

Politiche urbane a Palermo negli anni Novanta

Raffaella Riva Sanseverino
Dipartimento di Progetto e Costruzione Edilizia, Università di Palermo
raffariva@unipa.it

ABSTRACT

Il presente contributo analizza il processo ancora in corso che ha portato, per evidenti carenze della pianificazione tradizionale nei confronti degli strumenti di piano, all'applicazione delle politiche urbane anche a Palermo nel centro storico attraverso l'applicazione dei progetti pilota Urban (Pic Urban Palermo 1994-1999). Attraverso l'analisi di questo caso applicativo si procederà a valutare come le politiche urbane si inseriscono oggi nel dibattito disciplinare sugli strumenti di piano in Sicilia: infatti, nell'ambito di un approccio integrato alla pianificazione, è necessario che il planner oggi metta in campo strumentazioni sempre più complesse ed adeguate a rispondere alle problematiche delle metropoli contemporanee, (come la riqualificazione dei centri storici), coinvolgendo non soltanto i saperi disciplinari ma anche ristabilendo il positivo equilibrio tra azione pubblica e azione urbanistica, che questa esperienza che si presenta è in grado di mostrare.

1. IL MODELLO URBAN A PALERMO (1994-1999)

Negli anni Novanta a livello nazionale l'uscita della legge n. 81/1993 per l'elezione diretta dei rappresentanti degli enti locali (Provincia, Comune) insieme all'approvazione della legge 142/1990 segna una svolta importante sulle relazioni tra politica e urbanistica e la loro influenza negli strumenti di piano. L'applicazione del sistema elettorale inoltre consente ai cittadini di potere decidere liberamente tra uno o più schieramenti politici che si presentano alla competizione elettorale con le ovvie ricadute sulle scelte di governo della città.

Nel corso del contributo si farà sempre riferimento al contesto locale a noi più immediato rappresentato da quello comunale; l'esempio della città di Palermo guiderà di volta in volta la riflessione.

La città certamente rappresenta meglio di ogni cosa dal punto di vista fisico il possibile luogo delle trasformazioni urbane e territoriali e il rappresentante delle istituzioni (il Sindaco ad esempio) in questo senso interpreta (attraverso il programma elettorale con cui si presenta) la possibilità che queste si possano realizzare in un orizzonte temporale determinato (nell'arco dei cinque anni di governo).

Il meccanismo elettorale dovrebbe rappresentare - almeno nelle intenzioni del legislatore - con evidenza il nesso esistente tra rappresentante delle istituzioni, volontà politica e volontà (o meglio), progetto urbanistico.

La città rappresenta sia il supporto spaziale, sia il luogo della competizione elettorale, in pratica la vera scommessa. Il Sindaco con il suo programma elettorale rappresenta le intenzioni, le possibili scelte urbanistiche che devono compiersi dentro un orizzonte temporale ben fissato. La saldezza della squadra di governo (giunta e maggioranza del consiglio comunale) costituisce come vedremo nel seguito un elemento di garanzia per tutta l'operazione.



Piazza Marina, Progetto Urban, Palermo 1994-1999

Le politiche urbane nascono negli anni Novanta in Italia per implementare il piano che si dimostra uno strumento troppo lento specie se paragonato alle diverse e nuove istanze di cui la città contemporanea si deve fare carico. Le politiche urbane entrano con prepotenza in campo in Europa e tentano in maniera sfacciata di costituire un'alternativa al piano.

Anche la definizione del termine politiche urbane è abbastanza controverso e passa dall'essere quasi una sorta di politica di pianificazione del territorio

[...]Azioni promosse (non sempre in modo esclusivo) da soggetti pubblici e realizzate da una pluralità di attori di diversa natura per la conservazione, la trasformazione e in

generale il governo del territorio [...]Le politiche urbane si trovano a generare effetti (diretti e indiretti) in contesti che difficilmente possono essere geograficamente delimitati. Il campo di riferimento di tali politiche è piuttosto una serie di "problemi" (domande, bisogni e opportunità cui è possibile rispondere attraverso politiche pubbliche), che definiscono i confini stessi (geografici e simbolici) dell'azione pubblica [...] (Pasqui).

Pier Luigi Crosta definisce più generalmente la politica urbanistica come,

[...]l'insieme delle attività pubbliche che riguardano le trasformazioni (fisiche) del territorio, operate da una pluralità di attori pubblici e privati, in un contesto di pianificazione locale.

