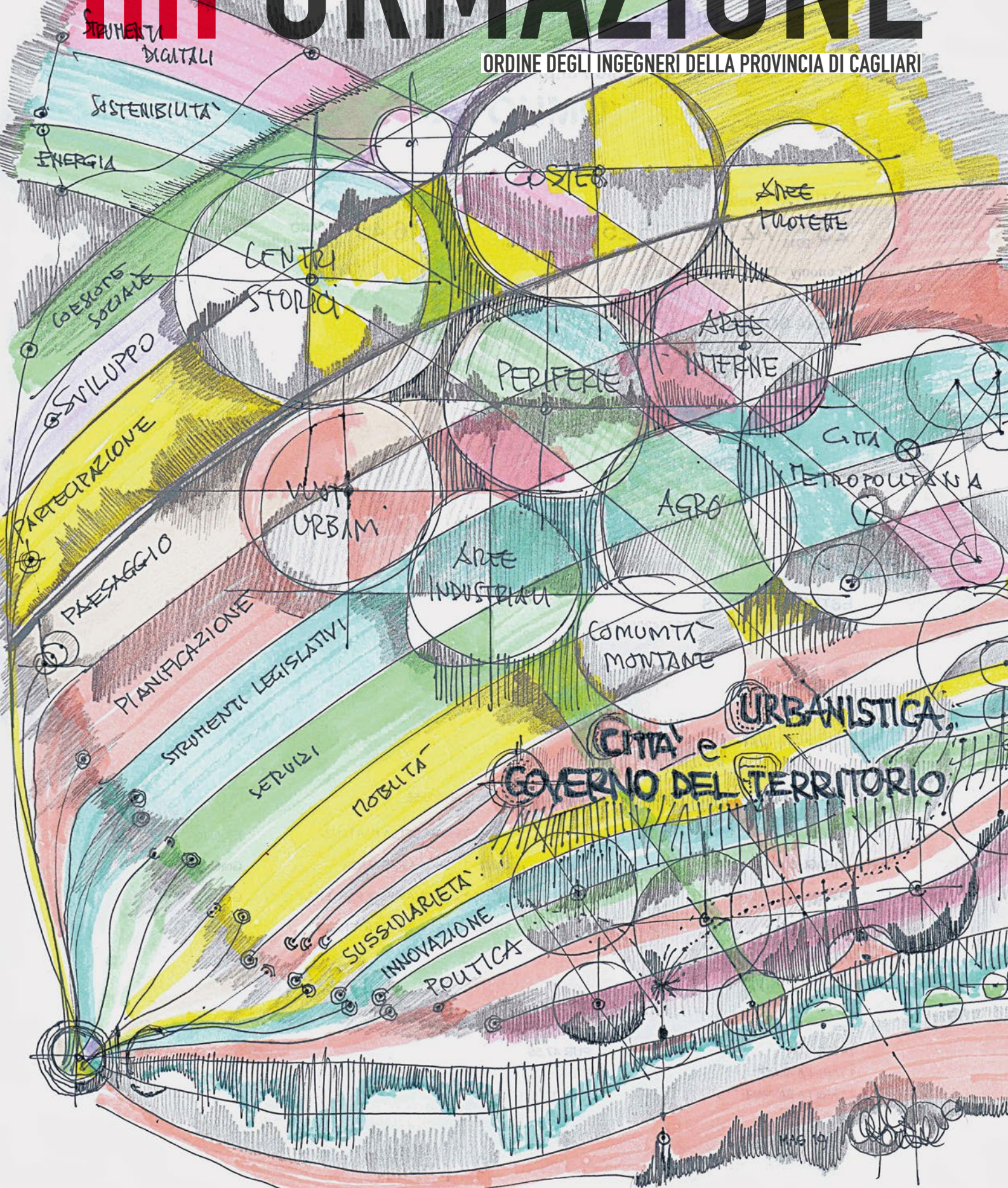


ANNO 1 - N.1 2019

inFORMAZIONE

ORDINE DEGLI INGEGNERI DELLA PROVINCIA DI CAGLIARI



PAVIMENTI | RIVESTIMENTI | ARREDOBAGNO | CUCINE



Porcelanosa Associate - Elmas (CA), Via Delle Miniere

www.cagliari-porcelanosa.it | 070 2110009 |  

PORCELANOSA
Associate

inFormazione è la rivista annuale dell'Ordine degli Ingegneri della provincia di Cagliari.
 Registrata presso il Registro degli Operatori di Comunicazione
 il 15 Aprile 2019 con il N. 32863
 Anno I - Numero I
www.oicstorie.it

Editore, Redazione, Amministrazione

Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari, Via Tasso 25 - 09128 Cagliari
 Tel. 070 499703
www.ingegneri-ca.net

Direttore Responsabile

Carlo Crespellani Porcella

Direttore Editoriale

Carlo Crespellani Porcella

Direttore Onorario

Giuseppe Concu

Coordinamento Redazionale

Michele Salis, Carmine Frau

Comitato di Redazione

Consiglio Direttivo OIC: Andrea Casciu,
 Sandro Catta, Gianluca Cocco, Matteo Contu,
 Gianfranco Fancello, Luigi Fantola,
 Marianna Fiori, Giuseppe Garau,
 Alberto La Barbera, Angelo Loggia,
 Alessandra Milesi, Federico Miscali,
 Giovanna Piselli, Fabrizio Porcedda,
 Denise Puddu, Stefano Zuddas.

Progetto Editoriale

OIC - Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari - Consiglio Direttivo

Segreteria

Carmine Frau

Progetto Grafico

Alessandro Riggio e Carlo Crespellani Porcella.
Illustrazione in copertina di C. Crespellani P.

Pubblicità

servizi.ordingca@gmail.com

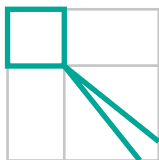
Stampa

Industria Grafica Editoriale Sarda

Referenze immagini e fotografie

Marcello Aitiani pag 131-133.
 Immagini e disegni forniti dall'autore
 pag 31, 33, 34, 51, 52, 53, 55, 86, 87, 90,
 91c, 96, 105, 106, 107, 116, 117, 118, 119, 120.
 C. Crespellani P. pag 4, 6, 11, 13, 14, 15, 16,
 17, 18, 20, 21, 27, 28, 29, 36, 37, 38, 39, 40,
 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 54, 57, 58, 60,
 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 70, 72, 73, 74, 75,
 76, 78, 80, 82, 84, 91a, 93, 94, 95, 97, 98, 113,
 114, 123, 124, 125, 126.
 Gianfranco Pisoni pag 110a, 110b.
 Assessorato della programmazione, bilancio
 e assetto del territorio, Centro regionale di
 programmazione, Cagliari 1980 (ad eccezione
 della fig.08) dati estrapolati dal sito web della
 RAS) pag 22-24.
 Agenzie varie pag 77, 83, 88, 91b, 102, 103,
 104, 108, 109, 111, 115.

| | |
|--|------------|
| Editoriale | 4 |
| Politica e Urbanistica: l'esperienza di Pietro Soddu | 10 |
| Dove va l'Urbanistica oggi | 16 |
| Tra retrospettive e prospettive nell'Urbanistica in Sardegna | 22 |
| Vecchi e nuovi obiettivi per il governo delle città. | 26 |
| L'Italia davanti alla sfida iper-metropolitana | 30 |
| La città è la forma della democrazia di chi la abita | 36 |
| Il paesaggio come evento in divenire | 42 |
| Città e Paesaggio. Paradigmi dell'evoluzione della pianificazione territoriale in Sardegna. | 48 |
| Il governo del territorio e le questioni problematiche della pianificazione regionale | 56 |
| Dall'informazione territoriale alla pianificazione collaborativa con l'approccio Geodesign | 60 |
| La partecipazione civica alle trasformazioni del territorio: toccasana, intralcio o utopia? | 64 |
| Pianificazione dei Centri Storici, la tutela attraverso la valorizzazione | 72 |
| Periferie | 78 |
| La pianificazione di un nuovo modello di mobilità | 82 |
| Agro e aree rurali nello sviluppo della Sardegna | 86 |
| Il recupero del territorio: una questione di democrazia | 92 |
| Il piano del Parco: oltre lo strumento urbanistico | 98 |
| La Pianificazione urbanistica comunale e il turismo sul filo del ricordo.... | 102 |
| Progetti e processi per le aree interne della Sardegna | 108 |
| Il paesaggio delle aree produttive in Sardegna | 112 |
| Dalla cartografia al GIS e l'integrazione con il BIM | 114 |
| Le politiche regionali urbanistiche della XV legislatura | 122 |
| Uno sguardo dalla prospettiva della Commissione Urbanistica | 128 |
| Hic sunt leones | 130 |



Rivista ri-vista

La rivista *Informazione* cambia passo. Una rivisitazione che è osservabile nel cambio del nome anche se è un piccolo dettaglio da “*Informazione*” ovvero trasferimento di notizie a *In formazione*, nel senso dinamico di costruzione di conoscenze attraverso un processo auto-formativo. Un po’ lo spirito di rimettersi in discussione e di ricostruire, rigenerare costantemente propri saperi, a partire dall’ascolto degli altri.

Abbiamo così immaginato una rivista non solo orientata ad accogliere articoli da parte di autori di estrazione culturale diversa e con diversi punti di vista, ma soprattutto una rivista destinata principalmente a chi **ingegnere non è**, a coloro che semplicemente hanno piacere di capire, conoscere ed esplorare un mondo complesso e che ha bisogno di qualche riferimento per orientarsi. Proprio per questo lo sforzo su cui vogliamo concentrarci è quello di adottare un linguaggio accessibile e soprattutto confezionare ogni numero con un taglio **monografico**, capace di esplorare le questioni in modo **tematico** e al tempo stesso **interdisciplinare**. L’idea di fondo infatti è di creare, attraverso dei numeri dedicati, un artefatto cognitivo che possa essere **oggetto di riflessione e dibattito**, una sorta di **slow-media a lenta digestione** rispetto agli slogan e ai twitter oggi dominanti, utilizzati per affrontare questioni e problemi complessi - vien da dire in modalità fast-media - con il loro tipico riduzionismo usa e getta.

In-formazione cerca e cercherà di presentare un pasto che copra i diversi aspetti di una questione complessa dai diversi punti di vista per restituire spunti che permettano di riprendere **la ri-vista e ri-leggere** qualche articolo

anche a distanza di tempo, proprio perché vuole essere uno strumento appunto che aiuti ad essere costantemente in-formazione.

Ringrazio particolarmente Presidente e Consiglio direttivo dell’Ordine, per la fiducia accordata e per lo sforzo costante in tutte le direzioni - e questa scommessa della rivista ne è un tassello aggiuntivo - per essere al servizio della comunità (non solo professionale) della società intera. **Temi, argomenti e contributi quindi saranno in generale “non locali”** ma rappresentativi per la nostra isola intera, con un orizzonte oltre Tirreno, aperti dunque al mondo e alle questioni anche globali.

Ringrazio la redazione, la commissione Urbanistica, il consigliere Fabrizio Porcedda e soprattutto gli autori di questo numero che hanno accolto con entusiasmo l’idea progettuale del numero e hanno contribuito mantenendo lo spirito proposto. Se leggere è un esercizio che impegna, scrivere è ancora più difficile, ci vuole tempo e concentrazione, le due risorse che sembrano essere sempre più rare.

Ringrazio i lettori perché a loro è dedicata la rivista e da loro ci aspettiamo feedback per migliorare il lavoro.

Nello spirito di natura culinaria “poco ma buono” anche la rivista rallenterà la frequenza di uscita a favore dell’attenzione nell’affrontare le questioni con sufficiente profondità e completezza, cercando di dare pluralità di visioni e coerenza editoriale. L’idea sarà di realizzare mediamente un numero all’anno, ma i tempi di uscita si armonizzeranno e saranno guidati dalla coerenza editoriale e dal sostegno che per ogni numero sarà necessario avere da parte di chi crede a questo progetto editoriale.

