Sicilia: quali riforme per la rinascita

GIORNATA DI STUDIO

TERZA SESSIONE

LA RIFORMA DEI COMUNI E IL RILANCIO DEI TERRITORI

Sicilia: La riforma dei comuni e il rilancio dei territori. Rivoluzione della bellezza e zone franche del patrimonio dell'Umanità.

FAUSTO CARMELO NIGRELLI
(UNIVERSITÀ DI CATANIA)

Io intendo dare il mio contributo a partire dalle non riforme che hanno occupato la scena politica regionale negli ultimi 4 anni: quella degli enti intermedi, quella delle acque e dei rifiuti e quella dell'organizzazione dei beni culturali, quella del turismo alla luce di una possibile visione dello sviluppo locale in sistemi extrametropolitani. E questo perché senza il contributo delle aree interne non è possibile frenare la desertificazione demografica che colpisce soprattutto loro, ma anche le aree metropolitane siciliane e che oggi è determinata non più dall'emigrazione di operai e mano d'opera a bassa qualificazione, ma da universitari e laureati, cioè da classe dirigente futura.

La non riforma delle autonomie locali nei quattro passaggi parlamentari che l'hanno caratterizzata e probabilmente anche nell'imminente quinto, è stata caratterizzata da una sola, pervicace volontà: quella di non cambiare niente, di lasciare enti intermedi con i confini coincidenti con quelli delle già abusive province regionali. Le competenze non sono molto diverse e buona parte non mi sembrano legate alla funzione di ente di area vasta che è il nuovo compito dell'organizzazione intermedia delle autonomie.
Anche le competenze relative agli atti di pianificazione mi sembrano delineate all'interno della vecchia logica dei piani provinciali (mai attuati e, in ogni caso, del tutto inutili) e in azioni surrogate come quella relativa a rifiuti e acque dato che intervengono nella «organizzazione e gestione dei servizi nonché localizzazione e realizzazione degli impianti di smaltimento dei rifiuti e di depurazione delle acque, quando i comuni singoli o associati non possono provvedervi». Una funzione che dovrebbe essere indiscutibilmente d'area vasta, torna invece ai comuni singoli.

Lo spostamento del baricentro verso i comuni come enti più vicini ai cittadini, è fittizio, né può essere garantito dal fatto che gli organismi di governo del consorzio sono organismi di secondo grado che vedono rappresentati sindaci e consigli comunali del territorio. Il fatto poi che un ente di tal genere approvi i piani regolatori dei comuni, costituisce un ulteriore pasticcio.

Io credo che siamo giunti a u momento di svolta: o la Sicilia decide di attuare l'ampia parte disattesa dello Statuto, ovvero decide di farne a meno e, responsabilmente, chiedo allo Stato di essere equiparata alle regioni a Statuto ordinario.
Nel primo caso lo strumento principale per la rinascita o se volete la ripartenza della Sicilia è, a mio avviso, nella letterale e completa attuazione dell'art. 15 che, affermando che «Le circoscrizioni provinciali e gli organi ed enti pubblici che ne derivano sono soppressi nell'ambito della Regione siciliana» e che «L'ordinamento degli enti locali si basa nella Regione stessa sui comuni e sui liberi Consorzi comunali, dotati della più ampia

autonomia amministrativa e finanziaria», dava concretezza all'idea di Luigi Sturzo che voleva il massimo protagonismo delle comunità locali e diffidava del livello provinciale.

Oggi, il Libero consorzio dei comuni è l'Unione dei Comuni come si è andata delineando nel corso degli ultimi venti anni circa. Come sarebbero accaduto per i liberi consorzi se fossero stati messi in atto, le Unioni dei comuni esercitano congiuntamente funzioni o servizi di competenza comunale, compresi quelli della programmazione, della pianificazione, della visione strategica dello sviluppo. E se è vero che per la Corte costituzionale le unioni dei comuni non sono Enti locali, ma "forma istituzionale di associazione tra comuni" questo, anche se non sono un giurista, non sarebbe valido per la Sicilia, data la lettera e lo spirito dello Statuto.

