

doi.org/10.83114/reticula36/03

## CONTINUITÀ ECOLOGICA NELLA PIANIFICAZIONE IN SICILIA: UN'OCCASIONE MANCATA

[Vincenzo Todaro](#)

Dipartimento di Architettura, Università degli studi di Palermo

**Abstract:** Attualmente in Sicilia le reti ecologiche e, più in generale, la continuità ecologico-funzionale non trovano una specifica definizione rispetto alle politiche di conservazione della natura, né tanto meno un'organica strategia di implementazione all'interno degli strumenti di governo del territorio. Alla luce delle suddette premesse il contributo propone una riflessione retrospettiva critica sui principali passaggi che la meta-regolazione delle reti ecologiche ha registrato nell'evoluzione del quadro di riferimento regionale in materia di conservazione della natura e di governo del territorio può rivestire un certo interesse. Il fine è quello di contribuire ad orientare in maniera più efficace i futuri sviluppi del settore, cercando di imparare dai limiti delle azioni del passato.

**Parole chiave:** reti ecologiche, pianificazione urbanistico-territoriale, conservazione della natura, Sicilia.

## ECOLOGICAL CONTINUITY IN SPATIAL PLANNING IN SICILY: A MISSED OPPORTUNITY

[Vincenzo Todaro](#)

Department of Architecture, University of Palermo

**Abstract:** *In Sicily, ecological networks and ecological-functional continuity in general are currently undefined in terms of nature conservation policies, let alone an organic implementation strategy within the spatial planning tools. In the light of the aforementioned premises, the paper proposes a critical review of the main steps taken by the meta-regulation of ecological networks in the evolution of the regional reference framework for nature conservation and spatial planning. The aim is to try to learn from the limitations of past actions in order to contribute to a more effective orientation of future developments in the field.*

**Key words:** *ecological networks, spatial planning, nature conservation, Sicily.*

## INTRODUZIONE

La pianificazione delle reti ecologiche in Sicilia, tanto in relazione alle politiche di conservazione della natura, quanto rispetto al governo del territorio, non trovano attualmente un'adeguata articolazione e una specifica definizione. La questione interessa sia il livello normativo (relativo alla conservazione della natura ed al governo del territorio), sia il livello operativo proprio degli strumenti di pianificazione, siano essi ambientali e/o paesaggistici, che urbanistici.

Sebbene il panorama (e al contempo la prospettiva di lavoro) non appaia esattamente incoraggiante, tuttavia, una riflessione retrospettiva sui principali passaggi che la meta-regolazione delle reti ecologiche ha registrato nell'evoluzione del quadro di riferimento regionale in materia di conservazione della natura e di governo del territorio può rivestire un certo interesse. Tale ricostruzione potrà certamente essere utile ad orientare in maniera più efficace i futuri sviluppi del settore, cercando di imparare dai limiti delle azioni del passato.

## RETI ECOLOGICHE E PIANIFICAZIONE IN SICILIA: RITORNO AL PASSATO

Osservando, in particolare, gli ultimi vent'anni di attività, è possibile identificare fasi alterne di un percorso, certamente parziale ed incompleto, che segue le altrettanto incerte vicende del governo del territorio, in una terra, quale la Sicilia, indubbiamente non incline alla pianificazione.

Il primo periodo, che interessa il primo decennio degli anni 2000, risente molto del livello di diffusione del tema della tutela della biodiversità e delle reti ecologiche, nello specifico, in parallelo allo sviluppo di indirizzi internazionali e nazionali in materia che

hanno portato alla divulgazione dei modelli ecologico-reticolari nelle diverse regioni (Negri, 2002; Pungetti, 2001). La ricerca ISPRA su reti ecologiche e strumenti di pianificazione del 2009 ([Guccione e Schilleci, 2010](#)), restituisce in maniera sorprendente gli effetti territoriali di tale diffusione in Italia, in particolare, all'interno delle esperienze di pianificazione territoriale provinciale. In relazione al contesto regionale siciliano, lo studio dell'ISPRA, accanto al ritardo rispetto alle province del centro-nord, aveva comunque messo in evidenza un certo fermento anche nelle province siciliane i cui piani, all'epoca in corso di redazione, si stavano significativamente aggiornando ai contenuti delle reti ecologiche.