Urbanistica e governo del territorio

Per decidere quale tema trattare per primo abbiamo preso in considerazione uno degli esempi più significativi che rappresentano la complessità: l'urbanistica e il governo del territorio. Caratterizzati da aspetti multipli che operano sulla stessa realtà vanno osservati da punti di vista tecnici, normativi, sociologici, economici, culturali, storici, ingegneristici, ambientali, antropici, climatici, legati alla mobilità, all'energia, all'uso delle risorse materiali e immateriali ed ancora legati agli orientamenti politici, sia quelli di natura strategica sia quelli con riscontri tattici.

La lista degli aspetti coinvolti non finirebbe mai.

E sappiamo che è nell'intersezione e nell'interazione di questi aspetti che si genera la complessità del governo del territorio.

E in questo momento storico, dopo la fermata avuta dalla proposta di legge in chiusura di consiliatura e dalla ripresa di alcuni aspetti nella legge di semplificazione, siamo nelle condizioni di cogliere l'opportunità di una riflessione collettiva utile a porci le domande giuste, a ricercare soluzioni condivise, a capire le differenze di visione, a condividere il più possibile e ad operare scelte per ripartire insieme riducendo gli attriti e i fuochi incrociati nell'azione. Abbiamo cercato di affrontare il tema secondo una doppia visione:

- quella che affronta gli aspetti di natura generale, come il ruolo dell'urbanistica e della pianificazione, quella strategica come quella più operativa, la mobilità, il paesaggio, la partecipazione civile, le normative e questioni specifiche diffuse dentro la sezione denominata overview
- quella che si concentra su specifici aspetti come la rigenerazione urbana, il ruolo della città e di quella metropolitana in particolare, le periferie, il territorio nelle aree a bassa densità, le aree interne, le coste, le aree protette, l'agro: temi che incidono sempre più sulla stessa conce-

zione di urbanistica e di governo del territorio.

Abbiamo coltivato anche l'angolo della tecnologia, con un inquadramento delle scommesse e delle opportunità dell'innovazione tecnologica, dato dalla diffusione delle tecnologie digitali e delle piattaforme GIS.

Non abbiamo trascurato, dando specifica voce, neanche alcune testimonianze e alcuni punti di vista che ci permettono di osservare il fenomeno da utili viste soggettive.

Spero che ogni lettore possa trovare riferimenti capaci di generare stimoli, congetture, riflessioni come anche emozioni e sapori. Personalmente ho piacere di condividere l'importanza di tre aspetti emersi da diversi contributi, in particolare:

- Il **paesaggio** come chiave che non solo caratterizza e quindi crea identità per i luoghi, ma che traccia opportunità di sviluppo e crea connessioni tra territorio e persone. Un paesaggio che capitalizza nel bene e nei limiti la grande esperienza generale del Piano Paesaggistico Regionale e rilancia la questione, vien da dire nella visione 2.0 dove tutto è paesaggio, dove emozioni, senso dei luoghi, fruizione, quindi non solo passato, storia e tradizioni ma anche divenire trovano armonizzazione, a cavallo tra vincoli, linee guida e vita quotidianamente vissuta. Un tema che sarà anche guidato dalla scuola del paesaggio che coinvolgerà diverse istituzioni, professionisti e che creerà una cultura sul tema da cui ripartire per rilanciare i valori della nostra terra.
- La seconda questione è la gestione delle risorse territoriali e in particolare gli **equilibri** che devono generarsi tra aree a maggiore densità, innovazione e servizi e quelle dei centri minori che invece, si trovano con spopolamento in atto, che necessitano di politiche di inversione del processo spontaneo di indebolimento. Non è difficile vedere l'analogia tra quanto succede tra aree interne e città metropolitana e quanto accade tra l'intera Sardegna rispetto al paese e all'Europa. E lo sforzo di riequilibrio impone valorizzazione delle potenzialità territoriali, a partire dalle economie basate sulle risorse, soprattutto quelle circolari, quelle

identitarie e paesaggistiche, garantendo accessibilità e collegamenti (infrastrutture fisiche per la mobilità come per quelle immateriali come l'istruzione e lavoro). E non meno gli aspetti legati alla qualità dei beni ambientali nel senso del paesaggio 2.0 di cura dei luoghi anche come effetto di quel capitale sociale che è il coinvolgimento della comunità intera.

- L'ultimo tema è appunto quello della **partecipazione**, che nelle democrazie non coinvolge solo i processi decisionali, ma è la condizione necessaria per la coscienza civile e che diventa un fattore chiave nel successo della co-progettazione, nella pianificazione e governo dei territori, nelle scelte di sviluppo. Partecipazione civile che coinvolge i cittadini, nella loro singola identità, e non solo le comunità e i soggetti collettivi rappresentati dai corpi intermedi. Percorsi oramai necessari in una società che intende mantenere un normale tasso di democrazia, trasparenza e dove i poteri forti, gli interessi di pochi non possono sottrarsi al confronto. Percorsi di crescita sociale e di capacità della società civile di affiancarsi e armonizzare esperienze, bisogni, priorità con il sistema politico e i diversi esperti professionisti delle diverse discipline. La co-progettazione e co-pianificazione, come d'altronde paesaggio, mobilità, sostenibilità, consumo del territorio, diventano termini che assumono nuovo senso e significato e che, nel governo del territorio, devono essere riconcepiti nell'ottica della partecipazione attiva.

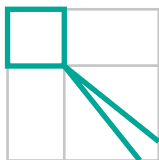
A rappresentare questo scenario abbiamo utilizzato un'immagine che metaforicamente ci rafforza il senso di guardare con occhio diverso le nostre città, i nostri spazi, i luoghi del nostro vivere, magari attraverso una nuova luce (naturale anche se sembra artificiale) capace di rigenerare prima che il mondo esterno quello dentro di noi, a cambiare e a ri-significare magari le nostre convinzioni e la nostra visione del mondo.

Buona lettura

Il Direttore di inFORMAZIONE

Carlo Crespellani Porcella





Carissimi colleghi e lettori, consapevoli che la comunicazione costituisce un'eloquente testimonianza di cambiamento per il nostro Ordine, da qualche mese abbiamo deciso di innovarla profondamente.

In un mondo in continua trasformazione, la nostra professione ha necessità sia di velocità che di approfondimento (non sempre l'una è l'opposto dell'altro). Per questo motivo abbiamo lavorato sia nella forma digitale, con il rinnovamento del sito - sapientemente coordinato dal nostro segretario - sia dando seguito ad un'importante iniziativa del CNI: il Consiglio Nazionale ha difatti acquisito la responsabilità scientifica de *Il Giornale dell'Ingegnere*, alla cui redazione abbiamo aderito con grande determinazione.

Già nel precedente mandato il Consiglio aveva investito con convinzione nella comunicazione, attraverso un impegno a vasto raggio e sperimentando la formula di sintetici bollettini con cadenza bimestrale, accompagnati da approfondimenti semestrali. L'adesione a *Il Giornale dell'Ingegnere* e la disponibilità di un'intera sezione dedicata al nostro Ordine ci consente oggi di prevedere un'uscita mensile, nella quale affrontare con maggiore prontezza le tante iniziative OIC, in un confronto esteso (e per questo più interessante) e con un focus attento ai temi del momento. La rivista nazionale, inoltrata a tutti gli iscritti della Sardegna, oltre che alle principali Istituzioni dell'isola, sarà altresì occasione per avere maggiore diffusione nel territorio, portando i tanti temi trattati e la nostra visione su di essi all'attenzione della collettività, favorendo la multidisciplinarietà come processo trasformativo.

Accanto a *Il Giornale dell'Ingegnere* ritroverà il giusto spazio una pubblicazione territoriale monotematica, incentrata su argomenti di stretta attualità ma di ampio respiro, con cadenza annuale. Coscienti dell'importanza del ruolo tecnico che rivestiamo, la nostra volontà è quella di rendere disponibile a tutti un testo che accompagni la professione e favorisca il dibattito all'interno di una società che si evolve, chiarendo il nostro punto di vista sui temi chiave e stimolando confronti costruttivi e riflessioni eterogenee. Uno spazio nel quale dare corpo alla nostra idea di apertura delle professioni alla collettività e di partecipazione pubblica, anche attraverso un intervento puntuale ai tavoli decisionali della Sardegna, sempre con quello spirito di servizio e attenzione che può facilitare i giusti processi di cambiamento e innovazione.

I temi che prossimamente saranno affrontati sono di stringente interesse: mobilità e trasporti, energia, sostenibilità ambientale, opere pubbliche.





Il primo argomento sul quale abbiamo voluto focalizzare l'attenzione è l'urbanistica, per ribadire con forza la necessità urgente di riformare le leggi che governano il territorio regionale, all'insegna della chiarezza e della semplificazione. Non vogliamo dare la nostra visione dell'urbanistica; ci interessa manifestare il nostro bisogno di urbanistica, di buone norme di tutela e valorizzazione del territorio, che accompagnino lo sviluppo sostenibile e definiscano con chiarezza limiti e opportunità.

L'Ordine degli Ingegneri della provincia di Cagliari, nel rinnovare il proprio ruolo di servizio sempre più attento alle necessità della società civile, ha voluto indirizzare la rivista con queste indicazioni, in modo da stimolare una ricca dialettica con le istituzioni, le PA, i professionisti, le imprese e i media, impegnando tutti in una comune lettura della realtà che ci circonda.

Abbiamo quindi chiesto al collega Carlo Crespellani Porcella, per i suoi trascorsi professionali multiformi, per l'interesse trasversale alle diverse discipline e il suo naturale orientamento all'innovazione, di assumere l'incarico di direttore e impostare e guidare la trasformazione della rivista verso questo diverso ruolo. Si tratta di un cambiamento che ha bisogno di determinazione e passione ma anche di un lavoro impegnativo e di riflessione strutturata. Farà parte della squadra anche il precedente direttore, il collega Giuseppe Concu, ora direttore onorario, che potrà animare le pagine de *Il Giornale dell'Ingegnere* con uno sguardo esperto e sempre attento alle dinamiche della professione e dell'ingegneria.

A loro, alla redazione e all'intera organizzazione dell'Ordine vanno i migliori auguri da parte di tutta la categoria.

Siamo certi che questa scommessa sulla nuova strada da percorrere sarà vinta se i colleghi e i lettori, che ringraziamo fin d'ora, vorranno contribuire a questo progetto attraverso un riscontro puntuale, contributi di interesse e soprattutto la propria partecipazione attiva; per questo, oltre a rendere disponibile la pubblicazione sia in forma cartacea che online, realizzeremo incontri specifici sui temi trattati dalla rivista.

Buona lettura

Il Presidente dell'Ordine degli Ingegneri
Sandro Catta

Il VicePresidente
Gianluca Cocco

PAVIMENTI | RIVESTIMENTI | ARREDOBAGNO | CUCINE



PORCELANOSA
Associate

Elmas (CA)
Via delle Miniere



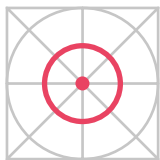
PAVIMENTI | RIVESTIMENTI | ARREDOBAGNO | CUCINE



PORCELANOSA
Associate

Elmas (CA)
Via delle Mlniere





Politica e Urbanistica: l'esperienza di Pietro Soddu

PIETRO SODDU

(a cura di C. Crespellani P.)

Attraverso le sue esperienze plurilivello, con ruoli di spicco nelle amministrazioni comunali, provinciali, regionali fino ai vertici della Presidenza regionale, al Decreto Soddu, è narrata la testimonianza di uno dei protagonisti delle politiche territoriali che fa emergere il ruolo dei piani provinciali d'ambito e il nodo irrisolto della titolarità della gestione dei beni pubblici e delle risorse territoriali

Dopo la politica attiva è diventato scrittore; è recente la pubblicazione del libro "Antiche Radici", un lavoro che va alla ricerca dell'identità sarda partendo dalle posizioni di grandi intellettuali sardi come Giuseppe Manno, Manlio Brigaglia, Giovanni Lilliu e non sardi come Massimo Pallottino e Maurice Le Lannou, per esplorare e interpretare meglio il periodo storico che va dai

pre-nuragici fino ai romani e per avere un senso più compiuto sulla storia della "lunga durata". Prima di quest'ultimo lavoro, Soddu negli ultimi cinque anni ha pubblicato altri libri: *Il tempo non aspetta tempo. Dialogo tra un Autonomista, un Federalista e un Sovranista* (2013), *L'identità, la profezia. La Sardegna e la Nazione-Stato* (2014), *A mala gana. I Piemontesi in Sardegna* (2015) e *L'ultima Spagna. Le vicende della Sardegna tra la rivolta di Leonardo Alagón e la cessione ai Savoia, 1478-1720* (2016).

