



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**LA METODOLOGIA DI FONDO NELLA PROSPETTIVA  
DI UN PIANO INTEGRATO**

**ALLEGATO A**



REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

## INDICE

1. LA PIANIFICAZIONE: APPROCCIO BOTTOM-UP E TOP-DOWN.....	5
2. PIANIFICAZIONE STRATEGICA E PARTECIPATA.....	6
3. LA PIANIFICAZIONE NON-LINEARE E GLI APPROCCI IBRIDI.....	12
4. ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI PIANIFICAZIONE IN AMBITO CULTURALE .	14
5. GLI STRUMENTI DI PIANO NELL'ESPERIENZA ITALIANA: PRINCIPI, PROBLEMI E PROSPETTIVE.....	16
6. LA SARDEGNA: UNA RASSEGNA DI STRUMENTI DI PIANO.....	19
7. QUALE PROSPETTIVA PER UN PIANO INTEGRATO.....	21



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

La pianificazione rappresenta uno strumento essenziale di intervento nelle dinamiche di sviluppo del territorio, e può essere definita come la disciplina che raccoglie principi teorici e le buone pratiche finalizzate all'orchestrazione delle trasformazioni, nelle loro dimensioni tangibili ed intangibili, e all'ottimizzazione delle relazioni tra gli attori sociali nel quadro dell'insieme di attività indirizzate alla gestione e alla organizzazione delle funzioni del territorio. Ad una prima sintetica analisi è possibile distinguere tra due livelli d'intervento: un primo a scala settoriale, o locale/puntuale, riferita, ad esempio, ad una specifica dimensione – quale quella infrastrutturale o naturale; un secondo a scala sistemica, o generale, riferito cioè alla piena articolazione spaziale e/o funzionale del territorio.

E' possibile delineare i tre stadi di sviluppo che dal secondo dopoguerra hanno caratterizzato i processi di trasformazione del territorio sia nel panorama nazionale che internazionale: pianificazione, gestione, governance.

### - Pianificazione

Gli anni dai '50 ai '70 sono caratterizzati dallo '*spatial planning*', fondato sul convincimento di poter controllare e regolare lo sviluppo territoriale a livello istituzionale attraverso il PRG o qualche forma equivalente di Master Plan. Il presupposto concettuale di un simile approccio è la volontà di definire la dimensione spaziale e l'assetto funzionale ottimale del territorio, con l'obiettivo di controllarne le diseconomie, razionalizzare le risorse, utilizzando lo 'zoning' quale elemento di presidio del suolo a livello di destinazione d'uso, e determinare al livello istituzionale le scelte d'investimento dei privati.

### - Gestione

Dalla fine degli anni '70 emerge un orientamento meno schematico e deterministico verso il controllo della crescita e dell'organizzazione della città, e verso la gestione delle trasformazioni nel loro complesso; allo strumento dirigitico del PRG si sostituisce la gestione dello spazio attraverso l'*urban management*', in cui il governo, vale a dire le istituzioni pubbliche, assumono il ruolo di gestori definendo le regole all'interno delle quali deve esercitarsi l'iniziativa degli attori del territorio. Le istituzioni locali assumono così il ruolo di manager della crescita ed applicano la metodologia di piano con modalità più flessibili e aperte.

### - Governance

Nel corso degli anni '90 si evolve gradualmente verso un modello di '*governance urbana*', una forma evoluta di presidio del territorio per mediare e governare gli interessi e conflitti. Si sviluppa così uno strumento che ha l'obiettivo di creare e consolidare consenso tra gli attori: il piano strategico. Nel processo di pianificazione della città, infatti, i portatori d'interessi locali, pubblici e privati, assumono un peso crescente ed esercitano meccanismi di pressione e di veto di sempre maggiore complessità. Ciò rende necessario il ricorso ad un approccio integrato che sviluppi la capacità di contrattazione



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

negoziale con e tra gli attori locali e favorisca la loro organizzazione in reti territoriali. Il rigido schema del Master Plan si è ormai trasformato in un sistema di obiettivi e linee guida che affrontano una pluralità di interessi ed obiettivi anche parzialmente in conflitto.

Gli orientamenti sopra descritti hanno caratterizzato in varie fasi sia il panorama internazionale che quello nazionale, ed in particolare in Italia a partire dagli anni '90 si sono moltiplicate le esperienze di sperimentazione di forme di pianificazione più flessibile e condivisa. Si è assistito al superamento della concezione di territorio considerato esclusivamente quale spazio pianificabile, ovvero un bene di trasformazione al quale applicare i giusti criteri di controllo e di sviluppo e in cui le dimensioni ulteriori (economica, ambientale, sociale, culturale) erano considerate ostacoli all'applicazione dei su citati criteri. E' emerso invece un approccio che pone al centro la gestione delle risorse e la valorizzazione di elementi come le risorse culturali e le peculiarità locali che divengono, nell'attuale fase storica, i vettori di sviluppo delle società contemporanee. E' questa una prospettiva che invece di escludere le contraddizioni e i conflitti li pone al centro, e nella quale la pianificazione si evolve da progetto inteso come chiave d'interpretazione e rielaborazione degli elementi che si trovano in uno spazio, supporto passivo d'attività, a strumento operativo e 'normativo' che si occupa di soggetti prima che di oggetti, delle interazioni tra gli stessi soggetti e dei luoghi in cui esse occorrono. Sono quindi stati elaborati nuovi modelli di sviluppo nei quali il territorio non è concepito quale 'tessuto' a supporto delle attività, ma diventa elemento costitutivo delle economie e società locali. Ecco come emerge la progressiva integrazione delle varie dimensioni nelle tecniche di pianificazione, in un approccio non più settoriale ma multi-disciplinare che abbraccia quindi tutte le risorse presenti. Ciò che si va ad affermare come caratterizzante della pianificazione del territorio, quindi, è la sua attitudine a costruire modalità di sviluppo in grado di rappresentare opportunità per contesti specifici, i cui criteri sono simultaneamente la volontà di promuovere il benessere collettivo insieme alla necessità sia di tutela delle identità locali sia di supporto a quelle in progresso nelle dinamiche generali.

Gli esiti però non sono stati sempre soddisfacenti. In particolare, quando la mediazione degli interessi ha portato a rappresentare tutte le istanze senza operare scelte scomode, il risultato è quello di trasformare i piani in 'liste di desideri' che non scontentano nessuno ma che divengono praticamente inattuabili per mancanza di risorse, o che vengono attuati in modo parziale, disperdendo le risorse in mille rivoli sulla base di una gestione alquanto miope del consenso immediato e finendo per generare una vera e propria paralisi decisionale e operativa. E' questa la minaccia potenziale che bisogna aggirare e che invece si è concretizzata in misura sostanziale in tante situazioni locali italiane.



## **1. LA PIANIFICAZIONE: APPROCCIO BOTTOM-UP E TOP-DOWN**

Le tipologie di sviluppo territoriale discusse fino ad ora si concentrano sul sistema delle interdipendenze che la pianificazione produce con la società ed il territorio, sull'impatto delle attività nell'economia locale, sugli aspetti di sostenibilità sociale ed ambientale dei processi, differenziandosi soprattutto nell'enfasi relativa alle determinanti iniziali del processo di sviluppo. Si definiscono così due concezioni alternative che possono sinteticamente essere catalogate a due livelli data la caratterizzazione delle dinamiche interne. Queste possono essere definite bottom-up e top-down:

a. bottom-up; caratterizzata dall'emergenza di un processo di auto-organizzazione nel corso di un lungo periodo di incubazione e supportata dalla società e dal territorio senza una regia istituzionale vincolante;

b. top-down; un processo relativamente pianificato di valorizzazione di beni ed attività strategicamente individuati e razionalmente perseguito attraverso un costante monitoraggio degli obiettivi e un costante feedback dei risultati rispetto alle politiche.