Tra questi, in particolare, il caso del Piano Territoriale Provinciale (PTP) di Enna (Progetto Definitivo del 2009) che costituì il primo esempio in Sicilia di pianificazione di livello territoriale intermedio in cui le reti ecologiche fossero regolamentate. Il caso specifico del PTP di Enna riveste un particolare livello di interesse non soltanto perché si trattava del primo progetto organico di rete ecologica ([Schema direttore Rete Ecologica Provinciale](#)) (Figura 1) definito all'interno della pianificazione urbanistico-territoriale, ma anche perché costituiva un corretto riferimento metodologico nell'affrontare la conservazione della biodiversità attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica e territoriale. In relazione ai contenuti ed agli indirizzi specifici, questo progetto, utilizzando le categorie funzionali riconosciute a livello internazionale (nodi, aree cuscinetto, corridoi e aree di appoggio), definiva una rete strutturata intorno alla figura principale degli elementi nodali (*nodi riconosciuti* e *nodi da*

riconoscere) costituiti dagli ambienti naturali, caratterizzati da un elevato livello di naturalità e associata biopermeabilità, corrispondenti principalmente all'insieme delle aree naturali protette (parchi, riserve naturali, SIC, ZPS). Particolare rilevanza veniva riservata, inoltre, al ruolo dei corridoi ecologici nel definire la continuità ecologico-funzionale del territorio (Figura 2). Il progetto di rete ecologica si configurava nel complesso come "un approfondimento settoriale capace di integrare gli interventi di tutela e quelli di promozione di interventi di sviluppo azionati dal potenziamento delle risorse naturali unitamente agli elementi del patrimonio storico-testimoniale" ([Schema direttore Rete](#)

[Ecologica provinciale](#), pag.102). Sulla scorta di tale funzione questo strumento intendeva acquisire la valenza di atto amministrativo di orientamento, indirizzo e proposta nei confronti della pianificazione comunale e di quella sovraordinata, in particolare di inquadramento regionale. Rispetto alla pianificazione regionale si poneva, infatti, come possibile riferimento per la definizione delle linee di programmazione regionale nella predisposizione della Rete Ecologica Siciliana. Rispetto all'azione dei comuni si poneva come strumento propositivo, operativo e di coordinamento nell'indicare le strategie di conservazione ambientale da recepire nell'aggiornamento degli strumenti di