Credo dunque che sia indispensabile cancellare le province sotto mentite spoglie che sono gli attuali Liberi consorzi dei comuni, attribuendo la libertà, dunque la responsabilità, ai comuni – magari in fasi concertative alle quali la regione partecipi attivamente – di scegliere in che direzione e, soprattutto, con chi, costruire il proprio modello. E per fare questo occorrono alcune attenzioni: non si può mettere un limite di 150 mila abitanti, interdittivo, ma deve essere molto più basso. Si deve consentire la partecipazione anche a più di un consorzio/unione perché non è detto che l'assetto ottimale per la gestione del servizio integrato dei rifiuti, per esempio, sia lo stesso si quello per la gestione dei servizi alla persona o dello sviluppo turistico. Si deve spingere verso la collaborazione, fino a quasi renderla obbligatoria, tra piccoli comuni che devono condividere uffici tecnici e polizia municipale, segretariato sociale ed esperti in beni culturali. Solo così si può innalzare la qualità media del personale degli enti locali che vede oggi, specie nei piccoli comuni, persone che, magari, sono entrate come usciere, dattilografo o autista, ricoprire posizioni organizzative o, addirittura, ruoli di dirigenza. La bassa qualità media del personale degli enti locali è uno degli ostacoli più grandi verso la ripartenza.

In altre parole il rilancio della Sicilia deve passare da un **ripensamento radicale del ruolo dei comuni**, non più "amministrazioni decentrate", erogatori di servizi, ma luoghi dell'autogoverno della costruzione dello sviluppo dal basso. E la Regione deve smettere di essere un'amministrazione se non per parti residuali, ma deve essere l'ente che tiene la regia dei vari processi di sviluppo locale, che aiuta i comuni più piccoli e i territori più deboli esercitando a un livello superiore le funzioni di solidarietà territoriale e intercomuniaria. E, se necessario, anche funzione di controllo seria sull'attività amministrativa se è vero che, dopo la scomparsa dei Coreco e vista la mancanza di ogni controllo, gli abusi e le delibere "creative" sono aumentati a dismisura.

Così, credo, la Sicilia tornerebbe ad essere ciò che è stata bei momenti più alti, anche se rari, degli ultimi 70 anni, un laboratorio di modernizzazione.

Ma la rinascita della Sicilia non si può perseguire con tante riforme, anche se buone, ma slegate l'una dall'altra. È necessaria una visione olistica del futuro della nostra isola che le ridia il ruolo che le spetta tra le regioni italiane, ma anche le restituisca quello che le tocca nello scenario mediterraneo, anche indipendentemente dal ruolo della nazione.
Per questo le altre questioni fondanti vanno collegate, dal mio punto di vista, a quella, centrale, della riforma vera delle autonomie locali.

La questione degli **organismi di gestione del sistema integrato dei rifiuti** non può che essere riportata a quella del governo locale facendo coincidere gli ambiti metropolitani con i perimetri delle città metropolitane vere (non quelle da operetta coincidenti con le vecchie province) e lasciando che i comuni si organizzino con gli strumenti delle Unioni e con una forte azione di controllo e regia da parte della regione. Il progetto di ambito

così definito dovrà basarsi su un piano rigoroso indicando fin da subito come ridurre i costi con la differenziata e il riutilizzo dell'umido e del secco indifferenziato. Dovranno essere piani a discarica zero anche con la realizzazione di impianti termovalorizzatori e biodigestori anche di piccole dimensioni, gestiti direttamente dall'Unione. L'introduzione di biodigestori per la produzione di energia risolverebbe anche il problema dei fanghi di depurazione degli impianti urbani che possono essere trattati in questo tipo di processi.

Cosa diversa, a mio avviso, va fatta per gli ambiti di **gestione del servizio idrico integrato**. Qui l'unità territoriale di base deve essere di tipo geografico e fare riferimento al bacino idrografico. Lo scopo ultimo, infatti, deve essere quello di trovare un giusto equilibrio tra le esigenze degli usi umani e quelle del mantenimento delle riserve naturali della più importante risorsa che abbiamo: l'acqua dolce. Non è utile, a questo scopo, che, per esempio il bacino di un pur piccolo fiume come il Gela, le cui acque danno da bere a città di tre ex province e delle quali raccoglie le acque di depurazione, siano gestito da tre enti diversi. In questo caso occorrerà rivedere la normativa per far coincidere i territori degli ambiti ottimali con quelli dei bacini idrografici, attivando delle premialità per chi non spreca la risorsa idrica.

Certamente, potrei parlare adesso di alcune riforma non più procrastinabili:
una nuova legge urbanistica che sia anche una legge che blocchi il consumo di suolo; una legge che renda attrattive le università siciliane rispetto agli studenti di tutto il bacino mediterraneo; la nuova Legge elettorale per i comuni che favorisca sindaci e coalizioni con vere progettualità, ma tutti questi sono strumenti collaterali rispetto alla visione che propongo.

Responsabilizzazione delle comunità locali deve essere la parola chiave.