Il modello di matrice bottom-up ha trovato ampia applicazione ad esempio negli Stati Uniti, dove fino agli anni '80 la definizione dei piani di sviluppo ha tenuto in particolare attenzione la costruzione di un sistema nel quale le forze locali erano in grado di operare secondo le proprie necessità e desideri con un supporto pubblico minimale. Questi modelli di sviluppo sono in genere guidati da un processo preliminare di 'zonizzazione orientativa' del territorio, allo scopo di fornire uno schema efficiente per la successiva azione degli attori del sistema, in un processo che affida al mercato e al suo funzionamento la regolazione dei processi di crescita. Gli attori operano secondo una logica ideale di efficienza economica, e le istituzioni definiscono i limiti e i vincoli per lo sviluppo. Questa formulazione estrema del modello si è comunque stemperata negli ultimi anni anche negli Stati Uniti in forme meno radicali, caratterizzate da un più deciso intervento pubblico, perlomeno in determinati contesti locali.

Al contrario, l'approccio europeo ha rivelato una naturale e prevedibile propensione per modelli maggiormente orientati in senso top-down, anche a seguito dei problemi connessi a livelli di densità di occupazione del suolo molto superiori rispetto al contesto nord-americano e più in generale da una concezione molto diversa del senso dell'intervento pubblico nelle varie sfere di attività umane, derivante dai ben noti processi storici di formazione degli stati nazionali. In Europa hanno trovato spazio modelli di sviluppo di matrice tipicamente 'gerarchica', nei quali la sfera pubblica 'dà l'impronta' alle varie dimensioni del territorio (fisica, sociale, economica, eccetera). Un modello di questo tipo presuppone la produzione di un complesso sistema di norme e regole di governo delle trasformazioni secondo un processo di programmazione comparativamente molto articolato, nel quale gli attori



saranno incentivati più o meno esplicitamente ad agire in base ad una logica di integrazione con i principi di pianificazione.

Questi due approcci sono programmaticamente alternativi e si riflettono in modo quasi speculare in due filosofie differenti del territorio, nelle quali la funzione degli attori del sistema (cioè economici, sociali, istituzionali) è differente. Nel primo caso la dimensione istituzionale ha il compito di delineare le linee guida per lo sviluppo locale, lasciando agli attori economici e sociali la regolazione e la *governance* dei processi. Nel secondo la dimensione istituzionale provvede a rispondere alle percepite necessità del territorio con interventi che non si limitano alla predisposizione di linee guida ma assumono un ruolo di tendenziale *leadership* nei confronti degli altri attori economici e sociali: una *leadership* che, nei fatti, dipende in modo essenziale dalla credibilità e dalla disponibilità di risorse della mano pubblica.

## **2. PIANIFICAZIONE STRATEGICA E PARTECIPATA**

La pianificazione strategica mette in atto forme di coordinamento di carattere cooperativo e negoziale, quindi delle componenti sociali, economiche ed ambientali, in quanto sono queste che insieme devono sostenere il sistema territoriale e il suo modello di regolazione e di sviluppo. Le due dimensioni, quella strategica della visione di lungo termine - che afferma un punto di vista preciso e cogente sullo sviluppo di lungo termine del sistema - e quella partecipativa - che cerca di allargare il più possibile la base di consenso e di proposta - devono quindi trovare una sintesi efficace. Nelle sue formulazioni più innovative, tale sintesi può appunto essere definita come 'pianificazione strategica partecipata', ovvero un processo di regolazione consensuale degli interessi e di partecipazione integrata (pubblico/privato/terzo settore) per il perseguimento della via dell'alta qualità – territoriale, urbana, economica, culturale, gestionale, ovvero umana. A questa sintesi si è arrivati attraverso un processo molto complesso del quale è utile ripercorrere schematicamente le tappe principali.

L'esperienza della pianificazione strategica è riconducibile a tre stadi evolutivi, susseguiti nel corso del tempo, ai quali si associano tre modelli caratteristici:

1. La pianificazione sistemica;
2. La pianificazione di matrice aziendale;
3. La pianificazione strategica reticolare.

Nel modello sistemico la pianificazione urbanistica vede la città e la regione urbana come una architettura modulare (fatta di livelli i cui sistemi sono a loro volta scomponibili in sotto-sistemi) che



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

sono tra di loro relazionati, ai quali è possibile applicare dei modelli previsionali su cui basare le decisioni pubbliche. Il riferimento alla dimensione strategica si focalizza qui soprattutto sui problemi relativi allo sviluppo dell'area vasta, in tutte le loro articolazioni fini sul territorio, ai quali è possibile applicare un piano e definire l'orizzonte temporale entro cui si attendono gli effetti mediante l'implementazione dei piani stessi. L'influenza di una matrice gerarchica di impianto top-down ai processi di definizione degli obiettivi e delle linee di policy è qui ancora molto forte.

Nel corso del tempo, la pianificazione strategica si è trovata a dover fare i conti con vincoli di natura economica sempre più stringenti, che hanno evidenziato come la formulazione di un obiettivo strategico dia quasi inevitabilmente luogo ad un dilemma di natura economica, ovvero ad una situazione nella quale interessi differenti e tutti meritevoli di tutela si trovano a competere per l'allocazione di uno stesso limitato insieme di risorse. Di conseguenza, le pratiche della pianificazione strategica hanno progressivamente assunto riferimenti mutuati dalla pianificazione di matrice aziendalistica, facendo leva sui meccanismi di incentivazione e di compensazione, su forme sempre più marcate di decentramento decisionale ed organizzativo, e su un progressivo ricorso a forme di partenariato pubblico-privato. Si abbandona così l'idea di una tutela integrale dell'interesse pubblico, e si accetta pragmaticamente una mediazione con gli interessi privati determinanti per la sostenibilità economica del modello di sviluppo, che garantisca compensativamente il raggiungimento di alcuni obiettivi di particolare valore per la collettività.

La svolta pragmatica e orientata al mercato tipica della fase intermedia dell'evoluzione delle esperienze di pianificazione strategica produce a sua volta come conseguenza la necessità di rappresentare e garantire equitativamente il più possibile anche gli interessi economicamente più deboli ma socialmente rilevanti, e apre quindi uno spazio crescente alle istanze di trasparenza dei processi decisionali e delle scelte collettive e di coinvolgimento attivo di tutti i portatori di interessi. Si assiste così alla nascita di una nuova generazione di piani strategici fortemente differenziati rispetto ai precedenti. I nuovi piani fanno esplicitamente riferimento ai processi di auto-organizzazione e alle iniziative promosse 'dal basso' nell'ambito di una applicazione sempre più estesa dei principi di sussidiarietà sia verticale (nei rapporti tra i diversi livelli di governo del territorio) che orizzontale (nei rapporti tra sfera pubblica e privata), e cercano consapevolmente di integrarli e raccordarli alla visione strategica 'dall'alto', con una proliferazione di tavoli di confronto e di centri di consultazione e deliberazione. Il modello reticolare si propone di superare i limiti di quelli precedenti, aprendo decisamente alla partecipazione dal basso attraverso la valorizzazione del piano come strumento di comunicazione, con l'obiettivo di costruire una visione condivisa fondata su interazioni multiple ed una pianificazione collaborante. Si riscontra una sempre maggiore esigenza di tenere conto delle conseguenze di lungo termine delle scelte su una pluralità di dimensioni: non soltanto quelle economiche e sociali più familiari ma sempre più anche quelle ambientali, culturali, antropologiche. Di fronte a questa crescente complessità la composizione degli interessi diventa però sempre più difficile e rischia di precludere la possibilità di scelte realmente efficaci nel lungo termine, e di



accontentarsi di fatto di governare il breve-medio termine affrontando i nodi strutturali più importanti soltanto quando le loro implicazioni negative divengono manifeste e largamente condivise.