Particolarmente attuale mi sembra Sardegna, il tempo non aspetta tempo. Dialogo tra un autonomista, un federalista e un sovranoista, nel quale Soddu costruisce un confronto tra queste tre concezioni, permettendoci di cogliere meglio anche i problemi dei quali ci occupiamo in questa intervista legati alla questione – mai risolta dalla filosofia politica – di stabilire a chi spetta esercitare la "sovranità sul territorio" come ultimo decisore nel complesso rapporto Stato-Regione-Enti locali e proprietà privata.

Ma andiamo per gradi e innanzitutto esploriamo il suo vissuto come amministratore locale e regionale, chiedendogli: come ha inizio la sua attività politica?

Nel 1952 sono stato eletto consigliere comunale e nel 1956 sindaco di Benetutti. Uno dei primi atti da sindaco fu quello di incaricare un giovane ingegnere del compito di elaborare un Piano di Fabbricazione, con regole semplici, ma obbligatorie per tutti coloro che volevano dar vita a nuove costruzioni da realizzare non più in modo disordinato e arbitrario, ma sulla base di un disegno razionale e stabile nel tempo.

Il problema della regolamentazione del forte sviluppo edilizio del dopoguerra era molto sentito dalla cultura più avanzata e dalla politica. Sull'argomento c'erano libri, proposte di legge, dibattiti, sia in campo nazionale sia in Sardegna. Ricordo, ad esempio, il Convegno Nazionale degli Ingegneri e Architetti dell'aprile 1953 a Cagliari, promosso dall'assessore prof. Mario Carta e dal Presidente della Regione Luigi Crespellani per lo studio dell'industrializzazione in Sardegna. Nel 1963, sempre a Cagliari, ci fu il IX Convegno Nazionale di Urbanistica, sul tema "Ordinamento regionale e pianificazione urbanistica", al fine di approfondire le tematiche emerse nel IX Congresso Nazionale dell'INU svoltosi a Milano nel 1962 sulle funzioni e le competenze di una Regione come la Sardegna che grazie al suo Statuto "speciale" esercitava molti dei poteri di livello statale. Il

PIETRO SODDU

Intellettuale, scrittore e politico, classe 1929, protagonista della politica regionale della seconda metà del '900 più volte Presidente della Giunta Regionale, deputato, Assessore regionale, Presidente della provincia di Sassari, sindaco e consigliere di Benetutti

tema, dal punto di vista politico, era uno dei più caldi. C'era un governo di centro-sinistra (DC e PSI) che aveva molta sensibilità sull'argomento e aveva dato vita alla legge 167 sull'edilizia economica e popolare e c'era soprattutto la proposta di una legge urbanistica molto rivoluzionaria presentata dal ministro on. Sullo, che affrontava il punto più sensibile: quello del limite della proprietà privata, il concetto molto osteggiato del diritto di superficie, cui seguiva l'esproprio preventivo e generalizzato delle nuove aree edificabili.

Ricordo che la maggioranza degli urbanisti iscritti all'INU era favorevole e alcuni di loro addirittura entusiasti della proposta dell'on. Sullo, come emerse anche nel Convegno di Cagliari, che esprime con un documento ufficiale un orientamento favorevole, condiviso dall'allora presidente della Regione Eufisio Corrias e dall'assessore on. Delrio, che presentò anche una proposta di legge sulla materia. Poi purtroppo l'evoluzione politica nazionale portò – dopo lunghe e infuocate discussioni – all'accantonamento di questo tema, fortemente osteggiato dalla destra, anche democristiana, compresa quella sarda. Il dibattito sull'urbanistica è rimasto in piedi ma il punto di cui parliamo da allora non è stato più affrontato, anche per le evidenti riserve – non facili da superare – di natura costituzionale. L'espansione urbana più ampia di tutta la nostra storia è continuata con le vecchie regole e ha visto realizzare progetti esemplari e molto moderni ma non ha fermato la speculazione e il disordine, facendo convivere un forte progresso di modernità nei canoni estetici con la soddisfazione della domanda primaria di disponibilità di alloggi moderni per le nuove classi popolari affluite nelle città e, per quelle come Cagliari, impegnate nella ricostruzione post-bellica, con la crescita di grandi complessi urbani “ghettizzati” e destinati al degrado, non solo nelle grandissime città ma anche in quelle medio-piccole come Cagliari e Sassari.

Dopo il suo ruolo come amministratore locale credo sia utile ricostruire gli anni della sua esperienza di consigliere, assessore e presidente della Regione, negli anni che vanno dal 1961 al 1983, nei quali lei ha svolto un ruolo cruciale, soprattutto nella programmazione, anche urbanistica, che infatti per alcuni anni è stata regolata da un decreto che porta il suo nome.

Esatto. Il decreto che portava il mio nome è da considerare frutto più che mio dell'assessore Carrus, persona colta, sensibile ai valori della modernità e dotato di competenze tecniche non comuni. Io ne ho seguito l'elaborazione e condiviso con lui gli indirizzi, tra i quali la novità assoluta del principio della distanza minima di 150 metri dalla linea del demanio marittimo per tutte le costruzioni e non solo per quelle turistiche. Non è stato facile far passare quella norma. Essa è il frutto di un compromesso tra la proposta iniziale che prevedeva un limite di 500 metri e l'assenza di ogni limite come voleva la maggioranza dei consiglieri.

Quali sono, secondo Lei, i punti chiave di allora che vanno affrontati oggi?

Forse occorrerebbe ripartire proprio dal punto non risolto della vecchia proposta Sullo, cioè dalla questione della sovranità sul territorio. La mia convinzione è che i terreni resi edificabili dai piani, in particolare quelli destinati ad usi produttivi come ad esempio le attività turistiche, non possono essere intesi come ricadenti nell'ambito esclusivo della sovranità dell'amministrazione locale, per la semplice ragione che le spiagge di Arzachena, Villasimius, Stintino, per citarne alcune, non possono essere considerati beni esclusivi della comunità locale ma anche appartenenti alla comunità regionale come son sempre state le miniere, l'acqua, dovrebbero far parte, cioè, del patrimonio pubblico regionale. Mentre una miniera ha questa natura si può dire da sempre, a maggior ragione dovrebbero ora averla le superfici edificabili, che non sono tali per natura ma lo diventano con un atto politico-amministrativo che ne eleva il valore e trasforma il bene privato in bene pubblico. Questo processo non può essere di esclusiva competenza della comunità locale ma dell'intera comunità regionale.

Lei sta dicendo che la “sovranità” debba essere in capo alla Regione?



Sì, ma non in maniera esclusiva. È più giusto definire una sovranità complessa che ampli i poteri attuali della Regione (come governo di tutta l'isola). La Regione in realtà oggi ha più poteri negativi che positivi: può dire "questo non si può fare", oppure "rispettate questo limite o questo vincolo", come si usa in edilizia. La Regione, come potere politico chiamato a tutelare l'interesse generale della comunità regionale, deve invece avere più poteri positivi, deve non solo orientare le scelte, attuare gli indirizzi sulle destinazioni d'uso, ma entrare nel potere decisivo finale della concessione di edificabilità. Tutti sappiano che la Regione oggi su questo punto può fare troppo poco mentre su altri aspetti forse può fare troppo. Da questo squilibrio io faccio derivare l'esigenza e l'urgenza di definire con legge un nuovo equilibrio che non mortifichi nessuno e consenta la tutela degli interessi locali e di quelli regionali, secondo una visione non localistica e privatistica.

Prendiamo la questione anche da un altro punto di vista: oggi abbiamo uno scenario mutato anche a causa di ulteriori fattori di natura globale oltre che di specificità territoriale.

Certo, il governo del territorio ora è diventato molto più complesso e richiede vaste collaborazioni. Si può dire che anche il lessico è superato. Anche la legislazione che chiamiamo urbanistica dovrebbe forse avere un'altra denominazione, più larga e comprensiva di tematiche più generali, come ad esempio quelle ambientali. Basti pensare al cambiamento climatico con tutto quello che ne consegue. Quando si parla di sostenibilità, il discorso non si ferma alle specificità dei singoli territori comunali ma coinvolge aree molto più vaste, spesso anche di una regione. Limitatamente all'ambito isolano, ci sono le questioni legate all'equilibrio tra le aree intere e quelle urbane e costiere, che non sono confinabili nell'uso rispettoso del territorio comunale ma dipendono dalla natura dello sviluppo, dalla compatibilità e dalla coerenza dell'uso del territorio con un quadro generale e non locale, che comprenda l'intera isola, incida sugli interessi di ciascuna zona e sul destino delle comunità che le abitano ma anche sugli interessi e sul destino dell'intera comunità regionale.

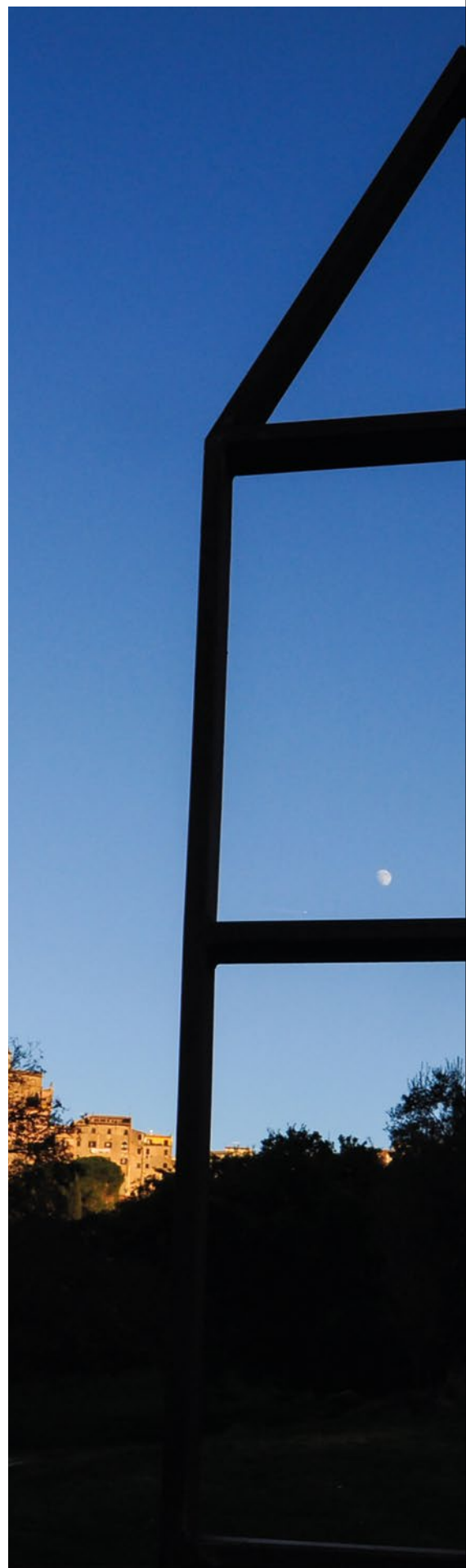
Ogni territorio è unico ma non si può decidere del suo uso prescindendo da una visione più ampia e globale. Del resto l'esperienza di questi anni ha ampiamente dimostrato che per governare i processi in corso non basta un Piano paesaggistico regionale e non basterà una legge urbanistica di natura esecutiva. Occorrerà pensare e predisporre strumenti più incisivi, che governino i fenomeni seguendo lo spirito del tempo.


