

SESSIONE: Le esperienze – La costruzione dei piani partecipati: l'esperienza di Ferrara

Il principio della partecipazione come forma di concertazione nelle nuove norme per il governo del territorio in Sicilia

Antonella Aluia

PAROLE CHIAVE: partecipazione, concertazione; governo del territorio, riforma urbanistica.

Il 2 agosto scorso è stato presentato dalla Giunta di governo il progetto di legge “Norme per il governo del territorio” della Regione siciliana, in attesa del dibattito parlamentare e delle consultazioni previste per l’approvazione definitiva.

La nuova proposta definisce finalità, funzioni, ed obiettivi per *“la gestione, la tutela, l’uso e le trasformazioni delle città e del territorio regionale, nonché la valorizzazione del paesaggio e delle risorse culturali e ambientali”* (Tit. I).

La filosofia della proposta, sancita dai principi di sussidiarietà, sostenibilità, partecipazione, concertazione, semplificazione, flessibilità e perequazione (artt. 3 – 10, Capo I, Tit. I), rappresenta una evoluzione per la legislazione urbanistica, non tanto per i concetti (alcuni già presenti in qualche Regione), quanto per la loro esplicitazione giuridica e per l’evidenza formale che assumono nel processo di piano, normandone modalità di attuazione, procedure e metodi.

L’assunzione di tali principi nel processo pianificatorio rende possibile un sistema di governo del territorio che garantisce efficienza dei servizi e delle loro reti di supporto, miglioramento della qualità architettonica negli interventi urbanistici, miglioramento della equità distributiva del valore del suolo per i cittadini.

La partecipazione come forma di concertazione, indicata dalla proposta, per la formazione dei piani e il modo che essa assume nel governo del territorio vengono assunti - nell’economia della presente dissertazione - come modalità di lettura dell’intero processo di pianificazione.

La partecipazione rappresenta un potente strumento di lavoro che tende a porre al centro della discussione la risoluzione del problema, in un rapporto dialettico tra i soggetti interessati, in grado di costruire una strategia consensuale nelle scelte di utilizzo razionale ed economico delle risorse.

Obiettivo è di pervenire a scelte di piano che siano il più possibile condivise, concertate e partecipate in modo da favorire un incremento del valore conoscitivo sia per le parti contraenti che per le amministrazioni responsabili, realizzando, in questo modo, una maggiore efficacia e una maggiore capacità di monitorare i processi e i loro esiti in termini di attuazione delle previsioni di piano.

La partecipazione come metodo della concertazione istituzionale, attraverso gli strumenti della Conferenza di pianificazione (CP), dell’Accordo di programma (APR) e dell’Accordo di pianificazione (APF), assicura l’efficienza, la trasparenza, la semplificazione e l’imparzialità dell’azione amministrativa nel governo del territorio garantendo la partecipazione di diversi attori sociali nelle diverse attività di pianificazione, come elemento qualificante del processo di concertazione stesso.

L’individuazione di tali strumenti innovativi per la pianificazione territoriale e urbanistica, proviene dal trasferimento delle competenze urbanistiche alle Regioni. Con il principio di

sussidiarietà infatti le funzioni di pianificazione sono attribuite unicamente alla Regione, alle Province e ai Comuni, che provvedono alla contestuale valutazione di sostenibilità degli impatti delle rispettive scelte nel rispetto della normativa nazionale ed europea.

Le disposizioni normative della proposta di legge, con l'applicazione delle procedure di concertazione garantiscono inoltre la semplificazione e la flessibilità del procedimento di pianificazione, in una sorta di interscalarità tra i vari livelli.

Gli strumenti di pianificazione previsti predispongono infatti il coordinamento con tutte le disposizioni normative, anche settoriali, da attuarsi a mezzo della Conferenza di pianificazione, e prevedono inoltre la possibilità di proposta di modifica degli altri livelli di pianificazione, anche sovraordinati, assicurando in tal modo grande flessibilità all'interno del sistema. Tutto ciò scardina completamente l'assetto gerarchico tradizionale in cui il piano di livello inferiore non poteva modificare lo strumento ad esso sovraordinato.

Le previsioni della pianificazione urbanistica attraverso il metodo della concertazione viene attuata, secondo la proposta di legge, anche sulla base di criteri di perequazione urbanistica e/o compensazione perequativa, allo scopo di assicurare una maggiore equità distributiva nel valore d'uso del suolo.