Questo breve excursus mostra chiaramente come la fase di progressiva apertura e inclusività sociale dei processi di pianificazione, per quanto ampiamente positiva, debba ora trovare una nuova sintesi capace di dare luogo a processi decisionali che affrontino efficacemente e tempestivamente i grandi nodi strutturali, quelli che in ultima analisi incidono di più sul benessere collettivo ma le cui implicazioni sono spesso particolarmente complesse e controverse.

A questo fine, procediamo ad un breve, ulteriore approfondimento delle caratteristiche e delle buone prassi di pianificazione strategica e partecipata.

### Il Piano Strategico

Il piano strategico è un piano dinamico che ha l'obiettivo di far lavorare in sinergia tutte le forze e i portatori di interesse del territorio a partire da un insieme di obiettivi e di principi d'azione il più possibile condivisi, rivisti e aggiornati alla luce dei risultati ottenuti e delle difficoltà incontrate. Tra gli attori ci sono non soltanto le istituzioni, ma anche le associazioni, le imprese, i cittadini: ciascuno dei quali può avere opportunità per proporre specifiche idee e progetti all'interno di contesti prestabiliti, dando vita ad un portafoglio finale di attività che costituiranno la sostanza del piano. Il processo di pianificazione strategica si fonda su uno schema tendenzialmente circolare basato su una serie di fasi quali:

1. Analisi;
2. Elaborazione delle strategie;
3. Definizione delle procedure;
4. Pianificazione delle azioni;
5. Monitoraggio;
6. Valutazione.

Con quest'ultima fase di sviluppo del piano strategico ci si distanzia, quindi, dall'idea di pianificazione come strumento di soluzione tecnica della presa di decisioni e della messa in opera, avvicinandosi all'idea di pianificazione come funzione sociale, orientata ad affrontare i problemi dell'intero sistema territoriale, non attraverso la riduzione della complessità tecnico-formale, ma anzi attraverso un graduale inserimento di tutte le variabili presenti nel territorio allo scopo di fornire una modalità di sviluppo che ponga al centro gli obiettivi di benessere della collettività.



La Pianificazione Partecipata:

La pianificazione partecipata è stata adottata in varie forme in Italia a partire dalla fine degli anni '80, nell'evidenza delle opportunità prodotte da questa metodologia soprattutto rispetto a temi quali inclusione/esclusione sociale, sostenibilità locale dei progetti rispetto al territorio, consenso e riconoscibilità collettiva del progetto. La scelta di ricorrere a pratiche partecipative è quindi dettata dalla necessità di costruire quadri di significato condivisi – attraverso un processo di *reframing*, cioè di de-costruzione delle immagini conflittuali e di ricostruzione di possibili prospettive – ed è dettata dalla volontà di rendere la cittadinanza maggiormente consapevole e informata, nonché di fornire uno strumento che le permetta di esprimersi attivamente e responsabilmente sull'operato pubblico.

Rispetto alla pianificazione strategica, che prevede come si è visto il contributo alla stesura del piano da parte dei principali portatori d'interesse locali, la pianificazione partecipata spinge il livello di inclusione fino ai singoli cittadini e ai piccoli gruppi organizzati, attraverso un sistema di rilevamento delle aspettative e delle preferenze per mezzo di strumenti di supporto alle decisioni appositamente elaborati e di processi estesi e capillari di consultazione. Inoltre, è da segnalare come la partecipazione sia delle istituzioni che dei singoli sia prevista per tutta la fase del progetto, ex-ante ed ex-post, non soltanto per massimizzare il consenso relativamente alle azioni intraprese, ma anche per monitorarne e valutarne l'efficacia.

Il quadro metodologico caratteristico e comune a tutti i processi partecipativi prevede:

- la definizione del contesto di partenza (sia dal punto di vista fisico che sociale) e delle problematiche che si vogliono approfondire e risolvere;
- l'individuazione e l'organizzazione delle risorse disponibili e degli eventuali partner e sponsor disposti a collaborare;
- l'identificazione dei principali attori (sociali, economici, politici) mobilitati attorno ai diversi problemi;
- la definizione degli ambiti di competenza e di responsabilità dell'attore pubblico e degli altri attori coinvolti nel processo di pianificazione;
- l'individuazione di obiettivi secondo un cronogramma e un'analisi di fattibilità e sostenibilità;
- la scelta delle strategie e metodologie di coinvolgimento dei cittadini allo scopo di fornire loro gli strumenti culturali e tecnici necessari per una partecipazione consapevole;
- la strutturazione del processo: fasi di lavoro e relative tecniche, risorse, attori, sedi e attrezzature;
- l'adattamento del processo in itinere, in base alle alternative valutate, alle soluzioni ipotizzate, ai



conflitti individuati, agli interessi in gioco;

- la verifica dell'efficacia degli strumenti utilizzati;

La cassetta degli strumenti per la pianificazione partecipata si è gradualmente arricchita nel corso di varie esperienze, sia in ambito europeo che italiano. Gli strumenti per la costruzione di un piano partecipato sono infatti previsti dalla normativa europea, come ad esempio i progetti Leader, PIC Urban, Agenda 21. E' importante però segnalare come la normativa nazionale in materia sia priva di uno schema generale di inquadramento, che coordini gli strumenti progettuali contenenti spazi per la partecipazione con la legislazione esistente (Contratto di Quartiere, Piano di Recupero Urbano, Piano di Accompagnamento Sociale, Prusst, ecc.)<sup>1</sup>. La particolarità di questi piani, i cui obiettivi non sempre sono strettamente connessi alle trasformazioni fisiche del territorio, nonché i differenti attori chiamati in causa, fanno sì che la sperimentazione di pratiche partecipative abbia luogo grazie ad una scelta maturata all'interno delle singole amministrazioni locali, piuttosto che di una prassi consolidata. E' possibile segnalare due buone prassi che, nel panorama nazionale, forniscono indicazioni interessanti per le pratiche di pianificazione.

*1) Val di Cornia (Toscana) – Parchi S.p.A.: pianificazione partecipata ed innovazione gestionale.*

Il caso della Val di Cornia è di particolare importanza nella casistica dei piani partecipati, in quanto è un'esperienza costruita sulla valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali locali, all'interno dell'elaborazione di un modello fondato sull'utilizzo integrato delle risorse del territorio.