Stiamo parlando anche di piani di assetto idrogeologico (PAI), delle valutazioni di impatto ambientale (VIA) o meglio le valutazioni ambientali strategiche (VAS)

Certo, anche di questi, ma soprattutto di qualcosa che viene prima. Mi riferisco all'esigenza di decidere le linee di sviluppo secondo una visione generale all'altezza dei problemi di oggi, dei quali il mutamento climatico globale è l'espressione più drammatica, ma non l'unica. Si tratta di problemi, come già detto, di area molto vasta che vanno gestiti secondo criteri che devono consentire diverse modalità d'intervento ma vanno visti insieme e considerati unitariamente. Molto spesso questo, da noi ma non solo, si sottovaluta, soprattutto quando si parla di sviluppo agricolo essendo ormai risaputo che l'agricoltura è tra gli elementi più importanti in fatto di inquinamento e consumo delle risorse naturali, sempre più scarse. Per non parlare dell'uso degli insetticidi e di tutti gli elementi collegati con le tecniche di produzione e con la manipolazione genetica.

Sta affermando che esistono fenomeni che sovrastano la dimensione dei Comuni i quali si devono adeguare, come d'altronde succede per il PPR?

Certamente, quando si parla di salvaguardia territoriale si deve dare per scontato che le autonomie locali devono collaborare con chi ha l'obbligo di governare i fenomeni nella loro dimensione globale e in primo luogo con la Regione. Non si tratta di un'espropriazione né di una limitazione arbitraria del potere comunale





ma di necessaria collaborazione. Sarò forse controcorrente, ma non condivido il senso di sovranità impropria e fuori misura rivendicata da molti amministratori locali e da una certa opinione pubblica.

Mi pare che il tema del rapporto tra Amministrazione Comunale e Regione abbia similitudini strutturali con quello vissuto tra STATO centralista e REGIONE, o no? È in ballo l'autonomia, l'autodeterminazione rispetto a scelte centralizzate.

Esiste una analogia sia in senso positivo che negativo. Credo che le amministrazioni locali debbano essere messe nelle condizioni innanzitutto di operare con autonomia, efficacia e snellezza nella gestione del territorio e che abbiamo anche il sacrosanto diritto, oltre che il dovere, di essere partecipi delle scelte strategiche. Esse però non possono ignorare che le loro questioni e le loro scelte devono essere compatibili con una visione più ampia, strategica e integrata sui diversi aspetti, come detto poc'anzi, collegati con la sostenibilità non solo ambientale ma anche sociale ed economica di più ampia scala.

Qui torna in campo il problema che attiene alla necessità di definire – con più cura e coerenza con lo spirito del tempo – l'appartenenza dei nuovi beni pubblici, come le aree turistiche o di particolare pregio ambientale, storico, culturale e i cosiddetti “beni posizionali”, per non dire della loro appropriazione da parte dei nuovi ricchi del mondo. Fino a che punto sono della comunità locale e fino a che punto essa può disporne. La municipalizzazione o peggio la privatizzazione di questi beni non solo è anacronistica ma è soprattutto ingiusta. Bisogna tener presente che la nuova cultura ambientale e il senso civico moderno hanno creato nuovi paradigmi valoriali e attese che non sono di dimensione e governabilità comunale o intercomunale e spesso neppure regionale o nazionale ma più vasta, che richiede l'intervento di poteri intergovernativi, qualche volta di livello mondiale. A maggior ragione si può affermare che le risorse territoriali della Sardegna vanno viste e gestite in un quadro d'insieme perché sono un bene unico, differenziato da zona a zona ma nella sostanza unitario.

Sta suggerendo un piano strategico intercomunale o provinciale, di area vasta, di città metropolitana o regionale che armonizzi le diverse anime?

Sto cercando di dire che occorre fare di più di quanto si cerca di regolamentare con la legge urbanistica. Mi sono convinto di questa esigenza anche in seguito a un'esperienza fatta all'interno di un Comitato consultivo (creato dall'allora sindaco di Sassari Gianfranco Ganau, Presidente del Consiglio Regionale della XV Legislatura 2014/2019) per collaborare all'elaborazione del Piano strategico della città. Avevo letto qualcosa sui piani strategici, tra cui una tesi, sostenuta anche dal coordinatore del Piano Regolatore di Sassari, l'arch. Bruno Gabrielli, professore dell'Università di Genova. Lo stesso Gabrielli, in un suo saggio, sosteneva la tesi che gli obiettivi strategici non devono più far parte del Piano urbanistico comunale, bensì del Piano strategico generale, cioè dello strumento che indica l'idea complessiva di sviluppo, il governo dei rapporti intercomunali e subordina i piani urbanistici alle strategie economiche e sociali di questa nuova programmazione. Lo sviluppo urbanistico della città deve discendere da quello di più ampio respiro e di maggiore ampiezza anche nel senso economico e sociale, cioè dalle scelte Piano strategico generale, con il quale deve coordinarsi e avere gli stessi obiettivi. Questa tesi è naturalmente valida per l'intera isola. Di questa nuova programmazione strategica in Sardegna se ne parla pochissimo, ma in Europa è molto diffusa. Essa va oltre la regolamentazione dell'edilizia e indica le prospettive più generali, cosa produrre, come sviluppare nuove attività economiche, nuovi servizi e, cosa tutt'altro che marginale, quali sono le attività nel cui processo decisionale va coinvolta la comunità, quella locale o quella regionale, attraverso un comune processo deliberativo.

Qui mi pare che si innesti il tema del coinvolgimento della comunità civile e della stessa partecipazione delle diverse componenti sociali alla nuova governance.

Sì, è così. So che anche Lei è dell'idea che serva una legge su questo tema. In Italia e non solo in Italia ci sono precedenti che possono aiutare

Ci sono effettivamente tante esperienze che permettono di offrire utili contributi e coinvolgimento più che sul piano dell'urbanistica su quello dello sviluppo e del governo del territorio. Credo che alcune questioni siano relative a scelte puntuali, dove la partecipazione ha aiutato a trovare la soluzione migliore.

Lo penso anch'io. A questo proposito mi permetto di richiamare l'attenzione su un tema trascurato da un po' di tempo. Parlo del tema che negli anni '60 e '70 chiamavamo "assetto territoriale". L'abbiamo affrontato come Regione sarda – purtroppo solo in fase preliminare e descrittiva – in particolare nel Piano quinquennale degli anni '60, con contributi importanti di Fernando Clemente, Pasquale Mistretta, Giovanni Maciocco, Italo Ferrari, Vico Mossa e altri singoli studiosi e Società di studi e progettazione. Non sono state elaborate solo le linee generali, ma anche dell'assetto dei servizi, delle grandi reti infrastrutturali, la creazione dei parchi, a cominciare da quello del Gennargentu, le linee di sviluppo dei principali comprensori turistici nonché dell'insediamento della popolazione e dei fattori produttivi, non solo industriali ma anche agropastorali e commerciali. A me pare molto urgente oggi riprendere il tema dell'assetto territoriale regionale nella sua interezza, utilizzando quanto è stato elaborato fino ad ora con i piani comunali, con quelli di coordinamento provinciali, che per quanto posso dire per diretta esperienza, come presidente – dal 1995 al 2000 – della Provincia di Sassari, contenevano idee nuove e originali che nessuno ha più considerato dopo la crisi delle province. Il piano di assetto territoriale dovrebbe recuperare tutti gli studi precedenti operare un forte coordinamento di tutti gli altri piani settoriali: quello urbanistico, quello dei trasporti, dell'energia, dei rifiuti. E soprattutto deve trovare uno stretto legame con il P.P.R. e con tutti gli altri strumenti settoriali, componenti essenziali della pianificazione regionale per rendere più visibile, comprensibile e valutabile la nuova visione strategica imposta dal tempo che viviamo e soprattutto per dare risposte alle nuove generazioni, che sono piene di inquietudini per le incertezze, gli errori e i vuoti e i danni che oggi stanno davanti a tutti noi.

Ma come si può fare, vista l'incertezza sulla sorte delle province?

Il ruolo della provincia oggi è stato parzialmente assorbito e diviso tra Regione e amministrazioni comunali, ma non v'è dubbio che esiste uno spazio di programmazione intercomunale da gestire in modo partecipato secondo una filosofia nuova, coordinata regionalmente ma declinata in modo specifico sui territori. Questa programmazione serve anche a ridurre il peso della burocrazia e dei centri di potere non democratico.

Purtroppo il lavoro dei vari Piani di coordinamento, per le province di Sassari, di Cagliari, di Oristano e di Olbia (tutti elaborati da Giovanni Maciocco), che io sappia non è stato utilizzato da nessuno nonostante la visione innovativa, espressa anche nel linguaggio e essi sono finiti negli archivi.

Se le chiedessi un suo pensiero sull'identità comune sarda, cosa assume il ruolo di invariante e cosa va superato? In particolare la questione delle aree interne, dello spopolamento. Un fenomeno irreversibile o una questione di programmazione?

L'invariante è l'idea della Polis unica, costituita dall'intera isola. Vanno superate tutte le visioni, le programmazioni e le governance che contrastano con l'idea dell'unica Polis e frantumano l'identità della "Nazione sarda" in tante identità locali, che ci sono ma non possono essere in contrasto con quella regionale.

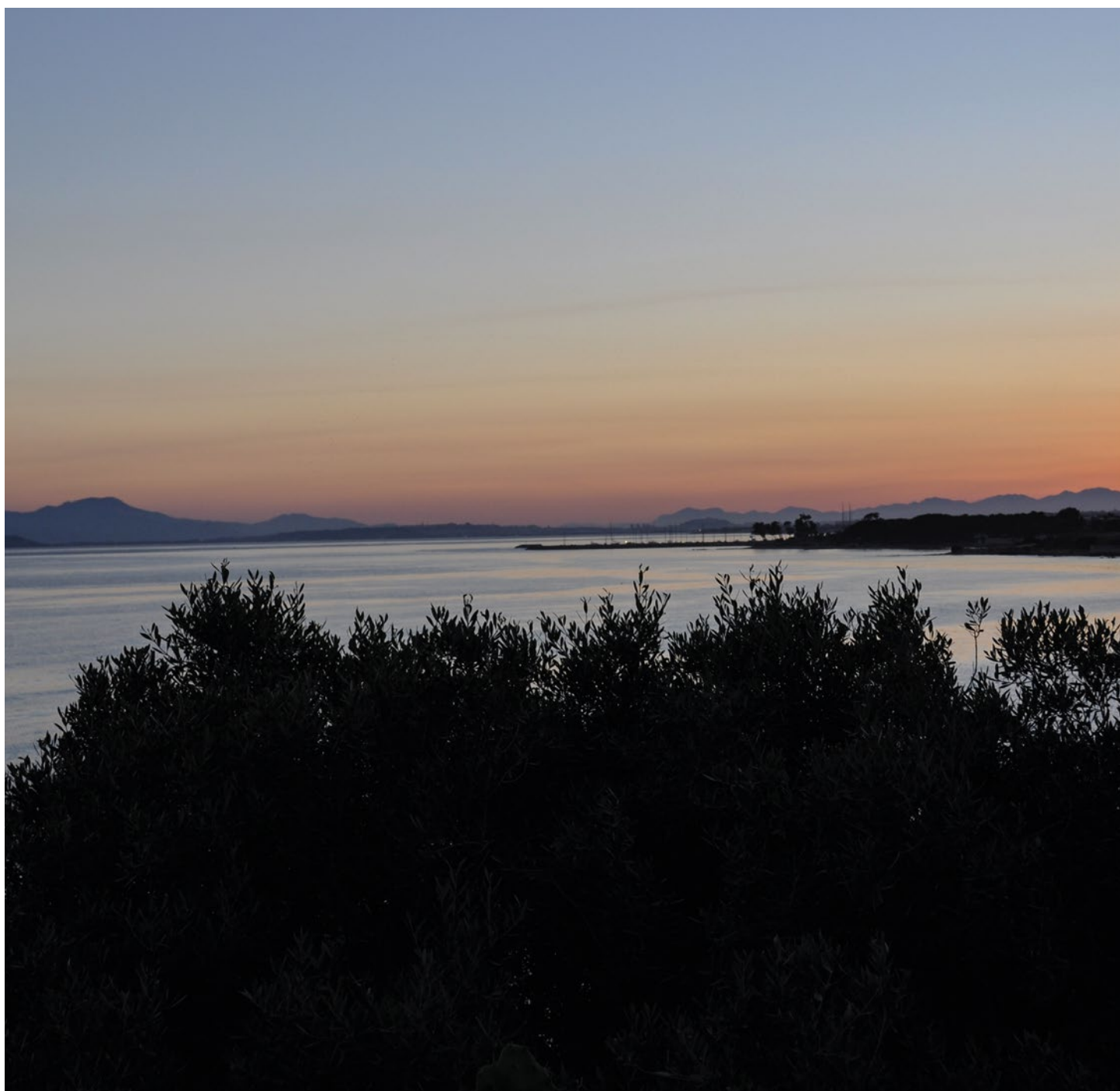
Quanto alle aree interne, questo è un problema che è sempre esistito fin dalla più remota antichità. Oggi appare più drammatico per via della maggiore conoscenza, della rapidità dei fenomeni e dell'apparente reversibilità della concentrazione della popolazione in pochi centri urbani.