Pier Carlo Palermo, disegna una definizione delle politiche come costruzione dell'intesa su scelte effettive. L'autore inoltre afferma che

[...]La nozione di politiche (urbane, ambientali, insediative, infrastrutturali) sembra assumere un'importanza cruciale, ma riceve interpretazioni molteplici e in parte contrastanti....come metodi per la soluzione analitica di problemi o come processi di interazione, come progetti fondativi o come esperimenti sociali.

Ritornando sullo stesso tema, l'autore fa riferimento alle politiche come un "nuovo campo di evidente interesse in relazione alla carenza di un'interpretazione unitaria e coerente delle scelte pubbliche e dell'azione urbanistica". Più avanti, trattando delle *politiche pubbliche*, Palermo sottolinea che questa nozione

[...] non può essere intesa come l'azione intenzionale di un soggetto istituzionale in grado di rappresentare l'interesse generale, ma diventa l'esito non strettamente predeterminabile delle azioni e interazioni, nel contesto, della varietà di attori che agiscono in modi correlati al trattamento di un problema collettivo, considerato di pubblico interesse.

Una questione di policy – continua di seguito Palermo – diventa politica pubblica quando un problema che coinvolge una pluralità di soggetti viene inserito nell'agenda di una pubblica istituzione e contribuisce alla formazione di un nuovo senso comune rispetto ai temi in discussione.

L'autore definisce poi alcuni tipi di politiche pubbliche (politiche insediative, politiche ambientali, politiche urbane). Va detto che gli esempi citati in quest'ultima categoria fanno riferimento non a politiche in senso lato, ma a programmi ed a progetti integrati territoriali.

A livello comunale la città di Palermo negli anni Novanta viene coinvolta in un processo comune insieme a tante altre città italiane: l'approvazione della legge sull'elezione diretta dei rappresentanti degli enti locali segna un traguardo e innesca un processo graduale che porta ad una maggiore

presa di coscienza da parte dei sindaci delle città, che diventano più responsabilizzati, dei veri e propri manager, e quindi più profondamente coinvolti nelle trasformazioni urbane.

Anche le città siciliane partecipano a questo processo di rinnovamento del meccanismo elettivo (che come vedremo ha una profonda influenza nel progetto urbanistico di città) rappresentato dalla città di Catania guidata in quegli anni da Enzo Bianco e dalla città di Palermo guidata nello stesso periodo da Leoluca Orlando.

Il caso di Palermo può rappresentare un esempio: avvengono infatti nel capoluogo siciliano una serie di fatti urbanistici significativi concentrati nell'arco di pochi anni. Mi riferisco infatti all'approvazione di uno strumento urbanistico studiato appositamente per una parte¹ della città antica - il PPE redatto da Pierluigi Cervellati viene approvato infatti nel 1993 - e poi ancora la variante al piano regolatore del 1966 che viene approvato nel 1998 e in ultimo l'applicazione del progetto pilota Urban ancora in una porzione di centro storico che corrisponde a due dei quattro mandamenti (Tribunali e Castellammare).

È interessante capire e vedere cosa ha funzionato e cosa non ha funzionato di tutto il meccanismo che si è messo in moto. Se la politica è riuscita a creare delle sinergie con l'urbanistica, o se invece questo non è avvenuto e perchè. In breve, è interessante evidenziare, attraverso la valutazione di un'esperienza, se Urban ha funzionato e quale è stato all'interno di questa esperienza il ruolo dell'azione pubblica e dell'azione urbanistica.

Sicuramente, affinché il meccanismo delle relazioni e dei rapporti funzioni deve esistere necessariamente un percorso lineare abbastanza chiaro (e delle relazioni ben precise tra urbanistica e politica), che comincia nel momento in cui avvengono le elezioni amministrative ed i cittadini hanno modo di scegliere il Sindaco, una maggioranza politica e magari anche qualche membro della giunta di governo. Tutto questo a Palermo è avvenuto negli anni Novanta, ma in tempi più recenti le *acquisizioni democratiche*, che avevano contrassegnato quei primi governi (di centro sinistra) successivi all'uscita della legge si sono velocemente dissolte.