La metodologia di realizzazione ha previsto la concertazione tra soggetti diversi, sia pubblici che privati, (Regione, Provincia, Comune), un'attività di ricerca sul campo rispetto alle forze e debolezze

<sup>1</sup> I *Programmi comunitari Urban* (COM 94/C 180/02) concentrano gli interventi (finanziati con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) in ambiti territoriali molto ristretti, in cui sono presenti evidenti condizioni di disagio urbano (disoccupazione e criminalità elevata, basso livello di istruzione, degrado degli alloggi e dell'ambiente circostante); i *Piani di Agenda 21 Locale* (Carta di Aalborg) traducono gli obiettivi generali espressi dall'Agenda 21, ovvero l'attivazione di un processo che coinvolga tutti i cittadini e tutti i settori di attività (ambientali, sociali, economiche), in programmi e interventi concreti, specifici di ogni realtà territoriale; i PRU, *Programmi di Recupero Urbano* (DM 1/12/94, art. 11 L. 493/93) sono un insieme sistematico di opere, finalizzate alla riqualificazione e trasformazione di quartieri di Edilizia Residenziale Pubblica in termini di recupero sociale. Gli interventi promossi dal Comune, essendo finanziati solo parzialmente con i fondi ex gescal (L. 60/1963), richiedono la partecipazione finanziaria di soggetti privati (imprese di costruzione, cooperative, gestori di servizi locali); i PRiU, *Programmi di Riqualificazione Urbana* (art. 2 L. 179/92, DM 21/12/94) proposti dai Comuni al Ministero dei LL.PP., al fine di perseguire l'integrazione funzionale, ambientale, fisica e sociale di parti significative della città, consistono in un insieme coordinato ed integrato di interventi pubblici e privati realizzati in regime di convenzione, che richiedono il finanziamento anche di soggetti privati o società miste. Si contraddistinguono dal programma di recupero urbano perché applicati a diversi ambiti della città (urbani, metropolitani, sovracomunali); i *Prusst, Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio* (DM 8/10/1998) hanno la possibilità di configurarsi come strumenti strategici per un contesto urbano e territoriale più ampio, allargando il campo d'azione ad altri settori d'intervento sinora esclusi, come le reti infrastrutturali ed ambientali, al fine di promuovere occasioni di sviluppo sostenibile e accrescere il benessere della collettività, con il concorso del privato sia per opere di iniziativa privata, sia per quelle pubbliche o di interesse pubblico; i *Contratti di Quartiere*, (legge 662/96, legge 21/2001) sono programmi innovativi di recupero urbano finanziati dal Ministero dei Lavori Pubblici e orientati al miglioramento della qualità abitativa, all'ampliamento della dotazione di servizi, verde pubblico e infrastrutture nel quartiere, e alla riduzione del disagio sociale mediante l'incremento dell'occupazione.



del territorio concepito quale sistema stratificato (dimensione sociale, economica, culturale, ambientale, fisica), e la definizione di un innovativo strumento di gestione del territorio: la Parchi S.p.A. Come nei casi precedenti, anche in questo caso lo stimolo ad introdurre nelle pratiche di pianificazione un'innovazione quale la progettualità partecipata è giunto dalla crisi del settore economico, in particolare quello industriale, entrato in sofferenza alla fine degli anni '80, e quindi dalla necessità di rispondere ad essa operando una decisa rottura rispetto al passato. Il piano, partito nei primi anni '90, ha quindi previsto la costruzione di processi cooperativi tra le amministrazioni interessate al governo del territorio, al fine di coordinare strumenti ed azioni di intervento; la mappatura delle caratteristiche del territorio e l'identificazione delle potenzialità, la verifica delle necessità e dei desiderata della popolazione. E' stato quindi identificato un asse strategico di sviluppo (natura, cultura, economia locale caratteristica) in grado di fornire strumenti per lo sviluppo del tessuto umano, sociale ed economico, in quest'ultimo caso anche attraverso l'attrazione di risorse ed opportunità dall'esterno come nel caso del turismo. Sono stati quindi identificati obiettivi di breve, medio e lungo periodo, confrontati con la fattibilità e sostenibilità economica e con le opportunità di sviluppo futuro, arrivando infine alla costituzione dell'ente gestore (Parchi S.p.A.).

Alla prova dei fatti, il modello definito attraverso la pianificazione partecipata si è rivelato valido ed efficace, tanto da costituire oggi la principale esperienza di riferimento nel campo della valorizzazione ambientale e culturale di un'area non caratterizzata da aggregazioni urbane di grandi dimensioni.

*II) Il Po ferrarese – il paesaggio delle dune: la rivitalizzazione sociale, economica e culturale di un'area marginale.*

Il territorio d'interesse del caso è in Provincia di Ferrara all'interno del Delta del Po, in particolare nei Comuni di Codigoro e Mesola. La fascia di territorio è compresa tra il Po di Goro a nord ed il Po di Volano a sud, si estende a est fino alla linea di costa ed a ovest fino alla Riserva Naturale Orientata delle Dune Massenzatica. L'area è storicamente caratterizzata da fenomeni di marginalità sociale ed economica, presenta un basso livello di industrializzazione, ma al contempo si riscontrano elevate caratteristiche di pregio naturalistico e paesaggistico. I temi proposti per l'intervento sono stati diretti verso i seguenti punti:

- superare l'isolamento storico-geografico dell'area; rendere evidenti le peculiarità, potenzialità e opportunità esistenti con censimenti specifici; rendere manifesti gli elementi che la popolazione ritiene oggetto di progettualità; coinvolgere gli enti di governo del territorio; evidenziare la convivenza tra l'area naturale, l'area rurale e le aree urbane collocate in prossimità dell'Oasi orientata delle Dune di Massenzatica; giungere ad una proposta di 'corridoio ecologico' di valenza intercomunale, come approfondimento degli studi esistenti.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Il progetto ha preso il via nel 2004, e la metodologia ha previsto il coinvolgimento degli attori del territorio che proficuamente potevano contribuire con la loro esperienza e conoscenza diretta del territorio alla comprensione delle sue caratteristiche e all'individuazione dei temi portanti del processo di riqualificazione. Anche in questo caso, quindi, è possibile osservare una metodologia di partecipazione estesa che va dalle istituzioni (Comune di Codigoro, Comune di Mesola, Provincia di Ferrara, Regione Emilia-Romagna), ai principali portatori d'interessi, alla popolazione. Le azioni fino ad ora intraprese sono state l'analisi dello stato di fatto della pianificazione, e la costruzione di un quadro conoscitivo, quanto più completo, oggettivo ed aggiornato possibile, dell'area di studio; l'analisi percettiva del territorio rivolta agli alunni delle scuole medie e ai loro famigliari nei Comuni di Mesola e Codigoro, al fine di raccogliere importanti testimonianze ed indicazioni, soprattutto inerenti ai livelli di percezione dei valori storici, culturali ed ambientali del territorio, oltre che delle sue peculiarità, criticità e potenzialità; la redazione del piano di riqualificazione paesaggistica; la realizzazione di alcuni interventi pilota.