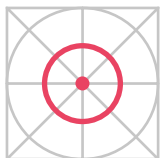
Il fenomeno è di natura globale, non è limitato alla Sardegna e alcune tendenze



sono ritenute da tutti gli studiosi europei e mondiali assolutamente irreversibili. Detto questo, è evidente che occorre fare una riflessione molto più profonda di quanto non si è fatto finora. E qui mi collego a quanto detto prima riguardo alla visione strategica e agli strumenti della pianificazione. Senza un cambiamento radicale la questione delle zone interne è destinata a restare irrisolta e forse a peggiorare. Nell'approccio è necessario un atteggiamento non dogmatico, che tenga conto dell'attuale realtà e della storia. I principi generali e i valori vanno sempre applicati secondo le possibilità reali, senza forzature ma anche senza cedimenti alle tendenze negative, che possono essere frenate da un'azione più decisa e consapevole sugli obiettivi da raggiungere.

In questo senso, quanto detto prima sulla funzione della visione strategica e sul ruolo dei vari piani settoriali, è essenziale. Senza un radicale cambiamento l'assetto territoriale della Sardegna è destinato inevitabilmente a veder crescere lo spopolamento dell'interno e la concentrazione in pochi centri urbani, soprattutto nei due poli di Cagliari e Olbia.





Dove va l'Urbanistica oggi

SILVIA VIVIANI

Le criticità dello strumento del piano, i diversi processi di riforma urbanistica a livello nazionale mai attuati, ma anche un mutamento dei valori e, in generale, del modo di vivere le città, impongono un cambiamento nello sviluppo locale territoriale e nelle politiche di governo del territorio attento alle questioni ambientali e paesaggistiche.

1. IL RUOLO E LE CRITICITÀ DELLA PIANIFICAZIONE

Nel corso degli ultimi decenni l'INU ha sostenuto, invano, la necessità di una legge quadro urbanistica nazionale. Il regionalismo urbanistico e un assetto istituzionale da riformare rendono poco praticabile l'approvazione da parte dello Stato di una legge di principi fonda-

mentali per il governo del territorio (ai sensi dell'art 117, comma 3 della Costituzione), che, pure, non è mai stata tanto necessaria quanto in questo momento storico. La progressiva frammentazione legislativa regionale in materia di governo del territorio ha indotto una crescente difficoltà ad aggregarsi intorno a un linguaggio omogeneo e fondamenti condivisi (Rapporto dal Territorio, INU, 2016): lo strumento urbanistico locale che sostituisce il PRG è denominato in sette modi diversi in tredici regioni diverse e, sotto la stessa definizione, vi sono strumenti diversi per natura, efficacia giuridica, contenuti, procedure; il piano operativo, strumento di programmazione temporale delle progettualità selezionate, poco utilizzato nella sostanza poiché resiste il modello del piano regolatore tradizionale, viene definito nei modi più disparati, quasi mai corrisponde alle finalità riformatrici proprie del cosiddetto modello duale (strutturale e operativo) delle riforme urbanistiche regionali a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, peraltro oggi necessariamente da rivedere; gli strumenti attuativi, comunque denominati, non hanno mai capitalizzato l'esperienza dei programmi complessi; i piani d'area vasta, che hanno nella legislazione regionale quasi sempre stessa forma e contenuto, a cogenza debole ma con intenti di influenza sull'urbanistica locale, assumendo diverse definizioni, si presentano con sovrapposizioni e incongruenze con la pianificazione territoriale e paesaggistica delle Regioni.

Oggi, nessuno può negare la lentezza e la fatica del piano, anzi dei piani, troppi, ancora gerarchicamente allineati, invischiati in procedure farraginose, appesantiti da compiti e aspettative che non li riguardano, incapaci di gestire la multidirezionalità, la velocità, la complessità, l'incertezza.

Il processo di pianificazione non può soccombere alla gerarchia dipendente dalle relazioni procedurali. In esso uguale dignità e utilità vanno date agli strumenti della pianificazione strategica e di quella strutturale, agli atti regolativi, ai progetti urbanistici applicati agli ambiti della trasformazione. Il rinvio di efficacia dalla pianificazione strutturale all'urbanistica operativa ha permesso la continua riproposizione del piano regolatore tradizionale. L'attesa dello strumento che conforma il diritto d'uso del suolo ha indebolito il livello adeguato per la realizzazione delle reti e il governo dei flussi utili ai cicli dell'efficienza ambientale delle città e agli equilibri insediativi, un livello che non è confinabile nei limiti amministrativi comunali.

È necessario sottolineare, tuttavia, che le riforme urbanistiche regionali e i processi di pianificazione conseguenti, hanno segnato un punto di non ritorno in merito a



SILVIA VIVIANI

Architetta Presidente dell'INU
Istituto Nazionale di Urbanistica



questioni irrinunciabili per la cultura urbanistica. Nel progressivo estendersi della legislazione regionale riformista in materia urbanistica, che connota la fine del Novecento e i primi anni Duemila, quando, oltre allo sviluppo locale territoriale, le questioni ambientali ed ecologiche (soprattutto) entrano a far parte dei processi di governo territoriale, si cominciano a sperimentare approcci metodologici innovativi, integrando le conoscenze interdisciplinari, (geologia, geografia, botanica, zoologia, biologia, antropologia, agronomia, paesaggio) nel percorso di formazione delle scelte urbanistiche. Alla pianificazione territoriale e urbanistica, finalizzata allo sviluppo sostenibile, le leggi regionali assegnano il compito di definire obiettivi e limiti nell'uso delle risorse e di individuare azioni di prevenzione e di adattamento, prioritarie rispetto agli interventi di mitigazione, ai fini della tutela delle risorse naturali e degli effetti benefici del loro stato sulla qualità della vita umana e animale. In questo modello di pianificazione, la Valutazione ambientale strategica viene considerata un metodo intrinseco e integrato della pianificazione territoriale e urbanistica, che non prescinde dal livello di operatività del piano che si va formando. Tuttavia, come è ben illustrato e documentato nel Rapporto dal Territorio dell'INU (2016), anche in materia di VAS la produzione regionalista ha moltiplicato leggi generali e di settore: la definizione dei caratteri e dei contenuti della VAS si trova nelle leggi di governo del territorio ma, spesso, anche in apposite leggi di settore, dovendosi poi trovare i necessari raccordi di merito, di metodo e di procedura; sul riconoscimento e l'individuazione delle autorità competenti e le relazioni di queste con le autorità procedenti si hanno soluzioni disparate; l'utilità della Valutazione è adombrata dall'incidenza della medesima, in termini di tempo e risorse, sul complessivo processo di approvazione del Piano. La burocratizzazione del processo ne ha troppo spesso soffocato l'efficacia.

Il riassetto istituzionale, necessario per geografie territoriali e amministrative fra di loro coerenti e rispondenti al Paese reale, si è arenato nell'incompiuto percorso delle riforme. Le relazioni fra Stato, Regioni, Province, Comuni, Unioni dei Comuni e Città Metropolitane vanno ridefinite in riferimento alle finalità di ogni diverso ente, secondo assetti anche variabili, che permettano una pianificazione

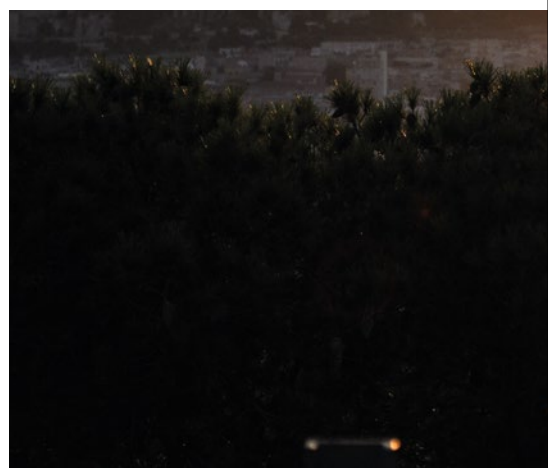
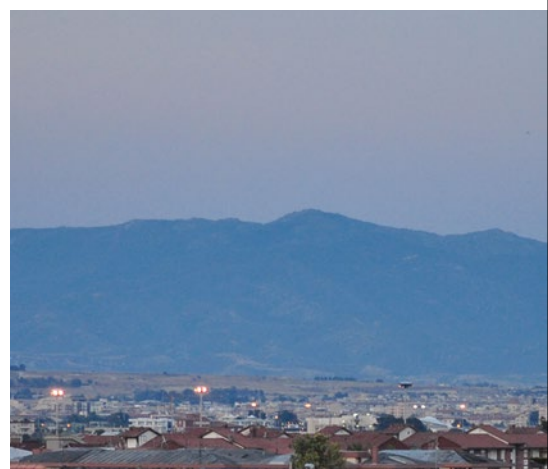
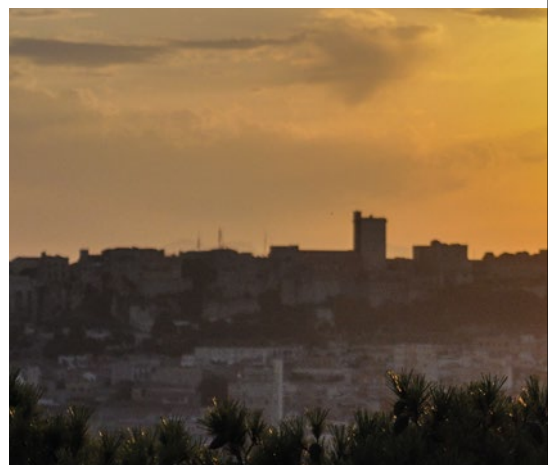
capace di interpretare il futuro, utile a valorizzare le relazioni e le caratteristiche del territorio italiano: policentrico, fortemente caratterizzato dalle culture e dalle risorse locali.