È sicuramente nel caso di Palermo la lettura dei fatti odierni segna uno sbilanciamento a favore della politica ed a svantaggio dell'urbanistica: cioè per fare un esempio in questi ultimi anni di amministrazione l'assessore al centro storico è cambiato tante volte e la decisione riguardo alla persona che deve di volta in volta occupare il posto di assessore appartiene ora più di prima esclusivamente a logiche politiche e non fa parte di una scelta fatta insieme alle scelte di governo per la città nel momento di elezione e di presentazione ai cittadini della maggioranza di governo.

L'applicazione delle politiche urbane che si è sostanziata a Palermo attraverso l'applicazione del progetto Pic Urban Palermo (1994-1999) applicato ai mandamenti Tribunali e Castellammare (mandamenti del

centro storico che si affacciano sul mare) ha segnato una fase importante contrassegnata da parte della politica a livello comunale da una reale presa di coscienza delle problematiche di degrado che avvolgevano il centro storico al momento di applicazione del progetto pilota.

La costruzione di Urban a Palermo ha richiesto uno sforzo particolare da parte dell'Assessorato al Centro Storico e di alcuni tecnici comunali dell'ufficio che hanno guidato insieme al Sindaco la programmazione degli interventi e delle scelte. La buona preparazione e la grande tenacia della squadra (Assessore e tecnici comunali) ha permesso di potere accedere ai finanziamenti europei che erano conseguenti alla partecipazione ad un bando ed alla presentazione di un programma dei lavori da parte delle Amministrazioni interessate facenti capo ad aree² ricadenti nell'Obiettivo 1.



Pic Urban Palermo 1994 – 1999, il centro storico: l'ubicazione delle diverse misure nei due mandamenti Tribunali e Castellammare

Ma prima di entrare nel merito del programma Urban legato all'esperienza di Palermo mi soffermo a delineare alcuni aspetti legati alla definizione specifica del territorio dell'Unione Europea, sentito come necessario quadro delle coerenze, dove si possono scorgere già ad un livello generale ed europeo una integrazione necessaria (affinché queste forme di nuova programmazione possano venire applicate) fra azioni politiche e azioni urbanistiche. Il territorio dell'Unione infatti per l'applicazione dei progetti urbani fra cui Urban appunto deve essere sentito come quadro delle coerenze fra programmi e politiche di sviluppo.

Nascono inoltre negli stati europei per accelerare le dinamiche di sviluppo attraverso il principio dell'integrazione. Infatti è proprio questo principio che informa tutti i programmi complessi di cui Urban fa parte: integrazione tra risorse pubbliche e private, tra edilizia pubblica e libero mercato, tra edilizia residenziale ed edilizia non residenziale.

Infatti il QCS (Quadro Comunitario di Sostegno)² definisce i progetti integrati come ... un complesso di azioni intersettoriali strettamente coerenti e collegate tra loro, che convergono verso un comune obiettivo di sviluppo del territorio e giustificano un approccio attuativo unitario.

Dopo anni di pratica nelle città storiche ma anche nelle periferie del nostro paese si è visto che è difficile promuovere il recupero di 'un'area mettendo da parte i problemi a carattere economico-sociale che interessano la stessa area. Il recupero fisico dei beni storico-monumentali deve necessariamente essere un recupero integrato delle istanze economiche e sociali, dove lo stesso bene culturale è inserito.

All'interno di un più vasto programma di restauri³ portati avanti dall'Amministrazione della città, Il Pic Urban Palermo ha avuto l'obiettivo di promuovere un programma integrato e sperimentale di rigenerazione urbana (economica, sociale e ambientale) attraverso l'applicazione di cinque Misure: in particolare: Misura 1, Sostegno alle piccole e medie imprese esistenti, Misura 2, Promozione e formazione dell'occupazione a livello locale, Misura 3, Potenziamento ed adeguamento dell'offerta dei servizi sociali, Misura 4, Miglioramento delle infrastrutture e dell'ambiente, Misura 5, Promozione e diffusione dei risultati.