Possiamo in sintesi riassumere i caratteri distintivi della approccio strategico e di quello partecipato alla pianificazione come segue:

**Tabella 1: Confronto tra Pianificazione Strategica e Pianificazione Partecipata.**

	<b>Pianificazione Strategica</b>	<b>Pianificazione Partecipata</b>
Attori	Istituzioni e portatori di interessi	Istituzioni, portatori di interessi, residenti
Processo	Top down con elementi bottom-up	Misto con forte componente bottom-up
Stimolo	Volontario	Volontario
Obiettivo	Trasformazione radicale del modello di sviluppo con una forte visione espressa da una leadership	Ripensamento 'dal basso' del modello di sviluppo
Strumenti	Consultivi e Normativi (PTCP)	Di governance e controllo (Agenda 21)

### **3. LA PIANIFICAZIONE NON-LINEARE E GLI APPROCCI IBRIDI**

Nei processi di pianificazione, tanto di approccio strategico che partecipato, c'è la tendenza ad adottare una concezione 'lineare' degli effetti del piano, secondo la quale l'entità e la qualità dei risultati sono direttamente connessi al numero e all'importanza delle iniziative intraprese, al livello delle risorse utilizzate e alla quantità dei soggetti coinvolti. In altre parole, si ritiene che esista una forte relazione causa-effetto tra l'entità dell'impulso ed il livello del risultato.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Questa concezione si rivela però limitata e soprattutto limitativa, alla luce di una quantità di esperienze soprattutto internazionali, che hanno evidenziato come una pianificazione efficace abbia spesso a che fare con l'individuazione di fattori critici relativamente nascosti e apparentemente marginali, i quali però se opportunamente diagnosticati e affrontati possono produrre, a fronte di un'azione di entità trascurabile, effetti macroscopici di notevole portata. Tipico a questo proposito è il progetto di riqualificazione del sistema newyorchese della metropolitana intrapreso dalla New York Transit Authority a partire dalla metà degli anni ottanta, sulla scorta della cosiddetta 'teoria del vetro rotto' (*broken window theory*) elaborata dai criminologi americani Wilson e Kelling. La teoria sostiene che le condizioni estreme di degrado urbano sono alimentate da elementi simbolici apparentemente trascurabili che però hanno l'effetto di sancire l'inevitabilità del degrado stesso spingendo individui che in altre condizioni si comporterebbero in modo relativamente responsabile a contribuire ad un ulteriore inasprimento delle condizioni di degrado. L'esempio classico della teoria, da cui la stessa prende il nome, è la familiare esperienza secondo la quale se un edificio presenta un vetro rotto e nel tempo nessuno si preoccupa di ripararlo, questo fatto verrà progressivamente interpretato dai passanti come una attestazione del fatto che l'edificio è abbandonato o comunque non presidiato e questo indurrà prima o poi qualcuno a voler rompere un altro vetro, che se a sua volta non riparato amplificherà l'effetto inducendo ulteriori comportamenti distruttivi, fino appunto al completo degrado dell'edificio: in altre parole, si assiste ad una vera e propria 'epidemia' di anti-socialità innescata da un fatto apparentemente trascurabile. La teoria sostiene che la rimozione dei fattori simbolici che attestano il degrado può provocare un rapido contenimento dei comportamenti antisociali, proprio come la loro diffusione aveva prodotto rapidamente lo stato di degrado. Uno dei due autori della teoria, George Kelling, ebbe l'opportunità di verificarne l'efficacia su richiesta della New York Transit Authority: le spaventose condizioni igieniche ed ambientali della rete della metropolitana newyorchese dei primi anni ottanta si accompagnavano a livelli notevoli di insicurezza e di violenza, ma tutti gli sforzi della polizia erano concentrati sulla repressione dei crimini più gravi e nessuno si preoccupava di far rispettare il decoro degli spazi o anche soltanto di verificare che i viaggiatori pagassero il biglietto. In base alla teoria di Wilson e Kelling, l'aspetto decisivo, prima ancora della repressione dei crimini gravi, era l'accurata pulizia degli ambienti e delle carrozze della metropolitana dai graffiti e la scrupolosa verifica del pagamento delle tariffe da parte dei viaggiatori. Un periodo relativamente breve di sistematica e testarda applicazione della nuova politica, contro pezzi importanti dell'opinione pubblica che ovviamente ribadiva la posizione di senso comune secondo cui era prima necessario occuparsi dei problemi più gravi e importanti, produsse un effetto sorprendente ripristinando in breve tempo condizioni di sicurezza e di igiene nella metropolitana.

Questo semplice esempio mostra come un approccio efficace alla pianificazione richieda di considerare il territorio oggetto dell'azione come un sistema complesso le cui risorse e le cui vulnerabilità richiedono un'analisi metodologicamente e tecnicamente sofisticata. La dimensione non-lineare della pianificazione non comporta però soltanto effetti di complicazione, ma apre anche



notevoli prospettive di semplificazione e di efficacia: essa mostra infatti come sulla base di una corretta lettura ed interpretazione dei problemi di pianificazione sia possibile, con la collaborazione attiva di tutti i portatori di interesse e di tutta la comunità locale, produrre effetti macroscopici risolutivi attraverso azioni che richiedono risorse relativamente modeste e che allo stesso tempo non ledono alcun interesse socialmente rilevante. Un ulteriore effetto di questo approccio è quello di disabituare gradualmente i portatori di interessi a pensare che per ottenere risultati significativi nella loro azione essi necessitino inevitabilmente di risorse importanti, puntando invece l'attenzione sull'intelligenza delle condizioni di contesto nelle quali il loro intervento ha luogo e sulla capacità dell'intervento stesso di rispondere efficacemente a tali condizioni piuttosto che essere motivato da logiche auto-referenziali.

E' attraverso la strada della pianificazione non-lineare che diviene realmente possibile mediare le istanze dell'approccio strategico con quelle dell'approccio partecipativo, dando vita ad un approccio ibrido di 'pianificazione strategica partecipata' capace di incarnare allo stesso tempo una visione sofisticata e lungimirante del modello di sviluppo di lungo termine e di coinvolgere attivamente la comunità locale nel disegno di azioni mirate dalla struttura relativamente semplice ma dall'impatto macroscopico.

#### **4. ESPERIENZE INTERNAZIONALI DI PIANIFICAZIONE IN AMBITO CULTURALE**

A livello internazionale è possibile riconoscere alcune esperienze innovative di pianificazione che considerano strumenti di valorizzazione del territorio ed investimenti nella dimensione culturale per lo sviluppo delle comunità attraverso un'ibridazione intelligente di istanze strategiche e partecipative. Un primo esempio è il 'Living in a Community Scheme' realizzato dal governo dello stato del New South Wales in Australia. Il piano prevede la creazione di un fondo destinato ad investimenti delle comunità locali nel campo sociale, relazionale e comunitario, con l'obiettivo di dotare il territorio di nuove opportunità di sviluppo e di esaltarne le dimensioni di integrazione. La legge prende spunto dal 'Community Management Act' del 1989, e prevede la creazione di strumenti di *policy*, pianificazione e governo del territorio in un processo partecipato dalle comunità, dagli *stakeholders* privati e dalle istituzioni.

Un secondo esempio è il 'Plan Riva', un piano innovativo di recupero e sviluppo del centro storico di Valencia e di valorizzazione delle sue risorse fisiche e del suo patrimonio culturale. Il piano fissa una serie di obiettivi sia in campo infrastrutturale che in quello sociale ed economico, attuati attraverso innovativi strumenti partecipati con la *leadership* del governo cittadino e della Regione Valenciana.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Un terzo esempio è il progetto di localizzazione di artisti e industrie creative messo in atto dalla città di Montreal. Il progetto prende spunto dalla volontà di riqualificare aree dismesse, i cosiddetti 'vuoti urbani', attraverso l'innesto di attività culturali ed artistiche. L'iniziativa prende spunto dalla necessità di dotare il territorio di nuovi stimoli per lo sviluppo, e al contempo potenziare la domanda e l'offerta culturale all'interno di una strategia di innovazione dei fattori locali di vantaggio competitivo, attraverso un attento e capillare dialogo con le comunità locali che prevenga le classiche dinamiche di "gentrificazione" provocate da molti interventi di rivitalizzazione creativa di aree degradate della città, che fanno da premessa a successivi processi di espulsione dei residenti originari a beneficio di nuovi occupanti ad alto reddito.