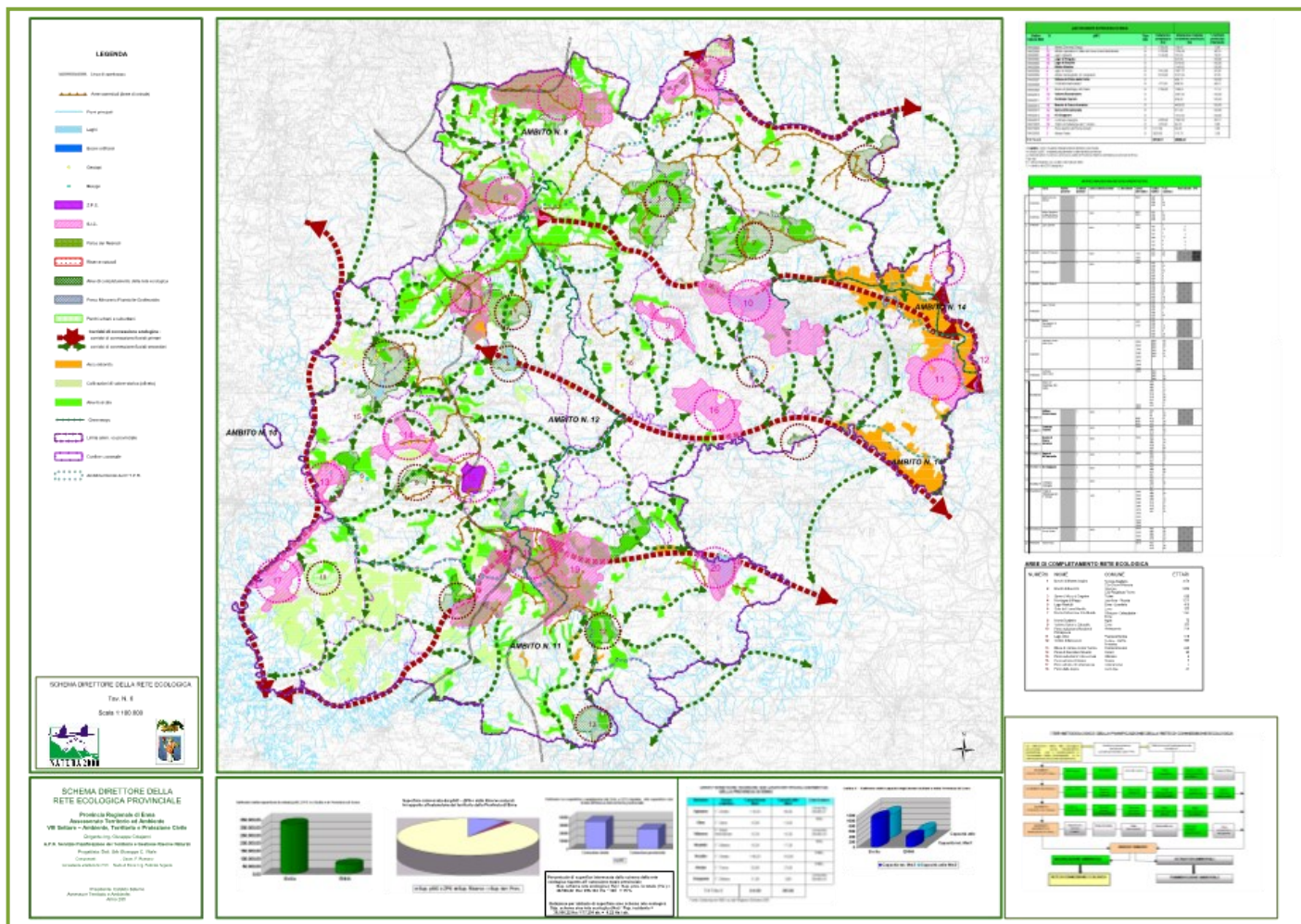


Figura 1. Piano Territoriale Provinciale di Enna: Schema direttore Rete Ecologica Provinciale, Tavola 6 Corridoi (fonte: [PTP di Enna](#))



è il Progetto Integrato Regionale (PIR) Rete Ecologica Siciliana, approvato con Delibera di Giunta n. 376 del 24/11/04, come strumento operativo del POR Sicilia 2000/2006 e del Complemento di programmazione-Misura 1.11 PIR Rete Ecologica. Nelle premesse del Programma Operativo Regionale (POR), in relazione alla misura 1.11, veniva chiaramente indicato che l'attuazione della misura stessa, *"secondo quanto previsto dalle relative schede tecniche del Complemento di programmazione, è subordinata alla redazione del PIR rete ecologica, e che nelle more è opportuno attivare gli interventi ricadenti all'interno delle aree protette già istituite"*. Per l'attivazione della misura furono elaborate le Linee Guida per la Rete Ecologica Siciliana (approvate il 7/02/2005) sulla base delle quali fu predisposto il Progetto Integrato Regionale, quale modalità operativa del POR. Tuttavia, in relazione agli interventi consentiti, il PIR ha mostrato con tutta evidenza come la scelta di uno strumento di natura programmatica non supportato da un piano di natura regolativa risultasse inadeguato per affrontare un obiettivo simile. Sebbene, in linea di principio, fosse apprezzabile l'intenzione della Regione Siciliana di promuovere un progetto di Rete ecologica regionale strutturato sulla integrazione tra istanze ambientali ed esigenze antropiche legate allo sviluppo del territorio, risultava tuttavia per lo meno dubbia la scelta dello strumento "PIR" per il raggiungimento di tale fine. Non soltanto il PIR era uno strumento proprio della programmazione socio-economica e non un piano, configurandosi in questo caso come uno "strumento di spesa", ma soprattutto non era spazializzato e non prevedeva alcun rapporto con la pianificazione (ambientale ed

urbanistico-territoriale).