La chiave di lettura del principio della partecipazione nell'azione di pianificazione territoriale si sviluppa dunque su più livelli con diverse fasi e modalità, che non si esaurisce nel semplice intervento delle parti sociali, ma ne rappresenta il presupposto stesso della pianificazione.

La partecipazione è infatti caratterizzabile come metodo di relazione che individua la costante interazione tra i diversi attori al fine di rendere trasparente il rapporto tra i soggetti istituzionali e i soggetti non istituzionali chiamati ad interagire per perseguire un accordo rispetto materie di interesse comune o collettivo.

Ma la partecipazione attuata tramite le procedure previste dalla proposta di legge non deve essere intesa come sede esclusiva per il perseguimento del principio ma deve permeare la realizzazione del "sistema integrato" della pianificazione territoriale, anche attraverso le strutture tecniche individuate al Titolo III, e in particolare il SITR (Sistema informativo territoriale regionale).

Il nuovo sistema integrato della pianificazione in Sicilia propone una nuova definizione di comportamenti che connotano i rapporti tra i diversi soggetti e di questi rispetto agli oggetti della pianificazione, in forma unitaria e coordinata. Si sostanzia quindi un insieme di attività finalizzate ad individuare obiettivi, priorità di intervento, risorse e strumenti certi di attuazione.

L'attività pianificatoria comprende così un momento propulsivo iniziale a carico del soggetto istituzionale, un processo elaborativo che si svolge attraverso modalità differenti ma che coinvolge diversi soggetti ed un momento decisionale che rappresenta l'esito della concertazione.

Riferimenti bibliografici

Aluia A. (2005), *Le procedure negoziali nella pianificazione territoriale*, in Urbanistica Dossier n. 75, Supplemento ad Urbanistica Informazioni n. 201, INU Edizioni, Maggio 2005.

Aluia A. (2005), *Le nuove forme della pianificazione nelle procedure negoziate*, in atti del Convegno "Terre d'Europa e fronti mediterranei", Volume II, Zangara Editore, Bagheria (PA), Febbraio 2005 (pagg. 213- 241).

Aluia A. (2004), *Programmazione negoziata e pianificazione territoriale e urbanistica. I nuovi scenari dello sviluppo territoriale in Sicilia*, Tesi di Dottorato di Ricerca in

- Pianificazione Urbana e Territoriale dell'Università degli Studi di Palermo, Aprile 2004.
- Aluia A. (2004), *L'innovazione delle procedure negoziali. L'assunzione di logiche di sviluppo territoriali che provengono dal basso nella pianificazione territoriale di tipo "ordinario"*, in "Conoscenza, Innovazione e Sviluppo Territoriale", a cura dell'Aisre, Orbassano (TO), Novembre 2004 (pag. 63).
- Aluia A. (2003), *Rapporto dal territorio INU 2003 – Regione Sicilia*, partecipazione alla redazione, INU Edizioni, Giugno 2003.
- Gangemi G. (2005), *La riforma urbanistica in Sicilia*, in Urbanistica Informazioni n. 205, INU Edizioni, Settembre 2005.
- Gangemi G., Aluia A. (2005), *Dalle sanatorie edilizie alla riforma urbanistica*, partecipazione alla redazione, Sicilia Tempo, n. 422, Marzo 2005.
- Gabrielli B., Gangemi G., Trombino G. (2003), *Definizione di linee guida per la riorganizzazione del quadro legislativo regionale in materia urbanistica*, Dicembre 2003, Palermo.
- Progetto di legge (2005), "*Norme per il governo del territorio*", approvato dalla Giunta di governo il 2 Agosto 2005 e presentato alla IV Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana "Territorio e Ambiente".

Antonella Aluia

Architetto, dottore di ricerca in Pianificazione Urbana e Territoriale – XV ciclo
DIPARTIMENTO CITTA' E TERRITORIO – UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI
PALERMO

Tesi di Ricerca: "*Programmazione negoziata e pianificazione territoriale e urbanistica. I nuovi scenari dello sviluppo territoriale in Sicilia*"

Antonella Aluia
Via V. E. Orlando, 216
90049 Terrasini (PA)
tel. 338/7439863 - Fax 091/8689298
e-mail: arcaluia@libero.it
arcaluia@hotmail.com