Sono infine da citare le esperienze innovative sviluppate dal governo inglese attraverso il Department of Culture Media and Sport – DCMS, e dello Scottish Executive. In entrambi i casi si sono sviluppate prassi altamente innovative di pianificazione ibrida strategico-partecipativa tanto nella implementazione di politiche di nuova infrastrutturazione culturale che nella creazione di laboratori socialmente inclusivi per la costruzione di competenze di accesso culturale nei segmenti più critici delle comunità locali. Tali politiche hanno spesso coinvolto portatori d'interessi privati sia in qualità di sostenitori, sia di proponenti di precise azioni di policy, privilegiando forme di coinvolgimento a lungo termine piuttosto che occasionali e forme di collaborazione attiva piuttosto che di mero sostegno finanziario o progettuale.

Nel contesto italiano, un'esperienza di pianificazione culturale che ha assunto un rilievo internazionale è quella di Torino, che attualmente ha concluso con successo il suo primo ciclo di pianificazione strategica avviandone un secondo. L'aspetto distintivo dell'esperienza di Torino nella sua dimensione culturale è il ruolo che è stato attribuito – con piena efficacia – alla cultura, nel processo di ridefinizione dell'identità urbana e di riconversione produttiva dal modello industriale ad un modello post-industriale avanzato. Torino è così diventata nel corso di pochi anni non soltanto meta sempre più richiesta di turismo culturale, ma anche e soprattutto una città attrattiva e ricettiva nei confronti della creatività giovanile più avanzata e sperimentale, una città all'avanguardia nei percorsi di interazione tra innovazione scientifico-tecnologica e innovazione culturale, una città capace di inserirsi stabilmente nel circuito internazionale dei grandi eventi culturali, prima con le Olimpiadi della Cultura in connessione con i Giochi Olimpici invernali del 2006 e ora come capitale mondiale del design per il 2008.

Questi brevi cenni non esauriscono la varietà delle esperienze e delle sperimentazioni che in questi anni si stanno rapidamente diffondendo a livello internazionale, segnalando un'attenzione sempre più intensa e generalizzata verso i temi della pianificazione culturale come momento centrale dei processi di sviluppo dei territori. Da un'analisi comparativa dei più interessanti casi di studio emerge un nuovo modello di sviluppo locale dalla forte caratterizzazione culturale, che può essere sinteticamente definito distretto culturale evoluto e che enfatizza il potenziale culturale nelle sue



dimensioni di piattaforma sociale per la costruzione di una società e di una economia della conoscenza, di strumento di intervento nelle situazioni e nei contesti di criticità sociale, di fattore di vantaggio competitivo dei territori, di canale per la creazione di reti cooperative stabili a livello locale, nazionale e internazionale. In questa prospettiva, il perseguimento degli obiettivi di valorizzazione turistica e di marketing territoriale in senso classico viene concepito più come una conseguenza dell'acquisizione di centralità economica e sociale delle attività culturali nella vita quotidiana della comunità piuttosto che come fattore trainante e largamente strumentale, come viene spesso presentato da una parte della letteratura e sviluppato in alcune esperienze di pianificazione del recente passato. Le esperienze sopra ricordate possono essere considerate tutte esempi pionieristici di una logica di sviluppo di distretto culturale evoluto, a cui viene riservata un'attenzione crescente nel dibattito scientifico internazionale e che si sta traducendo operativamente in varie esperienze di pianificazione culturale in Italia e all'estero alle più varie scale territoriali.

##### ***5. GLI STRUMENTI DI PIANO NELL'ESPERIENZA ITALIANA: PRINCIPI, PROBLEMI E PROSPETTIVE.***

Gli strumenti di piano impiegati a livello nazionale sono molteplici e con funzioni tra loro complementari, ma anche differenti. Due sono i criteri utilizzabili nella loro analisi: quello geografico e quello dell'ambito disciplinare di appartenenza. Nel primo caso è possibile classificare gli strumenti di piano secondo la gerarchia dei livelli amministrativi del territorio, quindi secondo una suddivisione regionale, provinciale e comunale, mentre nel secondo caso gli strumenti presentano la caratteristica di non rispettare un determinato confine amministrativo, ma agiscono su un piano differente disciplinando più ambiti sia a livello territoriale che di contenuti. E' possibile inoltre distinguere quattro classi di strumenti pianificatori:

- Strumenti generali, che hanno l'obiettivo di regolamentare gli spazi del territorio e le funzioni;
- Strumenti attuativi, che operano nella direzione di fornire gli strumenti di applicazione dei piani generali;
- Strumenti settoriali, che si rivolgono specificatamente ad una dimensione del territorio, anche scollegati da piani generali;
- Strumenti complessi, che prevedono un approccio partecipato ed integrato tra attori pubblici, privati, territorio per la costruzione di progettualità di breve, medio e lungo periodo.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

L'analisi seguente vuole presentare alcune caratteristiche macroscopiche dei piani che traggono dai confini amministrativi/geografici gli elementi per la loro definizione, delineando inoltre aree di competenza, attori e limiti.

Il piano regionale è lo strumento di pianificazione e controllo che riveste un carattere guida per il territorio. I piani regionali sono entrati in vigore a partire dalla fine degli anni '80, e raccolgono le specificità tecniche degli strumenti di piano a disposizione delle varie amministrazioni locali definendone i parametri amministrativi e normativi. E' inoltre da sottolineare come le regioni operino in piena autonomia rispetto al governo nazionale in materia pianificatoria, in un processo che ha portato alla diversificazione degli strumenti sia legislativi che attuativi, rilevabile nell'odierno panorama nazionale. La mancanza di una legge nazionale, che indichi criteri e parametri uniformi da applicare su tutto il territorio, rende difficile un confronto tra i vari strumenti e quindi anche tra i risultati. In generale, si può comunque affermare che i piani regionali definiscono le politiche di assetto del territorio, svolgendo inoltre una funzione di collegamento tra gli strumenti a livello provinciale e comunale. I piani regionali sono soprattutto strumenti d'indirizzo per le istituzioni, che quindi definiscono i campi di intervento delle amministrazioni locali.

Il piano provinciale presenta caratteristiche di maggiore operatività nel territorio, acquisendo rilevanza sia rispetto al piano normativo che attuativo. Prendendo spunto dal piano regionale, i piani provinciali agiscono sia rispetto alle istituzioni che nella società, fornendo le linee guida e i parametri di sviluppo per il territorio anche di interesse sovra-comunale, come ad esempio nel caso di ambiente e paesaggio.

A livello comunale, una serie di strumenti hanno nel tempo radicalmente modificato l'approccio alla pianificazione, con una maggiore, comprensibile incidenza dei tecnici e degli amministratori rispetto ai livelli di pianificazione superiori. Agendo su ambiti territoriali più limitati e producendo effetti più immediati sui processi di sviluppo del territorio e conseguentemente su tutte le sue componenti, la pianificazione a livello comunale manifesta una parcellizzazione degli strumenti ed una complessa articolazione, siano questi ad esempio indirizzati alla gestione del traffico (PUT), all'ambiente, o a definire l'organizzazione del territorio dal punto di vista fisico e funzionale. Questo è il livello che compete al Piano Strutturale e che normalmente non ha funzione operativa. Un secondo livello è quello attinente agli aspetti normativi e attuativi. È il livello di competenza del Piano Regolatore Generale che spesso va sotto differenti denominazioni (piano attuativo, piano operativo, regolamento urbanistico-edilizio). Infine un terzo livello, quello dell'operatività. Questo è il livello di competenza di strumenti quali ad esempio il programma attuativo, il programma integrato d'intervento, eccetera.

### Il Piano Paesaggistico.

Nell'ambito della pianificazione in ambito culturale, è degno di particolare attenzione lo strumento del piano paesaggistico.



