formica A. (2021), “Lo sforzo inutile di Colapesce, Le aree interne in Sicilia tra declino demografico e ipertrofia urbana” in AA VV, *Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU, Torino 2021*. Planum Publisher, Roma – Milano.
- Mazza L. (1995), “L’insostenibile peso dell’offerta residua”, *Urbanistica*, n. 103.
- Privitera R. (2017), “Infrastrutture verdi e perequazione urbanistica nel progetto del piano comunale”, *Urbanistica Informazioni*, n. 272, s. i.
- Ryan, B. D. e Gao, S. (2019), “Plan Implementation Challenges in a Shrinking City”, *Journal of the American Planning Association*, n. 85, vol. 4, pp. 424-444.
- Romano B., Zullo F., Marucci A., Fiorini L. (2018), “Vintage Urban Planning in Italy: Land Management with the Tools of the Mid-Twentieth Century”, *Sustainability*, n. 10,

4125.

Romano B., Zullo F., Fiorini L., Marucci A. (2019), "Molecular No Smart-Planning in Italy: 8000 Municipalities in Action throughout the Country", *Sustainability*, 11, 6467.

Schmid C. (2019), "Analizzando l'urbanizzazione estesa". In Perrone C., Paba G. (a cura di), *Confini, Movimenti, Luoghi. Politiche e progetti per città e territori in transizione*, Donzelli Editore, Roma.

Svimez (2019), *Il Mezzogiorno nella nuova geografia europea delle disuguaglianze, Presentazione del Rapporto 2019. Note di Sintesi*, Svimez, Roma.

Trombino G. (2018), "La Pianificazione urbanistica comunale", in Vinci I., La Greca P. (a cura di), *Sicilia. Rapporto sul Territorio 2018*, Inu Edizioni, Roma.

**Francesco Martinico**

Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura, Università degli Studi di Catania

Via Santa Sofia, 64 – I-95125 Catania (Italy)

Tel.: +39-095-7382523; email: francesco.martinico@unict.it