Questo però non esime la regione dal fornire il quadro dentro cui si avviano i processi di sviluppo locale attraverso la visione di lungo periodo dell'intero territorio.
Vogliamo dirlo? **La Sicilia non è stata capace mai di mettere a reddito la sua posizione, unica al mondo, di cuore del Mediterraneo che sta tra tre continenti, di avere oltre 1600 km di coste e il fatto di avere al suo interno una percentuale significativa del patrimonio culturale che è un elemento attrattore per quel miliardo e più di persone che si muove ogni anno per turismo**.

Indicatori	Sicilia	Baleari
Superficie	26 mila Km2	5 mila Km2
Abitanti	5 milioni	1 milione
N° Aeroporti	4 [1]	3
Totale Presenze	14. 379. 389	11.111.328
Rapporto Abitante/Turista	2,8	11,1
Superficie/Turista (Agosto)	108 tur/km2	412 tur/km2
Trasporto passeggeri aeroporti	12,5 milioni	31 milioni
Capacità Ricettiva (esercizi)	5.404	2.609
Capacità Ricettiva (posti letto)	203.206	423.282

Qualche tempo fa ha fatto scalpore il dato di confronto con le Baleari che con una superficie e un numero di abitanti par a un quinto di quelli della Sicilia, hanno più del doppio di posti letto, ma, soprattutto, hanno quasi lo stesso numero di presenze (pernottamenti) della Sicilia, con un rapporto turisti/superficie pari a 2200 a kmq a confronto del dato siciliano che è pari a 553 a kmq. Pur non volendo puntare sul turismo di massa, darsi un obiettivo credibile di raddoppio delle presenze in n decennio è il minimo che si possa fare.

Se non fosse stata impropriamente usata nella campagna elettorale del 2012 dall'attuale presidente della regione, mi piacerebbe sintetizzare questa mia proposta affermando che è necessaria una **Rivoluzione della bellezza**, in cui, attenzione, il termine "bellezza" non è utilizzato con quel significato di matrice crociana ed idealista che lo ha permeato per buona parte del Novecento, ma con un significato territoriale. Non bellezza come giudizio elitario, ma come epifania della qualità del territorio. Rivoluzione della bellezza significa dunque Ricoluzione dell'efficienze, Rivoluzione della sicurezza.
Occorre un investimento straordinario per l'innalzamento della qualità del territorio nella consapevolezza che è esso stesso e nella sua interezza, la risorsa su cui puntare. Ciò significa un investimento straordinario nella riduzione del rischio idrogeologico, nella messa in sicurezza dei centri storici, delle periferie postbelliche e delle attrezzature strategiche operando sulla riduzione dei esposizione e vulnerabilità, anche con significative demolizioni senza ricostruzione; nella messa in sicurezza urbana.
E occorre adattare le politiche alla Rivoluzione della bellezza. Il paesaggio siciliano è disseminato di piccoli e grandi campi fotovoltaici che ne hanno decisamente abbassato la qualità. Sarebbe stato sufficiente imporre la concentrazione degli impianti nelle migliaia di ettari di aree industriali già di proprietà pubblica dentro le ASI e mai utilizzate, abbandonate o sottouilizzate per avere la più grande centrale fotovoltaica del mondo.

E infine occorre puntare di più, molto di più, sull'agricoltura anche come presidio del territorio e garanzia della sua manutenzione.
Fare del turismo nelle sue articolazioni il core business della Sicilia significa anche puntare sulla qualità del territorio/paesaggio e, poiché il 59% del territorio regionale è interessato dall'agricoltura, significa puntare sulla qualità delle coltivazioni: **qualità dell'intera filiera e, di conseguenza, qualità paesaggistica**, valorizzazione delle specificità locali spingendo per il riconoscimento di dop, doc, presidi slow food; favorendo la nascita e il consolidamento di consorzi veri dei produttori; ma, soprattutto, ripensando la **commercializzazione** che deve essere strappata alla mafia. L'875 della produzione agricola oggi è a basso reddito. Qui sta un potenziale di crescita impressionante che passa, per cominciare, dalla battaglia per la **cancellazione delle quote nella produzione dell'olio e del vino** i cui mercati anche nazionali, sono costretti a importare per circa il 50% della domanda.