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

I contenuti della pianificazione paesaggistica sono sviluppati nel nuovo Codice definito dalla Direzione per i Beni Architettonici e Paesaggistici del Ministero per i Beni e le Attività Culturali, i cui parametri di riferimento sono stati ratificati dallo stesso Ministero, dalle Regioni e dalle Province Autonome di Trento e Bolzano con l'accordo del 19 aprile 2001. I contenuti derivano dalla declinazione dei principi contenuti nella Convenzione Europea del Paesaggio, deliberata dal Consiglio d'Europa nel 2000, che ha l'obiettivo di promuovere presso le autorità pubbliche l'adozione di politiche di salvaguardia, di gestione e di pianificazione dei paesaggi e di organizzare la cooperazione europea nelle politiche di settore.

Il piano prevede differenti compiti sia per gli organi nazionali che regionali. Il Ministero ha infatti il compito di individuare le linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione (articolo 145), mentre le Regioni sono preposte alla costruzione di piani del paesaggio, o piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici estesi a tutto il territorio regionale e non solo sulle aree tutelate e sulle località dichiarate di notevole interesse pubblico. E' importante sottolineare come al piano paesaggistico sia riconosciuto un ruolo multi-dimensionale, non solo quindi indirizzato alla conservazione del territorio, ma anche e soprattutto alla conoscenza, prescrizione e proposizione di azioni di sviluppo.

A livello ministeriale, il codice individua le fasi di elaborazione nonché i contenuti e le finalità dei piani paesaggistici, riconducendoli a principi e modalità comuni per tutte le regioni. Il piano definisce, con particolare riferimento ai beni paesaggistici, le trasformazioni compatibili con i valori paesaggistici, le azioni di recupero e riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela, gli interventi di valorizzazione del paesaggio, anche in relazione alle prospettive di sviluppo sostenibile (articolo 135).

Successivamente, a livello regionale, per aderire a tali finalità il piano deve ripartire il territorio regionale per ambiti paesistici omogenei individuando i differenti livelli di integrità dei valori paesistici, la loro diversa rilevanza e scegliendo per ogni ambito le forme più idonee di tutela e di valorizzazione. Alle caratteristiche di ogni ambito debbono corrispondere obiettivi di qualità paesistica.

La formazione dei piani deve avvenire tramite l'analisi del territorio e quindi la ricognizione dei vincoli paesaggistico-ambientali esistenti, e la definizione del contenuto precettivo dei vincoli stessi, cioè della specificazione delle misure che garantiscano il rispetto dei provvedimenti di tutela, stabilendo le modalità d'uso delle diverse aree protette. Il contenuto propositivo del piano ha quale presupposto la definizione degli obiettivi di qualità paesistica e la scelta degli interventi di tutela e valorizzazione paesistica che consentano di contemperare la salvaguardia delle aree con il loro sviluppo economico e produttivo.

L'articolo 142 definisce come, una volta che siano state individuate le aree a contenuto paesistico, sia possibile distinguere tre categorie:



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

- le aree nelle quali il valore d'eccellenza dei beni paesaggistici o l'opportunità di valutare gli impatti su scala progettuale richieda comunque il rilascio di autorizzazione per l'esecuzione di tutti gli interventi;
- le aree nelle quali l'esecuzione può avvenire sulla base della verifica della conformità alle disposizioni del piano paesaggistico ed a quelle contenute nello strumento urbanistico conformato, verifica che viene effettuata in sede di rilascio del titolo abilitativo edilizio;
- le aree il cui grado di compromissione richiede interventi di recupero e riqualificazione che non necessitano di autorizzazione.

Una novità rilevante è costituita dalla previsione che Regioni e Ministero stipulino accordi per l'elaborazione d'intesa dei piani paesaggistici o per la verifica e l'adeguamento dei piani paesaggistici già approvati ai sensi dell'articolo 149 del Testo unico. Qualora, a seguito dell'elaborazione d'intesa, la Regione non approvi il piano, il Ministero lo approva in via sostitutiva, sentito il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Per l'effettiva applicazione delle norme è stato stabilito che il Ministero, d'intesa con la Conferenza permanente Stato-Regioni, predisponga entro centottanta giorni uno schema di convenzione per determinare le procedure e le modalità di ricognizione, censimento e catalogazione dei beni e delle aree sottoposti a tutela.

Le previsioni dei piani paesaggistici sono cogenti per gli strumenti urbanistici di Comuni, Città metropolitane e Province e sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, che devono essere adeguati entro due anni.

### **6. LA SARDEGNA: UNA RASSEGNA DI STRUMENTI DI PIANO**

La regolamentazione territoriale della Sardegna presenta un'articolazione conforme al panorama fin qui presentato, ma si differenzia rispetto alle altre regioni italiane per un'autonomia legislativa che pur dovendo incanalarsi all'interno delle linee guida generali nazionali, può permettere la definizione di strumenti di piano particolareggiati e puntuali, siano questi in prospettiva spaziale e/o tipologica. Ripercorrendo lo schema precedente, attualmente tra gli strumenti di piano che integrano la pianificazione territoriale è da citare in primo luogo il Piano Regolatore Generale (PRG). Il PRG è uno strumento di modifica e controllo del territorio, che agisce a livello principalmente comunale, ma anche regionale. A livello nazionale, le disposizioni legislative che riassumono i criteri del Piano Regolatore Generale sono contenute nella L. 17 agosto 1942, n. 1150 e nelle sue integrazioni e modificazioni occorse ripetutamente nel corso degli anni. Attraverso questa normativa, il Piano regolatore acquista un carattere sempre più 'generale', estendendo la pianificazione delle



## REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

trasformazioni puramente 'urbanistiche', tipica dei piani regolatori delle città e delle relative espansioni edilizie, alle trasformazioni territoriali dell'intero ambito amministrativo e, cosa di estrema attualità, alle trasformazioni ambientali. E' il caso ad esempio della regione Calabria, che nel 2003 ha licenziato un innovativo PRG, che stabilisce norme riguardanti tanto il patrimonio infrastrutturale che il territorio nella sua complessità di dimensioni. In Sardegna, il PRG è attuato principalmente a livello comunale, ancora quale strumento di controllo delle modificazioni urbane piuttosto che del territorio. Il Piano Regolatore Generale è affidato al governo pubblico e le integrazioni legislative hanno in qualche modo introdotto una 'democraticità' nella normativa attraverso una rinnovata pluralità decisionale e il decentramento amministrativo attuato con specifiche deleghe (dall'adozione da parte del consiglio comunale alla pubblicazione, all'istituto delle osservazioni, all'approvazione a livello regionale). Non solo, ma le integrazioni normative hanno cercato anche di raccordare i fini della pianificazione (l'organizzazione spaziale e funzionale della città, del territorio e dell'ambiente) con gli strumenti per la sua attuazione, affidando all'amministrazione pubblica il ruolo di attivatore e governo del processo.

Un altro strumento importante è il già ricordato Piano Paesaggistico, dalla forte valenza normativa, definito a livello regionale, ed in seguito recepito da Province e Comuni, con l'obiettivo di definire attraverso una strategia unitaria il profilo del territorio. Molte regioni italiane si sono dotate di questo strumento. Anche la Regione Sardegna ha adottato il Piano Paesaggistico Regionale, con delibera n. 36/7 del 05/09/2006. Il piano ha preso spunto dal lavoro avviato dalla Giunta alla fine del 2005, attraverso un confronto tra gli attori coinvolti sia direttamente che indirettamente nella pianificazione e governance del territorio, al fine di disegnare una politica di sviluppo per l'intero territorio regionale, sia a livello di programmazione che di pianificazione all'interno degli obiettivi delineati dalla legge regionale n. 8 del 25/11/2004. All'interno del piano sono previsti interventi rispetto alla dimensione culturale del territorio, in particolare per la conservazione e sviluppo del patrimonio architettonico-monumentale.