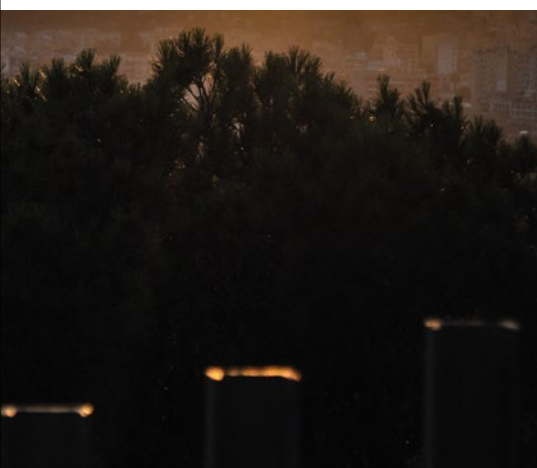
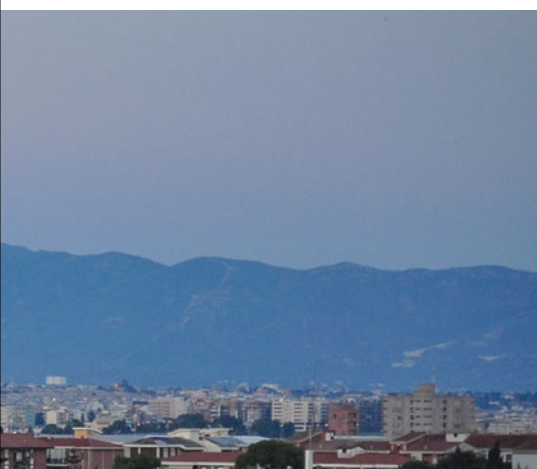
Il livello di area vasta, ove dovrebbe strutturarsi la rete che connette città metropolitane, aree interne e città medie è una piattaforma ove vige la sovrapposizione di più piani, privi di coerenza, a contenuto incerto, ai quali, tuttavia, compete il poter incidere sulle scelte urbanistiche locali, seppur diversamente secondo i differenti testi regionali in materia di governo del territorio

2. SOSTENIBILITÀ E CONSUMO DI SUOLO

Le nostre città, pur tutte diverse, sono accomunate dal progressivo incremento del consumo di suolo, dalla densità dei degradi, dallo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, dalla radicalizzazione di sistemi di mobilità sostanzialmente affidati al trasporto privato su gomma, dall'esposizione ai rischi indotti dai grandi cambiamenti climatici. Gli anni Duemila, di boom immobiliare, ci lasciano edifici vuoti e alloggi invenduti, aree dismesse come macerie urbane, progetti rimasti sulla carta, numeri nei bilanci. La città contemporanea si rivela in una varietà di forme che sfugge ai modelli classici di analisi e di progettazione, ha connotati negativi in termini di ricadute ambientali, caratteri dispersivi e costi collettivi, dipesi dall'organizzazione degli individui e delle famiglie (i minori costi delle abitazioni, la prossimità, l'accessibilità ai servizi, la dimensione unifamiliare dell'alloggio, la disponibilità di limitate ma preziose componenti di verde privato autonomo). La progressiva frammentazione ecologica, effetto del consumo di suolo che disperde le prestazioni funzionali eco-sistemiche, ha impatti rilevanti in termini di esposizione della popolazione ai diversi rischi. La produzione di ricerche e di analisi sul consumo di suolo, sempre più raffinata nelle tecniche e nei metodi di misurazione, da parte di soggetti molteplici e diversi per competenze disciplinari, segnala l'importanza di rafforzare le valutazioni qualitative e non esclusivamente quantitative del suolo consumato. Bisognerebbe anche porre una qualche attenzione alla gestione e manutenzione del suolo urbanizzato, dei suoi spazi aperti, della loro impermeabilizzazione, degrado, accumulo di rifiuti, spesso inquinanti e dannosi per la salute. In questo quadro, appena tratteggiato, ove le condizioni date alla convivenza nelle diverse forme urbane sembrano non resilienti alle pressioni dei cambiamenti climatici, sociali, economici, tecnologici, che inducono innovazioni accelerate e strutturali, lo scenario legislativo nazionale si presenta privo di una politica unitaria per le città; troppo spesso le necessarie innovazioni sono affrontate in via frammentaria; prevale l'attenzione agli aspetti edilizi; si registrano tentativi non organici, tramite inserti parziali in testi che non intendono trattare di riforma urbanistica, ma, di fatto, influiscono, anche direttamente, sui contenuti della pianificazione.

Eppure, la città resiste, attrae, produce; è la leva più preziosa per il progetto del futuro. La valorizzazione delle risorse esistenti e di quelle generabili è finalità ineludibile di una necessaria agenda nazionale per le città. È più che mai necessario adeguare il modo di affrontare il governo del territorio al profondo cambiamento di prospettive sul quale vi è generale condivisione, che orienta e piega gli strumenti attualmente disponibili dall'espansione verso la rigenerazione. Comunque sia aggettivata (smart, green, more inclusive, learning, solidale, sostenibile, intelligente), la città chiede progetti tendenti alla distribuzione di costi e benefici sociali, alla salvaguardia dei beni comuni, a condizioni migliori per la vivibilità e la convivenza. Le iniziative di cambiamento prendono vita a partire da un'immagine di città accogliente e amicale, inclusiva e attrattiva, che non può fare a meno della dimensione collettiva dei progetti. Le città sono protagoniste del futuro, nel quale si candidano a essere produttive. Alle tante e diverse città può rispondere una nuova urbanistica, adattiva ed esplorativa, rigorosa ma ricca di immaginazione. In un nuovo scenario, le risorse diventano beni collettivi esenti da retorica, sono valutabili, il loro uso è monitorabile. La distribuzione dell'incremento di valore dei suoli urbani e lo scambio di capitali sociali entrano nella definizione delle politiche, la solidarietà sociale e l'efficienza pubblica diventano indicatori dell'esistenza delle nuove geografie urbane, istituzionali, amministrative. L'urbanistica, perciò, deve porre condizioni per limitare il consumo dei suoli, ma anche promuovere la cura dei suoli e la rigenerazione di quelli degradati, il restauro dei sistemi idrografici





delle acque superficiali per irrigare, accumulare, depurare, umidificare spazi urbanizzati riattivando processi biotici, depurare i suoli inquinati. L'intervento sulle forme dell'urbanizzazione è necessario e attraverso la programmazione ambientale, paesaggistica, territoriale e urbanistica. Strategie pubbliche allineate sui temi principali dell'agenda urbana europea (formazione e crescita culturale, innovazione tecnologica, adattamento climatico, inclusione) possono anche promuovere un diverso coinvolgimento degli interessi economici.

3. IL SUPERAMENTO DELLO ZONING

I nuovi contenuti dell'azione di governo della città, rivolti alla sua rigenerazione, dovranno guidare nella ricerca per adeguare la forma del piano. Al piano, oggi, va riassegnata utilità sociale, per rispondere a domande di casa e spazio pubblico, miglioramento dello stato ambientale ed ecologico delle città, resilienza ai cambiamenti climatici e salubrità, accessibilità ai servizi urbani, sostenibilità dei sistemi per la mobilità di persone, merci e dati, conservazione dei valori paesaggistici e storico culturali, bellezza e sicurezza degli ambienti di vita. In definitiva, la cultura urbanistica deve esprimere chiari e innovativi orientamenti. Sono prioritari, per tali intenzioni, due campi d'azione. Il primo riguarda l'applicazione di dispositivi fiscali capaci di incidere nei processi di urbanizzazione attraverso un'apprezzabile riduzione dei margini di convenienza nella trasformazione dei suoli liberi. Il secondo è quello della rigenerazione urbana. Qualunque strategia per la limitazione del consumo di suolo va integrata con politiche di sostegno alla rigenerazione e riqualificazione della città esistente, che riguardino non solo gli interventi di riutilizzo del patrimonio edilizio dismesso e sottoutilizzato, ma anche, diffusamente, la messa in efficienza di quegli ambiti urbani consolidati dove le condizioni di performance energetica e di sostenibilità sociale e abitativa sono critiche. Il successo delle azioni di cambiamento delle città in chiave ambientale è dimostrato dall'alto grado di abitabilità che connota le città nelle quali sono stati sviluppati interventi integrati di efficienza ecologica e funzionalità dei servizi. L'investimento in chiave ecologica e paesaggistica dimostra di saper produrre ambienti urbani accoglienti e favorevoli allo sviluppo di attività economiche che sanno assegnare valore all'offerta relazionale, materiale e immateriale, fra spazi e servizi, nei diversi contesti. La progettazione urbanistica ha bisogno del raccordo con le politiche pubbliche e i programmi promossi per l'utilizzo dei fondi di investimento straordinari, a favore di un moderno e corretto partenariato pubblico privato e della convergenza di risorse per la qualità del variegato sistema urbano, ove accettare la labilità dei confini, riconoscere le interdipendenze, mutare le geometrie e le geografie anche per le differenze delle aspettative e delle pratiche sociali. La regolamentazione dovrebbe occuparsi, in questo nuovo quadro, dei parametri dell'efficienza dei servizi e degli spazi pubblici, articolati e diversi, qualitativi e riferiti sia alla programmazione che alla gestione e manutenzione, adattabili ai luoghi e ai tempi delle diverse popolazioni che si insediano nelle città. Infatti, agli spazi urbani e a quelli interni agli edifici viene chiesta l'adattabilità che non è concepibile nella pianificazione classica, conformatrice d'uso e pre-dimensionatrice delle funzioni. Appare giunto il momento di modificare i parametri non idonei al progetto della città esistente quali la densità edilizia e gli standard tradizionali, la predeterminazione di assetto e di funzioni, il pre-dimensionamento quantitativo. In secondo luogo, occorrono azioni che concretamente mettano in opera l'integrazione di attori, risorse e politiche, sotto la regia pubblica, che deve organizzarsi secondo modalità di lavoro intersettoriale. In terzo luogo, va innescato un processo di riurbanizzazione della città, per rifondarne l'urbanità, riorganizzare spazi per adattarsi alle nuove esigenze, alle nuove fragilità.

4. IL RUOLO DEL PAESAGGIO E L'IDENTITÀ TERRITORIALE

Abitiamo forme urbane complesse, poco rispondenti ai modelli di analisi e di progetto consolidato e tradizionali, diverse per contesti morfologici nei quali si distendono, per caratteri e ranghi rispetto alle aree di influenza, che tuttavia hanno in comune molti tratti collegati al fenomeno di crescita e di urbanesimo che investe l'Italia come il resto del mondo. Più della metà della popolazione italiana abita città che perdono progressivamente la compattezza del nucleo antico centrale,



sgranandosi in ambiti periferici, fino agli insediamenti più lontani a bassa densità insediativa, in una progressiva rarefazione della trama urbana pubblica e nella commistione di vuoti e residui agricoli in mezzo a nuclei abitativi, poli commerciali o produttivi, infrastrutture. I paesaggi urbani sono densi di degradi, mentre quelli rurali e naturalistici soccombono all'abbandono e alla mancanza di manutenzione, in un quadro climatico che ne fa scempio improvviso e duraturo.

Eppure, nel nostro Paese, pare persistere una “vocazione alla bellezza” (Corrado Augias, 2017), un “miracolo” che ha permesso di creare “una ricchezza che non si trasformò in potenza, ma si trasfigurò in bellezza” (Giorgio Ruffolo, 2008). A questa dimensione non è estranea una componente etica. La fiducia nella declinazione congiunta di sviluppo e tutela, la possibilità di rispondere ai bisogni sociali e ai progetti economici sia utilizzando i patrimoni culturali e paesaggistici esistenti sia generandone di nuovi, caratterizzano un impegno, una “obbligazione al quotidiano lavoro” (Adriano Olivetti, 1956), insita nell'urbanistica come attività, “prima che tecnica, morale, che esige una precisa forza psicologica: quella di non stancarsi” (Bruno Zevi, 1955).

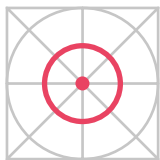
Ogni argomentazione che voglia affrontare le relazioni tra piani e paesaggio, tra governo del territorio e protezione del paesaggio e dei beni culturali, tra rigenerazione urbana e tutela dei centri storici, sembra non poter fare a meno di confrontarsi con le tappe che, nel corso del Novecento, hanno segnato la distanza fra obiettivi che diventano progressivamente antitetici (conservazione e sviluppo); competenze e soggetti spesso in conflitto (Stato, Regioni, Comuni); compiti, professioni e strumenti che corrono su strade parallele senza incontrarsi. Questa criticità, che attiene alla tendenza alle separatezze e alle settorialità, incide anche nell'attuale stagione della pianificazione paesaggistica. La sperimentazione di pratiche di co-pianificazione, di partenariati tra pubblico e privato, il coinvolgimento sociale e la partecipazione pubblica, l'importanza dell'interpretazione del paesaggio come riferimento per il piano locale, sono segnali di una crescente attenzione al progetto e al processo di attuazione del piano. Inoltre, si riconosce una maggiore propensione all'integrazione tra la dimensione regolativa e la dimensione progettuale, che chiama in causa diversi strumenti, interessi e attori della trasformazione territoriale: dai progetti strategici o integrati, agli strumenti di indirizzo come linee guida, abachi, manuali, che, in misura diversa e con differente efficacia, accompagnano il piano. Tuttavia, si deve constatare che sono ancora deboli l'integrazione del paesaggio nelle politiche e nella pianificazione territoriale e di settore, l'identificazione di soggetti pubblici e privati responsabili della gestione e dell'attuazione, lo stanziamento di appropriate risorse finanziarie per l'attuazione. Permane una visione della pianificazione paesaggistica come strumento di protezione dagli assalti sul territorio per mano della pianificazione urbanistica ordinaria. Si potrebbero, invece, rendere i beni culturali e paesaggistici e in essi i centri storici, i paesaggi agrari storicamente consolidati, i tessuti urbani della città moderna, i borghi antichi, centri di una progettualità che unisca responsabilmente protezione ed evoluzione. In fondo, il paesaggio non appare estraneo neanche alle dimensioni contemporanee della smart city, della quale attraversa le cinque dimensioni principali (Attilia Peano, 2015): la mobilità, l'ambiente, il turismo e la cultura, l'economia della conoscenza e della tolleranza, le trasformazioni urbane per la qualità della vita. In questo scenario, il paesaggio sostiene il progetto delle forme e degli spazi delle città, portando alla cura dei diritti alla vita urbana (qualità estetica e ambientale, sicurezza, servizi), anche di fronte al “Trionfo della città” o al “Secondo Rinascimento urbano”, con il dubbio “se ciò sia vero o, soprattutto, se di questo trionfo beneficino tutti” (Giandomenico Amendola, 2016). Non c'è modo, quindi, di esimersi dalla responsabilità, di tutti e di ognuno, di farsi carico della conservazione dei paesaggi e di una lungimirante capacità di elaborare progetti. Il paesaggio come risorsa, per la crescita del benessere sociale delle comunità locali, da preservare per le generazioni future, scioglie il conflitto fra tutela e sviluppo, se l'idea della conservazione “non si oppone al necessario processo di modernizzazione del nostro Paese. Al contrario, l'idea è di farsi carico dell'immenso carico di risorse e beni presenti sul territorio italiano al fine di percorrere traiettorie originali per lo sviluppo, senza eludere peraltro il confronto con un mondo le cui rivolgenti e diffuse trasformazioni sono appena avvertite” (Romano Viviani, 2005).