La ragione per cui Urban in qualche modo ha rappresentato negli anni Novanta il territorio delle buone pratiche di convivenza fra azione pubblica e progetto urbanistico deriva in parte dal modo con cui è congegnato il programma integrato; infatti oltre alle azioni fisiche (recupero dei monumenti) il programma Urban per realizzare le azioni economiche e sociali costringe i partecipanti, gli attori sociali ad innescare processi virtuosi basati fondamentalmente sulla partecipazione degli abitanti delle zone interessate, sul coinvolgimento diretto dei commercianti delle stesse zone, sulla vera disamina delle situazioni di rischio e di degrado sociale per mettere in pratica una serie di azioni mirate tese a riscattare le popolazioni emarginate. Ma per mettere in pratica tutto questo è necessaria una grande determinazione e coesione degli amministratori a livello comunale che altrimenti ha scarse difficoltà di successo: dobbiamo riflettere che nel

momento di applicazione del programma Urban a Palermo gli uffici tecnici non avevano alcuna specifica competenza di programmi comunitari e tutto il progetto è stato costruito lavorando di giorno in giorno sul campo, e verificando continuamente il processo in corso. Molto spesso infatti erano gli stessi tecnici comunali incaricati della costruzione del programma a coinvolgere direttamente le persone, i commercianti, gli artigiani che, specie all'inizio mostravano una certa diffidenza nei confronti di una cosa nuova che li avrebbe coinvolti dal punto di vista economico, ma da cui potevano avere dei notevoli vantaggi immediati. Inoltre l'applicazione di Urban⁴ è stata successiva all'adozione di uno strumento urbanistico studiato appositamente per il centro storico (PPE), senza il quale era impensabile predisporre e studiare un progetto pilota in un'area del centro antico.

2. URBANISTICA E POLITICA NELLE POLITICHE URBANE DI MATRICE EUROPEA

Le carenze della pianificazione tradizionale evidenziate nei primi anni Novanta hanno reso possibile la nascita delle politiche urbane nelle svariate applicazioni (le politiche urbane di matrice europea (UE), le politiche urbane nazionali, le politiche urbane locali, etc.), che conosciamo. Da non confondersi né con gli atti legislativi, né con gli strumenti urbanistici, le politiche urbane traggono sempre più alimento dal contesto e dalle esperienze internazionali, dalle direttive globalmente condivise sul tema dello sviluppo sostenibile urbano, che a loro volta influenzano ed arricchiscono. Il compito delle politiche urbane è di operare scelte condivise e di fondo, di natura funzionale e strategica, sufficientemente articolate per conseguire chiari obiettivi e per essere sottoposte a verifica.

Le città italiane hanno sfruttato questa occasione negli anni Novanta con le varie declinazioni di Urban, talvolta nei centri storici ma in altri casi nelle periferie degradate, nelle espansioni urbane dell'età industriale ora soggetti a processi di declino e difficoltà di riconversione o nelle borgate periferiche marginali. Nascono così tra gli anni Novanta (1994-1999) ed il 2002-2003 tre generazioni di programma Urban: il primo Urban ammette attraverso il finanziamento del fondo sociale europeo (fse) e il fondo europeo per lo sviluppo regionale (fesr) 118 programmi a livello europeo di cui 16 in Italia per un totale di 116 m/€; questi interventi erano svolti nelle agglomerazioni urbane con popolazione superiore a 100.000 abitanti con priorità ricadenti in aree Obiettivo 1. Fondamentali risultavano in questa prima tornata i concetti di *quartiere* e *area urbana in crisi*, la cui definizione a cura delle amministrazioni locali definitiva l'ambito di concentrazione dell'intervento ossia l'area-bersaglio nonché il concetto di integrazione, come insieme coerente ed equilibrato di misure di sviluppo economico ed integrazione sociale e di protezione dell'ambiente.

Le esperienze italiane nel loro complesso non tracciano modelli univoci a cui si possa attribuire una valenza normativa: sembra da quello che

