



XXVI Congresso nazionale INU
"Il nuovo piano"
Ancona, 17-19 aprile 2008

Area Vasta

Anno 2005. Considerazioni sul fallimento del disegno di legge per la riforma urbanistica in Sicilia.

*Ferdinando Trapani**

Il disegno di legge della riforma urbanistica in Sicilia, approvato dalla giunta di governo il 2 agosto 2005, è stato discusso in varie sedi ed è stato duramente criticato da più parti. In generale si può sostenere che non vi è stato un interesse particolare né da parte dei politici né sulla stampa. Il dibattito è rimasto sostanzialmente ristretto alla cerchia degli specialisti e del mondo delle professioni. La proposta di riforma è stata elaborata in circa un anno di lavoro di definizione ed è stato il frutto di un processo di riflessioni e azioni prevalentemente interne all'Assessorato territorio e ambiente ma con il supporto di numerosi studi e contributi da diverse università italiane che sono state coinvolte nella stesura del piano urbanistico regionale fin dal 1999. Nei sei-sette anni, in cui si è avviato il piano regionale all'interno al dipartimento dell'Assessorato, sono stati fatti alcuni passi nello stesso periodo in cui si avvia Agenda 2000. In questo periodo vengono alla luce tutte le contraddizioni discendenti dall'attribuzione al dipartimento della *programmazione* e non a quello dell'*urbanistica* il pieno controllo degli strumenti di pianificazione innovativa (dai contratti di programma, contratti di quartiere, patti territoriali, Urban, Prusst, Leader, Pru, PIT fino ai piani strategici).

Se alla fine degli anni '80 (art.12 della Lr 9/86) si risolveva il problema della "sparizione" delle province sancita sin dal 1946 con lo Statuto della regione, gli anni '90 sono caratterizzati da provvedimenti concentrati sui contenuti dei piani comunali (Lr 15/91, 9/93, 4/94, 17/94). Nel periodo di Agenda 2000 (a partire dal documento "Cento idee per lo sviluppo" del 1998 fino al 2008 con la certificazione finale di tutte le spese) il dipartimento urbanistica ha elaborato alcune strategie per uscire da un quadro regolamentare e tecnico, complicato da una pluralità di provvedimenti differenziati e disarticolati tra loro, da considerare certamente inadeguato in materia di governo del territorio. Oltre alla istituzione di un servizio ad hoc per la redazione del piano e la riforma della legge urbanistica (ai sensi della Lr 10/00 sulla riforma della dirigenza) avvenuta nel dicembre 2001 si avviano, tra altri provvedimenti, diverse importanti iniziative: nel maggio 1999 si approvano le Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale; nel settembre dello stesso anno viene nominato il Comitato tecnico scientifico per il piano urbanistico regionale (poi nuovamente nominato nel 2001); circolare 11 luglio 2000 n. 2 (Indirizzi per la formazione degli strumenti urbanistici generali e attuativi); circolare 11 luglio 2000 n. 3 (Aggiornamento dei contenuti degli strumenti urbanistici generali e attuativi per il recupero dei centri storici); circolari n. 4 del 17 agosto e 6 novembre 2000 n. 5 (Programmazione negoziata, programmi di riqualificazione urbana e procedure urbanistiche); sono definiti i nuovi contenuti e le finalità del piano provinciale con la circolare Dru 2/2002; l'implementazione del Sistema Informativo Territoriale regionale (Misura 5.05 POR Sicilia 2000-2006, "Reti finalizzate al miglioramento dell'offerta di città", fondi Fesr). Inoltre, diversi provvedimenti riguardano l'applicazione in Sicilia della Direttiva 2001/42/CE del

* Ricercatore di Urbanistica, Dipartimento Storia e Progetto nell'Architettura, Facoltà di Architettura di Palermo, mail: ferdinando.trapani@unipa.it.

Parlamento e del Consiglio Europeo per armonizzare i contenuti della valutazione ambientale strategica (VAS) alle diverse scale di pianificazione.

I riferimenti programmatici che costituiscono l'articolato del Ddl riguardano, tra i tanti aspetti, anche quello della connotazione abrogativa della riforma nazionale laddove ciò rappresenterebbe una semplificazione delle procedure e consentirebbe una maggiore efficienza nella gestione dei processi nonché determinerebbe maggiore efficacia nella attuazione del piano. Sulla prevista cancellazione delle norme che hanno regolato e che regolano tuttora tutto lo svolgimento dell'urbanistica ordinaria in Sicilia si è concentrato il dibattito e, contemporaneamente, il motivo principale delle proteste che ne sono scaturite.

Il Ddl agganciava il piano regionale al documento della finanziaria regionale e ne intendeva assumere una sorta di rappresentazione in chiave *spaziale* ossia capace di esprimerne in modo pieno i valori territoriali. Dalla connessione forte con il documento della finanziaria discendeva in modo non banale il valore strategico e quindi il suo ruolo non solo di quadro delle letture strutturali provinciali ma anche di indirizzo che il Ddl intendeva assegnare al piano urbanistico regionale. Il Ddl prevedeva anche in un altro momento la connessione con la programmazione ed anzi prevedeva di porre la pianificazione al centro di tutte le politiche di settore poiché si ponevano le basi di una concertazione continua in chiave di sussidiarietà orizzontale e di cooperazione interna a tutti gli assessorati regionali. Questo articolo chiudeva l'articolato di legge descrivendone circolarmente il senso e l'obiettivo globale che era la cooperazione tra le istituzioni dotate di competenze, poteri e risorse.