Piano e paesaggio sono giunti all'obbligo di incontrarsi, per affrontare anche un persistente malfunzionamento del nostro sistema amministrativo, che si traduce in un inevitabile conflitto fra gli enti e in un disagio pesante nei confronti di ogni categoria di utenti. Appare perciò convincente l'opzione del piano territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, che permette di considerare la valorizzazione come il risultato di una conservazione attiva, che si fa carico di trasferire al futuro paesaggi protetti per la loro eccellenza, paesaggi risanati, paesaggi nuovi. È nell'integrazione che potrebbe inverarsi un concreto riunirsi di cultura, tecniche e politiche, per costruire un progetto di società matura tanto da potersi impegnare ad assolvere obblighi e non solo a rispettare divieti.

5. LA PARTECIPAZIONE NELLO SVILUPPO TERRITORIALE

L'impegno collettivo verso il rinnovo dell'urbanistica italiana, per la quale occorrono condizioni e responsabilità politiche e culturali, potrebbe contribuire a costruire un linguaggio comune, base necessaria per l'efficacia delle politiche di tutela, di valorizzazione e di risanamento dei nostri patrimoni urbani e territoriali, ambientali e paesaggistici e per imprimere un diverso modello di sviluppo al Paese, che possa contare su un diverso modello di progettazione e gestione urbanistica. In questo s'impongono il ri-orientamento delle professioni, della formazione, dei principi e degli obiettivi della pianificazione urbanistica, degli strumenti per il governo di città e territori. Vi appartiene anche una responsabile attività di partecipazione. Il percorso di formazione di piani, programmi e progetti pubblici è caratterizzato da dichiarazioni e azioni che si riferiscono alla partecipazione e alla consultazione, all'inclusione e a processi decisionali deliberativi. La questione riguarda la possibilità di inserire nella riforma delle pratiche istituzionali quel che serve per la qualità della pubblica amministrazione, mentre resta, sullo sfondo, una ambigua sovrapposizione fra partecipazione e rappresentanza. Non v'è dubbio che la partecipazione vada intesa soprattutto come risposta a una domanda, variamente espressa, più facilmente individuabile laddove raccoglie malumore, ma fondamentalmente rivolta alle forme di governo: una domanda di rigenerazione, il cui portato è anche simbolico, strettamente legata alla questione della rappresentanza, agli aspetti etici, agli scenari di valori, alla dimensione istituzionale, al discorso pubblico. Per i 150 anni dell'Unità d'Italia, il Censis aveva svolto una ricerca sui valori degli italiani, nella quale è tracciata un'onda lunga della soggettività, confluita nell'attuale diffuso disagio sociale e ripiegamento collettivo. Segnali dell'impoverimento della condizione umana, della perdita di senso di cittadinanza, si trovano nelle pratiche minute e quotidiane come nelle patologie individuali e collettive: la crescita dell'aggressività diffusa, dalla corruzione del linguaggio alla distruttività dispiegata; l'aumento delle malattie individuali di rinserramento e dell'indifferenza alla vita collettiva; la mancanza di senso del futuro; la crisi delle istituzioni. Nel contempo, si è visto crescere il bisogno di autorità terze, garanti di ordine. Le questioni di cui occuparsi, nell'integrare la partecipazione alla formazione delle scelte di evoluzione delle città e dei territori, sono l'esplicitazione degli obiettivi che ci si pone, il ruolo degli attori coinvolti, le competenze e i mezzi a disposizione, l'applicazione integrata e trasversale ai diversi settori della pubblica amministrazione, un buon utilizzo degli strumenti di e-government ed e-democracy. La risposta procedurale, perciò, è perdente. L'occasione, invece, va colta nel senso di un ritorno a condividere l'idea e la pratica dell'urbanità, per riparlare di solidarietà e città pubblica. Un insieme che tratteggia la riconquista da parte dei cittadini dei diritti alla vita urbana, mai estranei al progetto dello spazio pubblico, che si confronta con bisogni plurali e progetti di vita, tanto liberamente scelti quanto obbligati.





Tra retrospettive e prospettive nell'Urbanistica in Sardegna

PASQUALE MISTRETTA E GINEVRA BALLETO

Un excursus degli ultimi cinquant'anni di governo del territorio, accompagnato da una ricca galleria di elaborazioni grafiche (prodotte dalla Regione Sardegna) evidenzia il percorso difficile dell'urbanistica in Sardegna, tra l'evoluzione del quadro normativo della Regione e i cambiamenti continui dei confini amministrativi. Nonostante il panorama attuale presenti segni di debolezza, non mancano le attese per un nuovo modello di sviluppo sul territorio.



fig. 01 - Regioni storiche della Sardegna

Per articolare una sintesi in merito alle retrospettive e poi prospettive dell'urbanistica in Sardegna è necessario soffermarsi sulla ricerca, spesso ossessiva, dello 'optimal city-land size' in Sardegna. Tale ricerca raggruppa tutte le comunità organizzate o che intendono organizzarsi, per programmare i propri territori. Nello specifico, la Sardegna, soprattutto per effetto della sua condizione insulare, è stata sottoposta a molteplici interpretazioni e articolazioni del suo spazio interno e costiero,

prevalentemente secondo principi di geografia economica. Già a partire dagli anni '60 e '70 si cercava di rintracciare la 'dimensione ottimale del territorio', e non invece la 'dimensione efficiente', strettamente correlata alle caratteristiche urbane funzionali e all'organizzazione spaziale. Sebbene si ritenga che la ricerca della dimensione urbana e territoriale sia un fenomeno recente, correlato alla crescita demografica, che preveda un 'limite' oltre il quale, a seguito di ogni possibile variazione diminuisce il 'vantaggio' dell'agglomerazione, occorre precisare che le prime origini della ricerca del 'vantaggio' sono invece remote. Basti ricordare ad esempio le geografie delle Curatorias Giudicali, dei territori di difesa ed avamposto sotto il dominio spagnolo, le città con statuto e città di fondazione riferibili alle bonifiche, solo per citare alcuni casi. In altri termini, l'organizzazione del territorio come obiettivo per il buon governo proviene dal passato, ma a partire dagli anni '60 è da intendersi come 'mezzo' per la distribuzione di risorse, aventi provenienze prevalentemente esterne (inizialmente lo Stato centrale, successivamente l'Unione Europa). Al cambiare delle leggi regionali riferite al governo del territorio associate a finanziamenti, infatti, si è riscontrato un cambiamento delle geografie interne. Gli anni '60 sono quelli delle riforme e dei principali cambiamenti in Sardegna - che si confrontava con l'identità, gli idiomi e gli habitat delle Regioni Storiche (fig.01) - e costituiscono il punto di partenza dei due più importanti documenti di programmazione sostenuti e finanziati dallo Stato: il Piano di Rinascita (Legge 588/62) e i Piani Consortili delle aree industriali, con funzioni di Piano Territoriale di Coordinamento (PTC, ai sensi della Legge 1150/42).

PASQUALE MISTRETTA

Ingegnere, Urbanista, Professore emerito di Urbanistica, è stato Rettore dell'Università di Cagliari dal 1991 al 2009

GINEVRA BALLETO

Professore Associato di Progettazione urbanistica sostenibile, Università di Cagliari.

A seguire la Regione Sardegna ha poi istituito i Nuclei Industriali (NI) e le Zone di interesse Regionale (ZIR), fig. 02.

Il Piano di Rinascita, certamente è lo strumento politico e finanziario tra i più rilevanti per ‘aiutare’ lo sviluppo della Sardegna dopo le criticità della guerra e si è identificato strategico e politicamente condivisibile, in quanto attribuiva alle ‘Zone Omogenee’ la gestione delle risorse finalizzate con la relativa rendicontazione della spesa. Purtroppo, le buone intenzioni politiche ed economiche non sono state sufficienti per riequilibrare il sistema territoriale socio-economico e soprattutto per ‘legare’ le fasce costiere con le città più dotate alle aree più interne dell’isola, nelle quali dominava ancora l’economia agro-pastorale, che non si prestava a trasformazioni finalizzate alla dotazione di servizi e all’occupazione. In altre parole, senza una visione di sintesi territoriale e di indirizzi attuativi si poteva presupporre, come peraltro è accaduto, l’accentuarsi della frammentazione degli interventi programmati, ma anche l’esaltazione del confronto campanilistico che ha sempre penalizzato ogni forma di organizzazione associativa finalizzata alla crescita, ai mercati e all’occupazione, (fig.03).

Per superare questa ‘scelta’, vennero introdotte le ‘Super Zone di Gravitazione Economica’ (fig.04). Nello specifico le 15 Zone Omogenee sono state raggruppate in 5 “Super Zone di gravitazione economica”, che nelle intenzioni erano finalizzate a garantire l’organizzazione razionale di produzione e servizi correlati alle dotazioni infrastrutturali, sulle quali il focus della politica e istituzionale della programmazione e pianificazione territoriale avrebbero dovuto convergere. Tuttavia, anche queste non ebbero successo, perché la nuova dimensione dei territori aggregati non poteva sopperire alla carenza di una valutazione delle connessioni territoriali finalizzate a creare effetti endogeni da equilibrare sull’intera isola, fig.04.