Sempre in riferimento all'utilizzo dei fondi del "POR Sicilia 2000/2006", è possibile individuare altre due categorie di strumenti riconducibili alle reti ecologiche attivati in quello stesso periodo. Da una parte il Progetto "Carta Natura della Regione Siciliana" introdotto nel 2005, e dall'altra l'esperienza dei piani di gestione dei Siti Natura 2000. Rispetto alla prima, la Regione Siciliana ha promosso l'elaborazione della Carta della Natura a partire dalla individuazione e mappatura degli habitat naturali, individuati all'interno dei Sistemi ad alta naturalità, e dei corridoi ecologici principali (D.D.G. n. 544 del 08/07/05). I sistemi naturali prioritari individuati furono quelli dei Monti Iblei, dei Peloritani, dei Sicani e delle Isole Minori; a questi si aggiunsero i seguenti sistemi minori: Sistema Monti di Palermo, Sistema Monti Altavilla Termini, Sistema Parco delle Madonne, Sistema parco dei Nebrodi, Sistema laghi interni – Monti Erei, Sistema parco dell'Etna, Sistema area metropolitana Catanese, Sistema Boschi di Caltagirone – Niscemi – Biviere di Gela, Sistema colline e pianure Trapanesi, Sistema marino costiero e per ultimo il Sistema gessoso-solfifero di Enna e Caltanissetta. Questi sistemi, insieme a parchi, riserve, SIC e ZPS costituirono i principali nodi della Rete Ecologica Siciliana.

La Carta della Natura si è rilevata utile in particolare ai fini dell'individuazione degli ambiti territoriali per la redazione dei piani di gestione dei siti Natura 2000, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale. Nel primo decennio del 2000, il Dipartimento dell'Ambiente della Regione siciliana ha approvato nel complesso 58 piani di gestione che hanno di fatto rappresentato l'unico vero

(seppur parziale) successo nell'ambito della pianificazione spaziale riferita alle reti ecologiche. Per quanto i piani di gestione abbiano interessato la totalità dei SIC e ZPS presenti sul territorio regionale siciliano, con una copertura territoriale completa di habitat e specie di interesse comunitario riconducibili alla rete ecologica europea Natura 2000, tuttavia si tratta di piani limitati alla sola superficie territoriale interessata da questi siti, che non teneva conto delle relazioni spaziali (né tanto meno ecologico-funzionali) esterne tra le aree. Se quindi, la salvaguardia degli elementi nodali della rete veniva garantita dai piani di gestione, quella delle connessioni ecologiche esterne ai siti (seppur già individuate all'interno della Carta della Natura) non veniva di fatto presa in considerazione. Appare evidente, pertanto, la dimensione parziale dell'intervento rispetto ai sistemi territoriali nel loro complesso.

Superata la fase che potremmo definire della programmazione, nel successivo decennio l'interesse per le reti ecologiche tende a rarefarsi. L'unico tentativo di intervento in materia fu l'elaborazione del Ddl "Disposizioni relative alle Aree protette e ai Siti della Rete Natura 2000 in Sicilia" Presentato all'Assemblea Regionale Siciliana (XVI Legislatura) il 26 novembre 2013. Il Ddl definiva una chiara e organica concettualizzazione delle reti ecologiche (art. 2) e delle diverse componenti che costituiscono la loro geometria (art.3), nonché la necessaria integrazione con gli strumenti di pianificazione territoriale (art. 4). Tale esperienza, tuttavia, si concluse con un nulla di fatto.