Poiché la struttura statutaria dell'autonomia speciale siciliana ha creato i presupposti per la creazione di poteri autonomi separati e vi è l'esigenza e l'obiettivo - da cui muoveva il Ddl - di creare un sistema regolativo delle trasformazioni territoriali regionali unitario (unico piano per unico territorio), ciò sembra ancora oggi irraggiungibile senza un cambio di direzione nel senso della concertazione istituzionale interna alla Regione. Senza un chiaro mandato politico che esprima una esplicita volontà dell'Assemblea regionale nel senso della piena cooperazione tra i poteri garantiti dall'autonomia regionale, anche tutti gli altri settori rimarranno esterni al tema generale del governo territoriale. Questa problematica è diventata centrale per l'utilizzo dei Fondi strutturali con le nuove regole comunitarie e con il ruolo di regia e di alta responsabilità assegnato alle regioni.

Ma il modo con cui si è svolta la costruzione politica della riforma urbanistica in Sicilia rivelava in realtà uno stile di governo caratterizzato dalla riduzione delle complessità e delle problematiche disciplinari a semplici adempimenti amministrativi. Il governo che lo aveva proposto ha messo a punto un documento che poteva essere presentato anche come strumento di semplificazione e, quindi, di natura de-regolativa cioè premiale in senso elettorale. Avrebbe dovuto esserci coerenza tra la innovatività della legge ed il modo in cui è stata realizzata e proposta. Ci si attendeva discontinuità rispetto al modo in cui sono state fatte le leggi di urbanistica nel passato in Sicilia. Su questo punto, purtroppo, la continuità con il passato è totale. Se l'articolato del Ddl rifletteva esperienze e strumentazioni avanzate, anche ispirandosi a modelli partecipativi, il modo con cui è stato presentato e processato dalle commissioni è stato decisamente tradizionale, imposto dall'alto e deprivato del dibattito in fase di formazione.

Rispetto ai tentativi di riforma nazionale il Ddl siciliano si caratterizzava in modo particolare: assumeva lo sdoppiamento della pianificazione urbanistica in strutturale ed operativa non a livello comunale soltanto ma legandone l'intreccio con la dimensione provinciale. Il piano comunale (PUC) ha il valore del piano operativo (come è definito in altre leggi regionali), ma qui la dimensione strutturale resta attribuita al piano provinciale (PTP). Il ruolo di centro strategico e di indirizzo era assegnato al livello regionale (pianificazione in senso spazio-temporale e programmazione nel senso di immagine degli scenari di sviluppo determinabili in base alla governance delle risorse pubbliche e private messe in campo). Nel Ddl vi era l'intreccio tra dimensione locale (nella quale si esaurisce sia l'iter adottivo che approvativo del PUC) e provinciale (che contiene la strumentazione di coordinamento in senso territoriale vero e proprio, nonché l'intero ambito informativo ma probabilmente anche riflessivo, almeno nelle intenzioni del legislatore siciliano). Lo sdoppiamento del piano comunale in operativo (PUC) e strutturale (DPS,

art. n.35) avviene nel Ddl nel caso in cui il PTP non sia ancora approvato. Per le considerazioni fatte il Ddl sembra essere ben inserito nel flusso di cambiamento che attraversa le leggi urbanistiche regionali italiane introducendo ulteriori caratteri di innovazione. La proposta di legge urbanistica siciliana viene formulata in forma avanzata nonostante la notevole differenza rispetto alle altre regioni sicuramente più avanzate in termini di background di esperienze urbanistiche qualificate sia a livello di amministrazione e gestione istituzionale che di cultura urbanistica diffusa tra le associazioni di rappresentanza e tra i semplici cittadini.

Il Ddl siciliano intende allargare il campo dell'urbanistica in una direzione a tutto campo, come strumentazione flessibile, per tentare di regolare lo sviluppo (soprattutto quello che oggi è più in crisi, ovvero la dimensione locale-regionale delle economie), le politiche ambientali, quelle sul paesaggio e sulla sostenibilità del potenziamento infrastrutturale. Se si accetta questa interpretazione, il Ddl si presentava in modo coerente con il titolo "norme per il governo del territorio" e quindi la sparizione della problematica urbanistica "tradizionale" sembrava proprio voluta. Una tale impostazione dei problemi tecnicamente innovativa non poteva essere gestita politicamente come la proposizione di una legge di spesa.

Il futuro della riforma urbanistica siciliana -se vi sarà- dovrà consistere in un patto politico in cui gli attori istituzionali e le forze sociali dovranno misurare tutta la loro volontà di esprimere quella chiara domanda di pianificazione territoriale e paesistica unitamente alla programmazione economica che negli ultimi decenni dell'autonomia regionale si è andata progressivamente esaurendo a favore di una insorgente richiesta di de-regolazione tecnico-amministrativa.