Una tale visione trascina con sé, non c'è bisogno di dirlo, **il grande ambito dei beni culturali, insieme alle coste,** il pivot attorno al quale costruire sviluppo. La gestione dei beni culturali è, in Sicilia, agli antipodi rispetto alla efficienza che in questo settore, più che in altri è richiesta.
L'organizzazione delle Soprintendenze in funzione dell'oggetto della tutela che oggi viene presa giustamente a modello da Franceschini per la riforma nazionale, qui ha registrato negli ultimi mesi, un ritorno indietro con l'accorpamento di sezioni finora separate. La gestione del personale ha dell'assurdo: non si riesce a spostare un solo custode con il risultato che al museo di Centuripe che ha 15 custodi su 22 dipendenti per non più di 3500 visitatori l'anno mentre a Villa del Casale che, seppure in difficoltà, supera i 350 mila, i custodi sono 13 su 30 dipendenti.
Il problema è che il patrimonio viene ancora gestito come se la fruizione fosse destinata a una élite, anziché alla popolazione nella sua interezza e come se i funzionari fossero le vestali di questa religione del bello.
Occorre **rendere autonomi subito i siti archeologici più importanti istituendo i parchi** contro i quali gli alti

burocrati dell'assessorato si sono sempre schierati. Il modello Agrigento, magari con qualche miglioramento, va esteso subito a Villa del Casale, Neapolis di Siracusa, Teatro di Taormina e, possibilmente, a Morgantina. Il Parco è lo strumento, tra quelli adesso possibili, che più avvicina il bene al territorio e, affidato a gente competente e appassionata, produce identità, ricchezza, immagine.
Non è possibile gestire i beni culturali in funzione della proprietà: beni regionali e comunali costituiscono il parimonio territoriale che è unico e indivisibile ed esso diventa risorsa solo se viene visto in modo olistico e gestito in forma coordinata.
Anche qui la Sicilia può essere all'avanguardia, anzichè essere la retroguardia legando beni e territorio. Invece anche in questa direzione è andata in direzione ostinata e contraria. Con l'ultima finanziaria è stata eliminata una norma tra le più intelligenti che era quella che lasciava ai comuni, a certe condizioni, il 30% degli incassi dei siti che si trovano sui loro territori. Ancora una volta un blitz dei grand commis regionali. Quella somma, usata bene, è quella che può consentire di irradiare la presenza e l'attrattività del sito nel territorio circostante, almeno fino a quando non vengono istituiti i Parchi.
Infine la questione dei siti Unesco

Guardate, la Regione possiede e gestisce **111 siti culturali** pari al **26,4% del patrimonio culturale** italiano
La Sicilia attrae però il **9,2% dei visitatori italiani** e incassa solo il **10,6% degli introiti totali**.
Dati Federculture 2013
È la regione, insieme alla Toscana con il maggio numero di diti Unesco.

Italia	**51 siti**
Lombardia	9 (tre con Piemonte e Veneto)
Toscana	7
Sicilia	7
Campania	6 (uno con altre regioni)

I beni immateriali siciliani inseriti nella World Heritage List

Opera dei pupi	2008
Dieta mediterranea	2009
Zibibbo di Pantelleria	2014

E inoltre il linguaggio universale della pace:

Jazz	2012

A questa musica sono riconosciute tre radici: quella africana soprattutto per la ritmica, quella ebraica e quella siciliana legata alla banda nella quale suonavano molti emigrati negli USA a fine Ottocento. Il primo disco di jazz della storia fu inciso da un siciliano (Nick La Rocca, da Salaparuta, 1917).

I siti Unesco rappresentano l'eccellenza riconosciuta a livello mondiale. Secondo uno studio dello IULM del 2011 sul *Valore del brand Unesco* notorietà e reputazione Unesco sono molto elevati. Infatti il 98% del campione testato dichiara di conoscere UNESCO, sebbene per grandi linee (conoscenza pressoché universale).
Anche per quanto riguarda la reputazione di UNESCO si registrano valori molto alti e estremamente diffusi:
Il livello di fiducia è pari al 69%; la percezione dell'efficacia al 75%.
Ancora l'80% degli intervistati considera importante la sua mission e l'indice di reputazione sintetico è pari a 76 su 100 (oltre 70 punti si considera area dell'eccellenza).

Questa immagine così positiva può estendere a un intorno i riflessi positivi.

Trasferibilità del brand UNESCO

Secondo lo stesso studio il valore di trasferibilità del brand UNESCO è molto elevato in particolare in relazione a:
promozione di iniziative e attività (75%)
garanzia di qualità (52%) e di **iniziative di alto livello** (40%).

Il brand UNESCO porta valore aggiunto soprattutto:
Nell'ambito dei **beni culturali e del patrimonio naturalistico (oltre 85%).**
Nell'ambito della **promozione turistica e territoriale** (81%).
Nell'ambito dell'**editoria** artistico-culturale (75%).