Infine, nel corso degli ultimi anni, con l'avvio di una nuova stagione per la pianificazione territoriale, anche dietro la spinta della nuova

legge regionale sul governo del territorio ([LR 19/2020](#)) l'interesse sulla dimensione ecologico-funzionale del territorio sembra ridestarsi, seppur con i limiti del caso.

Va, innanzitutto, ricordato come la nuova legge regionale sul governo del territorio all'interno della disciplina relativa al nuovo Piano Urbanistico Generale (PUG), riferita agli standard urbanistici, agli standard di qualità urbana e ambientale e alle dotazioni territoriali normati dal TITOLO VII, faccia generico riferimento alla "rete pianificata di corridoi ecologici ed infrastrutture verdi" come "parte delle infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti" (art. 45 Infrastrutture per l'urbanizzazione degli insediamenti).

In riferimento gli strumenti di pianificazione, infine, si rilevano alcuni elementi degni di nota. Oltre alla necessità di aggiornamento dei piani di gestione dei Siti Natura 2000, sancita con l'Operazione 7.1.2 "Sostegno all'aggiornamento dei Piani di tutela e gestione dei siti Natura 2000 e di altre zone ad alto valore naturalistico", prevista nell'ambito del Programma di Sviluppo Rurale della Regione Siciliana PSR Sicilia 2014-2022 (approvato dalla Commissione Europea con [Decisione C\(2021\) 8530 final del 19/11/2021](#)), sul fronte urbanistico-territoriale vero e proprio si rilevano alcune novità che riguardano la pianificazione strategica metropolitana e la pianificazione territoriale regionale, che forniscono occasione di riflessione.

In particolare, in riferimento alla pianificazione strategica metropolitana (che delinea le linee di sviluppo per il territorio delle città metropolitane in un arco temporale tra i 10 e i 15 anni), di recente avviata nell'Isola, [il Piano Strategico della Città Metropolitana di Palermo](#) (2021-2023) nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela della biodiversità

culturale (all'interno dell'Azione di Sistema 7 - "EcologicaMente") prevede esplicitamente il "potenziamento della rete ecologica metropolitana" e il "potenziamento e valorizzazione della rete dei parchi urbani" (Figura 3). Tuttavia, è doveroso ricordare come anche in questo caso, la natura programmatica del piano strategico metropolitano consenta unicamente di fornire indirizzi per la futura pianificazione di tipo regolativo e attuativo sia di livello

metropolitano, che di livello comunale. Si tratta in sostanza di indirizzi programmatici che orienteranno le future scelte di pianificazione e, conseguentemente, gli interventi sul territorio.

Infine, attualmente è in corso di redazione il Piano Territoriale Regionale (PTR) da parte del Dipartimento Urbanistica dell'Assessorato Regionale Territorio e Ambiente. Nell'Atto di indirizzo del PTR (previsto dal comma 2, art.19 della L.R. n.19/2020 e approvato con