E' inoltre da segnalare come la Regione Autonoma della Sardegna si sia impegnata nel promuovere dei laboratori territoriali per la progettazione integrata, laboratori diretti a proporre le linee guida di sviluppo del territorio. I laboratori, partiti alla fine del 2005, attraverso un approccio partecipato dagli attori del territorio hanno prodotto strategie operative per lo sviluppo locale secondo un principio di sostenibilità che desse pari rilievo alle varie componenti - economica, sociale, ambientale e culturale - promuovendo al contempo un approccio multidisciplinare alla pianificazione.

Per concludere con un altro importante strumento di pianificazione, il POR, Piano Operativo Regionale, è definito nell'ambito del Quadro Comunitario di Sostegno dell'Unione Europea che prevede una serie di assi d'intervento che considerano le risorse naturali, culturali, sociali ed umane, le città e i sistemi locali di sviluppo. Il Piano considera a pieno titolo le risorse culturali quali strumenti di sviluppo del territorio e fornisce linee guida e strumenti per la loro valorizzazione. A seguito dell'intesa istituzionale di programma del 21 aprile 1999 tra Governo nazionale e Regione Autonoma



della Sardegna, sono stati stipulati gli Accordi di Programma Quadro che hanno individuato risorse e disciplinato gli interventi in una pluralità di campi, in gran parte connessi allo sviluppo territoriale e culturale, e che costituiscono un altro tassello di grande valore strategico nel quadro complessivo degli strumenti di intervento disponibili.

## **7. QUALE PROSPETTIVA PER UN PIANO INTEGRATO**

La Regione Sardegna ha fino ad ora utilizzato molti degli strumenti di piano deliberati a livello nazionale e a disposizione dei governi locali; è infatti riscontrabile una buona articolazione di questi sia al livello generale della scala regionale, che dei livelli puntuali provinciali e comunali. Anche dal punto di vista contenutistico, cioè con riferimento ad ambiti particolari quali ad esempio il piano paesaggistico o il piano del traffico, che possono anche travalicare il limite spaziale/amministrativo del territorio, si riscontra un'adeguata copertura. E' soprattutto Il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) a costituire il quadro di riferimento e di coordinamento per lo sviluppo sostenibile dell'intero territorio regionale. Esso fornisce i principi per la programmazione e pianificazione regionale, provinciale e locale, configurandosi quale strumento innovativo per la pianificazione del territorio, in un processo che ha l'obiettivo di riconoscere le caratteristiche, le tipologie, le forme e gli innumerevoli punti di vista del paesaggio sardo, della storia e della cultura delle popolazioni locali, dando loro dignità di elementi essenziali nella prospettiva di un processo di sviluppo efficace e sostenibile.

E' però importante ancora segnalare come esista un certo grado di disomogeneità tra i vari piani, e come l'articolazione e l'attuazione degli strumenti ponga una ulteriore serie di problemi, sia rispetto agli indirizzi/obiettivi, sia di carattere operativo. Risulta inoltre evidente come la frammentazione degli strumenti, in particolare di quelli che a vario titolo si propongono di regolamentare la cultura, intesa questa nella sua dimensione tangibile (ad esempio biblioteche, musei, edifici, collezioni) ed intangibile (feste, tradizioni, produzioni e opere dell'ingegno), finiscono per dare luogo ad una crescente complessità sia a livello di politiche che di processi, innescando un circolo vizioso che, oltre a rallentare l'attuazione dei piani, ne modifica in corso d'opera la funzione e l'impatto nel territorio, generando un clima d'incertezza ed incentivando i comportamenti opportunistici. Ancora, la diversificazione delle competenze sia tra le diverse amministrazioni che all'interno delle stesse tra uffici e commissioni, rende a volte difficile anche la stessa definizione finale del piano.

Quanto emerge dai casi più progrediti a livello italiano è la necessità di concertazione tra le parti e i 'portatori d'interesse' per la realizzazione di una strategia condivisa sia dai soggetti pubblici che da quelli privati. Inoltre, è possibile rilevare il potenziale insito nell'integrazione dell'azione di piano con strumenti quali ad esempio l'Agenda 21, che non appartiene allo strumentario tradizionale ma che come si è visto può essere integrata all'interno di un approccio ibrido strategico-partecipativo,



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

permettendo di ragionare non soltanto su processi condivisi di valorizzazione delle risorse del territorio, ma anche sull'identificazione di indicatori qualitativi/quantitativi sulla base dei quali effettuare una valutazione degli impatti prodotti. Ancora, le esperienze di successo mostrano come per la costruzione di piani condivisi sia necessario agire per fasi, integrando e sintetizzando le metodologie di matrice strategica e quelle di matrice partecipativa, ad esempio come segue:

- a. Una prima fase di costruzione condivisa del tessuto progettuale, attraverso un'indagine partecipata nella società che proceda insieme alle valutazioni di tipo tecnico;
- b. Una seconda fase avente come oggetto la definizione dei temi progettuali quali quelli emersi dall'indagine territoriale, discussi e selezionati tra tutti i portatori di interesse e i soggetti interessati del territorio;
- c. Una terza fase di elaborazione ed implementazione delle linee progettuali grazie a tavoli tematici dei quali siano partecipi amministratori, tecnici e società civile;
- d. Una quarta fase di definizione della strategia complessiva d'intervento;
- e. Una quinta fase di valutazione della fattibilità e sostenibilità complessiva non solo economica ma anche sociale.

Questi elementi rappresentano un percorso ragionevole per la realizzazione di un piano d'area che partendo dalle peculiarità del territorio abbia come obiettivo la creazione di un piano di sviluppo a lungo termine, un piano sostenibile nei processi e negli impatti, parametrabile negli effetti e che investa sia le dimensioni sociali, sia ambientali ed economiche.

In prospettiva, ci sono però alcune criticità che gli strumenti di piano dovranno trovarsi ad affrontare, e che costituiscono elementi di grande considerazione nel presente documento di pianificazione:

- la necessità di promuovere forme sempre più diffuse e rigorose di rendicontazione e di valutazione a posteriori degli effetti delle azioni intraprese;
- la necessità di comprendere la crescente pervasività e centralità delle attività culturali all'interno dell'organizzazione e dei processi di creazione del valore nelle società della conoscenza e dell'innovazione che rappresentano l'unico modello credibile di riferimento per le nazioni ad elevato livello di sviluppo socio-economico come la nostra, e per le loro regioni e i loro territori;



**REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

- la necessità di razionalizzare e coordinare il crescente carattere inter-settoriale delle attività culturali, che producono sinergie nuove e impreviste tra attori del territorio e coinvolgono ambiti di pianificazione molto diversificati;
- la necessità di tenere conto del rapido sviluppo dei modelli comportamentali in ambito culturale, soprattutto con riferimento alle ultime generazioni, che stanno portando ad un progressivo smantellamento della familiare contrapposizione tra attori (produttori) dell'offerta culturale e pubblico, dando vita piuttosto a delle vere e proprie comunità di pratiche nelle quali le persone coinvolte assumono in maniera intercambiabile e libera sia l'uno che l'altro ruolo a seconda delle circostanze.