Il sito UNESCO come atout

Questi dati confermano uno dei principi fondamentali dell'approccio territorialista allo sviluppo locale che, per usare la definizione di Franco Gatti, è uno sviluppo che «non si diffonde uniformemente nello spazio ma tende a organizzarsi per aree ben definite e identificate da complessi mix economici e culturali».

Quindi lo sviluppo locale, nei territori che hanno al loro interno un sito Unesco, deve prendere spunto da esso.
Il sito Unesco può e DEVE essere ancora qualcosa di più per il suo territorio di quanto non sia oggi:
L'**ATOUT** a partire dal quale costruire un modello di sviluppo locale durevole ed endogeno.
L'**INNESCO** di un processo di valorizzazione di tutte le risorse materiali e immateriali del territorio.

Cosa sono i siti UNESCO in Sicilia

3 aree archeologiche extraurbane (Area archeologica di Agrigento, Villa romana del Casale di Piazza Armerina, Siracusa e necropoli rupestre di Pantalica)
2 ambiti territoriali prevalentemente naturalistici (Isole Eolie, Etna)
12 aree urbane (Caltagirone, Catania, Militello Val di Catania, Modica, Noto, Palazzolo Acreide, Ragusa, Scicli, Siracusa, Palermo, Monreale, Cefalù)

Ad eccezione del nuovo sito palermitano, di parte del centro storico di Catania inserito nel sito del Val di Noto, tutti i siti Unesco siciliani sono in aree extrametropolitane, aree interne, se si vuole. Ecco perché la costruzione di una politica di sviluppo a partire da essi è uno strumento inevitabile perché esse diano il contributo essenziale alla rinascita della Sicilia.

QUESTIONI PRINCIPALI RELATIVE AI SITI URBANI

Complessità del regime proprietario
Diversità dello stato di conservazione
Mixité di funzioni e attività
Nei siti urbani la vita continua e deve continuare secondo gli standard contemporanei

Obiettivo: Conservazione e valorizzazione senza musealizzazione

QUESTIONI PRINCIPALI RELATIVE AI SITI EXTRA URBANI

Efficienza dell'ente proprietario
Regime giuridico della proprietà
Integrazione con il territorio
Nei siti extra urbani occorre erogare servizi secondo gli standard internazionali

Obiettivo: Costruzione di identità e socializzazione

QUESTIONI PRINCIPALI RELATIVE AI SITI NATURALISTICI

Governance integrata del territorio
Regime giuridico della proprietà
Equilibrio tra conservazione ed esigenze delle comunità

Obiettivo: Convivenza tra ambiente incontaminato e sviluppo per le comunità

Il "core business" può essere individuato nella creazione di un sistema locale di sviluppo basato sul turismo di eccellenza (slow tourism), caratterizzato da una forte identità, leggibile, fruibile e godibile, in grado di riconvertire il turismo di massa al turismo individuale. Ad esso sono collegati l'agricoltura che deve puntare alla specificità e all'eccellenza; il manifatturiero di trasformazione e l'artigianato, la produzione creativa e culturale.

Relazione con il piano di gestione

Secondo le linee guida 2005 per la redazione dei piani di gestione dei siti Unesco, uno degli obiettivi è la "*costruzione e formazione di risorse e competenze per lo sviluppo del sito*" .
L'espressione nel testo originale in inglese è: "*capacity building*", che esprime l'obiettivo di riuscire a sviluppare sul territorio nel quale si trova il bene, con opportuni processi di formazione, le risorse, soprattutto di natura immateriale, in grado di consentire il mantenimento dei valori universali dichiarati ed uno sviluppo sostenibile del territorio orientato al futuro

La riforma dei beni culturali in Sicilia deve trasformarli in volano di sviluppo, a partire da quelli

Unesco.
Una legge a riguardo deve prevede:

Integrazione del piano di gestione nella strumentazione urbanistica ordinaria (da modificare)
Una legge regionale "speciale" per favorire il riverbero del sito UNESCO sul territorio, integrativa della legge nazionale 77/2006
La stipula di "Contratti di sviluppo locale" tra soggetti pubblici e privati
La costituzione dell'Ufficio UNESCO alla Regione e nei comuni interessati
La concentrazione del capitale pubblico per dare credibilità al processo
Defiscalizzazioni mirate per incentivare gli investimenti privati

Tutto ciò può essere sintetizzato con una sola azione che può avvalersi dell'esperienza normativa già acquisita: **Istituire le Zone Franche del Patrimonio dell'Umanità.**