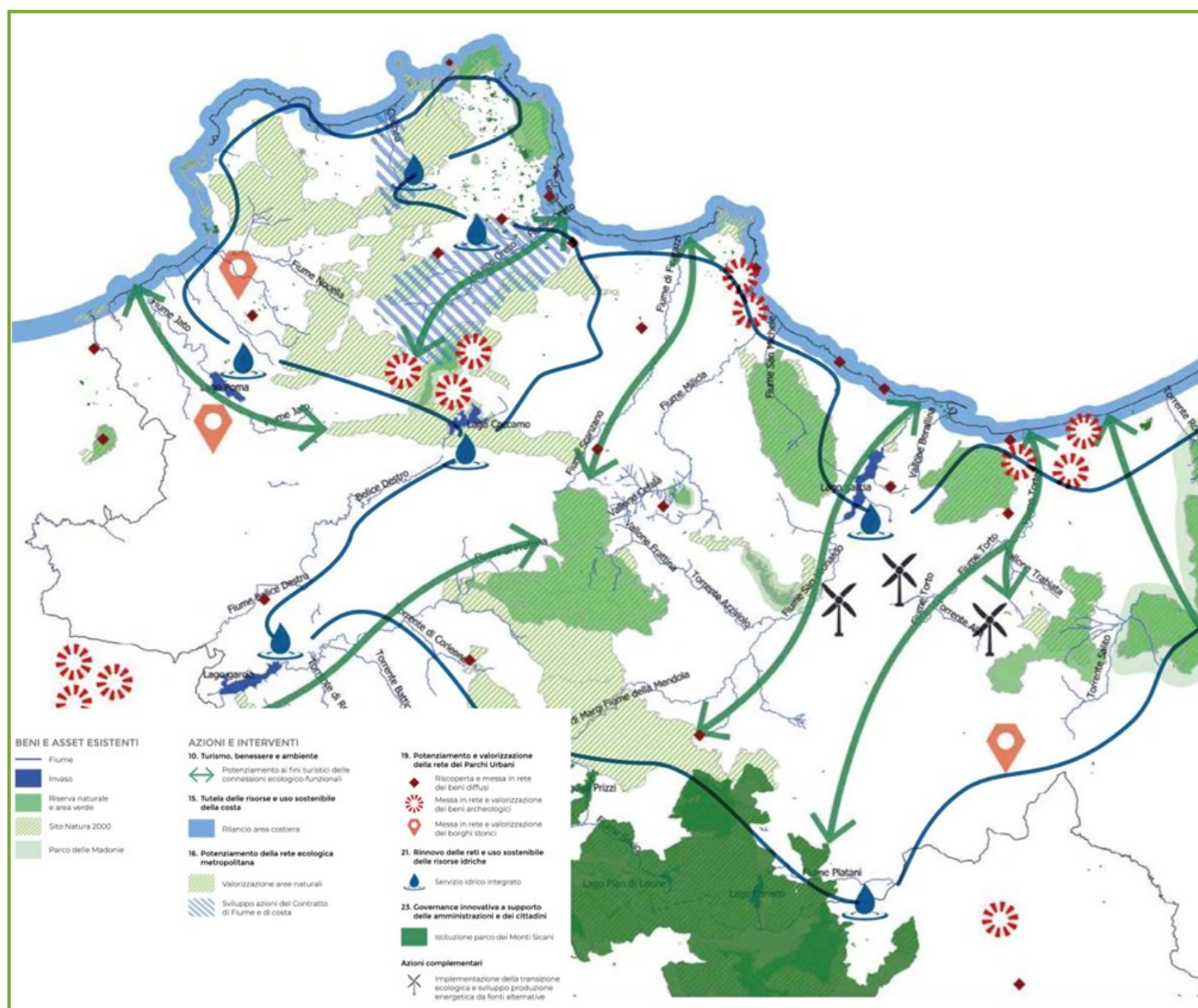


Figura 3. Schema tratto dal [Piano Strategico della Città Metropolitana di Palermo](#), Azione di Sistema 7 - "EcologicaMente" (p. 54), in cui è riportato anche il "potenziamento della rete ecologica metropolitana" e il "potenziamento e valorizzazione della rete dei parchi urbani".

[D.G.R. n. 263 del 17 giugno 2021](#)), in riferimento all'ambito della "tutela delle risorse regionali anche esterne ai perimetri dei parchi, delle riserve e dei siti Natura2000", si forniscono indicazioni generali relative alla tutela degli "elementi puntiformi di connessione (*stepping stones*) della Rete Ecologica Regionale". Nello specifico, nell'elaborazione dei quadri di riferimento tematici del piano, alla quale chi scrive sta partecipando, si sta definendo in maniera ampia ed articolata la dimensione sistemica della continuità ecologica del territorio.