abbiamo visto nelle pagine precedenti che abbia buona garanzia di riuscita nelle mani di un Sindaco carismatico, che lo riesce ad inserire nel suo programma di governo per la città. Per questo infatti Urban può essere il modo per approfondire e per rendere più forte, per implementare il programma di governo: infatti nel caso di Palermo il programma di governo puntava molto sul centro storico della città, proprio attraverso Urban l'azione pubblica ha avuto modo di implementare le proprie aspettative. Subito dopo l'approvazione del Piano Particolareggiato Esecutivo (1993) del centro storico avviene la candidatura di Palermo a Urban I° (1994) con un'area estesa del centro antico che corrispondeva ai due mandamenti che si affacciano sul mare, circa 120 ettari di territorio storicizzato. Ma ci si chiede anche perché le varie esperienze di progetti urbani di matrice europea tipo Urban possono essere servite come un'esperienza pilota per equilibrare il ruolo dell'urbanistica e della politica insieme alle scelte da operare per la rigenerazione di parti della città? La definizione del termine politiche urbane - a proposito vedi le note introduttive - dentro il cui contenitore troviamo appunto Urban, anche se soggetta a definizioni non univoche costringe anzitutto l'operatore pubblico ad operare delle scelte di governo e di indirizzo che coinvolgono una pluralità di soggetti e attori sociali, costringe in qualche modo al confronto pubblico-privato ed obbliga a intessere una rete di relazioni necessarie per la costruzione del programma.



Piazza Magione, Progetto Urban Palermo 1994-1999

In qualche modo attraverso l'applicazione di Urban l'operatore pubblico è costretto a scendere in campo per confrontarsi con i problemi reali del contesto di studio, dell'area – bersaglio come solitamente viene detta. L'esperienza positiva di Palermo raccontata sinteticamente in queste pagine dimostra proprio questo, cioè che la buona preparazione e coesione degli Amministratori locali (Sindaco, Assessori) e il coinvolgimento da parte dei tecnici degli uffici comunali possono essere due fattori importanti per la riuscita del programma e cosa abbastanza interessante che viene fuori da queste pagine che forse si può parlare di una nascita di uno stile Urban negli interventi sulla città consolidata negli anni Novanta.

NOTE

¹ Infatti esistevano già al momento della redazione del Ppe relativamente ad alcune zone dei piani di recupero (l'area del Castello S. Pietro, via Scopari, Cassaro Alto, S. Agostino).

² Nel Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) tra le regioni italiane facenti parte dell'Obiettivo 1 cioè che presentano un ritardo nello sviluppo e che necessitano di un adeguamento strutturale troviamo proprio la Sicilia, che può accedere ai fondi europei.

³ Una serie di restauri vennero portati avanti negli anni Novanta grazie al Programma di riqualificazione urbana Pop (1993-1999), che ha usufruito di consistenti finanziamenti europei. Grazie a questo programma di riqualificazione urbana vennero terminati nello stesso periodo temporale il restauro dell'Ex Ufficio di Igiene, il restauro ex Monastero e Chiesa di Montevergini, il restauro dell'Archivio Comunale, restauro di Palazzo Ziino, restauro della Biblioteca Comunale e delle chiese di s. Crispino e Crispiniano e s. Michele Arcangelo, restauro del complesso dell'Assunta e dell'ex convento di S. Spirito.

⁴ Parallelamente all'approvazione del Ppe e all'uscita di Urban Palermo a cominciare dal 1994 il Comune di Palermo ha emanato una serie di bandi per i finanziamenti ai privati in centro storico a seguito della legge regionale n. 25/93 art. 125.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

P. Avarello e M. Ricci, *Politiche urbane: dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU edizioni, 2001.

G. Di Benedetto, *La città che cambia: restauro e riuso nel centro storico di Palermo*, Palermo 2000.

M. Carta, *Il distretto Kalsa Piazza Marina nel Pic Urban Palermo* in *Urbanistica Informazioni* n. 180, 2001

M. Carta, *Next city: culture city*, Roma 2004.

Pier Luigi Crosta, *La politica urbanistica*, in B. Dente, (a cura di), 1990.

P.C., Palermo, *Prove di Innovazione, Nuove forme ed esperienze di governo del territorio in Italia*, Milano, Franco Angeli, 2001.

P.C., Palermo, *Il programma Urban e l'innovazione delle politiche urbane. Il senso dell'esperienza: interpretazione e proposte*, Milano, Franco Angeli, 2002.

Pasqui, *Il territorio delle politiche*, Franco Angeli, 2001, p.11.

Programma di iniziativa comunitaria Urban Palermo – European Union Iniziative Program
Palermo 2000.

R. Riva Sanseverino, *Palermo Centro storico (1993-2008)*, Edizioni Fotograf, Palermo 2008.

I. Vinci, *L'iniziativa comunitaria Urban in Politica urbana e dinamica dei sistemi territoriali/Attori e strategie nell'Europa degli anni Novanta*, Milano 2002, Angeli.