## CONCLUSIONI

La breve indagine retrospettiva effettuata restituisce un quadro tutto sommato articolato (ed eterogeneo) di esperienze che, con intensità e livelli di approfondimento differenziati, delinea un profilo regionale ancora poco maturo in relazione ai temi trattati e rispetto ad altri contesti territoriali. Oltre all'ambito tematico specifico della continuità ecologico-ambientale, la questione interessa più in generale la prassi pianificatoria nelle sue differenti declinazioni. L'assenza storica della pianificazione di livello territoriale (l'esperienza interrotta della pianificazione provinciale, la presenza dei piani strategici metropolitani e la contestuale assenza dei piani territoriali metropolitani, il ritardato nell'avvio della pianificazione territoriale regionale) mostra come il ricorso al piano sia non prioritario nell'agenda politica regionale. D'altro canto, quando i piani esistono (piani di gestione dei siti Natura 2000), si configurano come esperienze circoscritte e limitate, risultando di fatto poco efficaci nell'incidere sulle più complesse dinamiche territoriali di conservazione della natura che avrebbero bisogno di ben altre competenze.

Un ulteriore problema di non secondaria importanza è costituito dallo storico scollamento tra programmazione socio-economica e pianificazione spaziale. La condizione che vede la regolamentazione delle reti ecologiche prevalentemente strutturata all'interno degli strumenti di programmazione (PIR Rete Ecologica Siciliana, Piano Strategico della Città Metropolitana di Palermo), piuttosto che in quelli di pianificazione urbanistico-territoriale, restituisce con tutta evidenza un quadro incompleto (e incoerente), che mostra la complessiva debolezza storica di un sistema politico e tecnico di governo per diverse ragioni non in grado o, probabilmente, non incline ad intervenire efficacemente sulle dinamiche di governo del territorio.

L'avvio della pianificazione territoriale regionale, infine, dietro la spinta della nuova legge sul governo del territorio, così come le nuove esperienze della pianificazione urbanistica comunale (il PUG – Piano Urbanistico Generale - ha oramai sostituito il vecchio PRG), volutamente non approfondite in questa sede, lasciano certamente ampi margini di miglioramento.

## BIBLIOGRAFIA

Battisti C., 1999. *Le connessioni tra aree naturali attorno alla città di Roma*. In Dimaggio C., Ghiringhelli R., *Atti del seminario Reti ecologiche in aree urbanizzate*, 2.5.99, ANPA, Provincia di Milano, FrancoAngeli, Milano.

Battisti C., Guidi A., Panzarasa S., 2000. *Reti ecologiche in provincia di Roma: un caso di studio*. *Parchi*, n. 29.

Buggin A. (a cura di), 2005. *Infrastrutture Verdi: indirizzi per la pianificazione del territorio in funzione della costruzione di reti*

*ecologiche a scala locale*. Provincia di Padova, Padova.

Guccione M., Peano A. (a cura di), 2003. *Gestione delle aree di collegamento ecologico funzionale*. Manuali e linee guida 26/2003, APAT, Roma.

Guccione M. e Schilleci F. (a cura di), 2010. *Le reti ecologiche nella pianificazione territoriale ordinaria. Primo censimento nazionale degli strumenti a scala locale*. Rapporti 116/2010, ISPRA, Roma.

Negri J. (a cura di), 2002. *Reti ecologiche, azioni locali di gestione territoriale per la conservazione dell'ambiente*. Quaderni di Gargnano n. 4.

Pungetti G., 2001. *Politiche e progetti europei per le reti ecologiche*. Centro Studi V. Giacobini. *Uomini e Parchi oggi. Reti ecologiche*. Quaderni di Gargnano, n. 4.

Romano B., 2001. *Continuità e reticolarità ambientali: nuovi protagonisti del piano territoriale*, Centro Studi V. Giacobini, *Uomini e Parchi oggi. Reti ecologiche*. Quaderni di Gargnano, n. 4.

Todaro V., 2007. *Modelli integrati e procedure di settore nella territorializzazione delle politiche europee di conservazione della natura*. Archivio di Studi Urbani e Regionali, 88, 123-131.

Todaro V., 2010. *Reti ecologiche e governo del territorio*. FrancoAngeli, Milano.