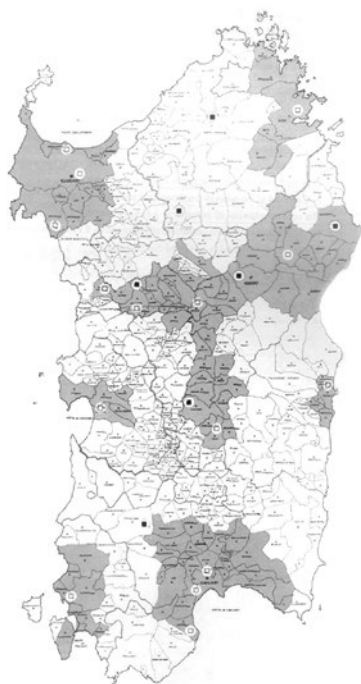


fig. 02 - Consorzi Industriali Sardegna



fig.03 - zone omogenee della Sardegna
(Legge 11 giugno 1962 n°588 – Piano di Rinascita della Sardegna)

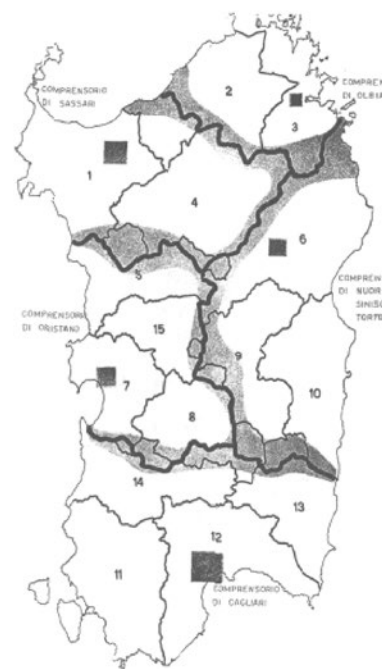


fig.04 - Le Super Zone di gravitazione economica
(Piano quinquennale 1965 – 1969 del Piano di Rinascita)



Con la mancata convergenza si è progressivamente assistito all'aumento delle differenze tra i contesti urbani costieri e le aree interne, tanto che per queste ultime la Regione Sardegna istituì le Comunità Montane (fig.05), appositi organismi territoriali per il rilancio della montagna mediante programmi di investimento, finalizzati secondo due principali linee strategiche: riordino della rete delle infrastrutture viarie e dei servizi di scala suburbana per consentire di identificare i centri ai quali attribuire il compito di svolgere un ruolo leader, alternativo ai contesti urbani, di diversa dimensione e funzioni; programmazione degli investimenti per rilanciare l'economia agricola destinata ad attori economici non solo locali, disposti sia professionalmente, sia per scelta di vita a soggiornare in Sardegna.

Questa nuova configurazione dell'apparato politico – istituzionale, che negli intenti doveva consentire di partecipare alla definizione degli obiettivi della programmazione, finalizzati alla connessione con un sistema di pianificazione a diversi livelli, venne nello stesso anno rafforzata con l'istituzione di 24 Comprensori (fig.06).

Tuttavia anche per questi rimasero forti i dubbi sulla loro efficacia, tanto che il Presidente della Regione - Mario Melis - nelle sue Dichiarazioni Programmatiche (1984) sosteneva «essere prioritaria l'individuazione di un solo livello di governo intermedio tra Comuni e Regione, al quale vanno attribuiti prevalentemente compiti di programmazione socio-economica e territoriale (assetto ed utilizzazione del territorio, urbanistica, trasporti e comunicazione, tutela dell'ambiente, servizi sociali e culturali, credito, attività produttive, mercato del lavoro). Questo perché, dimostratisi scarsamente operativi gli organismi comprensoriali, si rendono necessarie soluzioni più incisive per coordinare le attività economiche e i problemi territoriali, su area vasta, di livello sub-regionale. [...] Si ritiene di dover sottolineare l'opportunità di valorizzare, in questa prospettiva, il grande patrimonio di esperienze amministrative, professionali e tecniche, presenti nelle attuali Province e, pertanto, l'opportunità di recuperare tali capacità nelle nuove sedi intermedie di governo». Sul punto è importante sottolineare che questa dichiarazione avrebbe dato un colpo di spugna a tutta la politica programmatica di sviluppo del territorio che, in attuazione dell'articolo 43 dello Statuto Regionale, si voleva affrontare con il decentramento partecipativo delle diverse comunità.

Nel 1980 l'assetto geografico della Sardegna subì ulteriori modifiche, a seguito dell'istituzione delle Regioni Urbane (fig.07), con l'intento di mitigare la sempre più evidente nevrurgia demografica delle zone interne verso la fascia costiera.

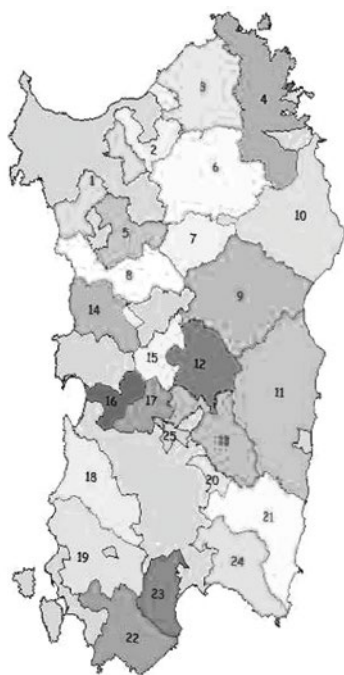


fig. 05 - Comunità Montane della Sardegna
(L.R. 3 giugno 1975 n°26)

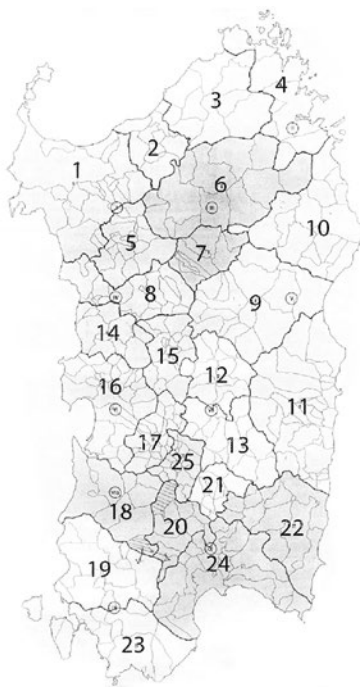


fig.06 - Comprensori della Sardegna
(L.R. 1 agosto 1975, n°33)



fig.07 - Le Regioni Urbane, Consiglio Regionale
Rapporto sullo schema di assetto territoriale, 1980)

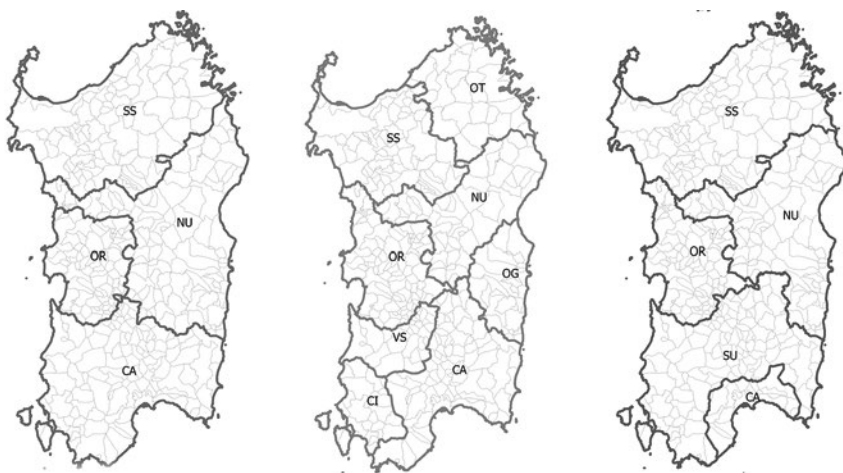


fig. 08
Evoluzione
Province della
Sardegna
(rispettivamente
nel 1974, 2001,
2017)

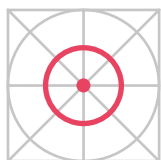
Le Regioni Urbane (1980) costituiscono ‘le unità fondamentali della struttura geografica della vita della comunità regionale’ con le quali assicurare al territorio la presenza di servizi di livello sub-regionale medio-alto che, insieme ad una buona accessibilità potessero ridurre l’esodo demografico dalle zone economicamente più deboli verso le città più forti.

Ma non basta, perché la controversa odissea programmatoria si è conclusa quando la Regione ha deciso di istituire otto Province, modificando i confini delle quattro storiche. Anche su questo assetto amministrativo, le incertezze avrebbero prodotto Referendum abrogativo, la legge sulla riforma degli Enti Locali e l’istituzione della città metropolitana di Cagliari (fig. 08). L’esito è stata un’insoddisfazione diffusa perché oltre le aspettative politiche sono mancati: il supporto organizzativo e gli strumenti di governance provinciale a loro volta inquadrati in un ‘Piano di Insieme’ che tenesse conto della condizione di insularità.

La storia degli ultimi settant’anni è comunque di segno positivo sia per la crescita socioeconomica e sia per quella culturale dell’Isola, attraverso la quale è possibile cogliere cambiamenti strutturali rilevanti e buone prospettive di sviluppo. Purtroppo la realtà attuale presenta segni di debolezza e, per molti aspetti, irreversibili come la contrazione demografica dell’intera isola, che costituisce un indicatore pregiudiziale, di cui la pianificazione regionale non può sottovalutare gli effetti di medio periodo. I principali sono già molto evidenti nel “disarmo” territoriale delle zone interne e nel grande esodo dai paesi della montagna che stanno “pesando” in modo consistente sulla dotazione dei servizi di scala urbana e d’ambito (scolastici, sanitari, giudiziari, amministrativi) giustificati da una spending review che non tiene conto della diversificazione degli habitat e della bassa densità di popolazione nel territorio e delle impedenze geografiche che si ripercuotono sulla rete di comunicazione. In questo senso neanche il DL Sardegna sul ‘Governo del Territorio’ (ritirato per mancanza di consenso politico-popolare) con la normativa riferita alla pianificazione a scala locale (Art. 46) e ai fabbisogni quantitativi (Art. 89) non intendeva affrontare il problema di fondo, ma burocratizzare i processi attuativi di scala comunale.

Concludendo questo excursus di positività - il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR, 2006) - ma anche di azioni mancate, vogliamo domandarci in che misura la Sardegna può essere autosufficiente, in sé e come interlocutrice internazionale. Inoltre, in che misura i fattori di identità antropologici e culturali possano dialogare con le pressioni della globalizzazione. Per questo è indispensabile ‘appoggiare’ il modello di sviluppo al territorio, poiché la contestualizzazione è quanto mai necessaria per delineare strategie rappresentabili mediante macro - zoning con riferimento cartografico. La pianificazione urbana e territoriale della Sardegna richiede chiarezza di idee e referenti certi per rendere l’isola attrattiva per incentivare attività di impresa italiane e straniere.

Tutte le figure sono estrapolate da (Assessorato della programmazione, bilancio e assetto del territorio, Centro regionale di programmazione, Cagliari 1980) ad eccezione della fig.08 (dati estrapolati dal sito web della RAS).



Vecchi e nuovi obiettivi per il governo delle città.

ROBERTO CAMAGNI

In tutta Europa città e sistemi urbani stanno vivendo una nuova era, contrariamente in Italia perdono valore e rapporto con gli altri sistemi territoriali e senza una corretta governance delle città metropolitane. Per rilanciare l'efficienza, la qualità e puntare sull'identità delle aree urbane è necessario ripensare le regole di gestione con tre obiettivi principali: rafforzare il capitale sociale, sfruttare le plusvalenze generate dalle trasformazioni urbane, ricostruire la cultura della pianificazione su vasta scala.

I sistemi urbani e le città – intese come grande bene collettivo, costituito da investimenti pubblici e privati e dalle intense sinergie che si realizzano fra attori – svolgono da tempo due ruoli fondamentali, legati strettamente fra loro. Innanzitutto quello di garantire efficienza territoriale alle attività economiche, fornendo beni pubblici ed esternalità, e dunque supportando la competitività di tali attività; in secondo luogo, di garantire benessere collettivo alle comunità insediate fornendo qua-

lità urbana diffusa e servizi. Inutile dire che il successo economico finanzia la qualità, e la qualità diviene facilmente attrattività nei confronti di attività e di popolazioni esterne, rafforzando crescita e sviluppo in un processo circolare cumulativo. Inoltre, allorché l'efficienza territoriale è intesa in senso moderno e avanzato come efficienza nell'uso delle risorse – suolo ed energia in primis, ma anche capitale umano – le politiche di efficienza territoriale perseguono contemporaneamente obiettivi di sostenibilità e di innovazione/competitività.

Un terzo ruolo, essenziale per contrastare la tendenziale omologazione generata da processi economici globalizzati, è costituito dalla capacità di custodire e rigenerare continuamente nel tempo una identità territoriale¹, o, detto in altri termini, la bellezza delle città², da intendere come quell'insieme di specificità culturali, sociali, ambientali e di armonia degli spazi urbani e del costruito che possono evolvere in senso di appartenenza, affezione per i luoghi e lealtà territoriale.

Questi tre ruoli delle città divengono oggi tre grandi obiettivi da rilanciare nel nostro paese: tre obiettivi di governo del territorio messi a dura prova non solo dalla crisi ma soprattutto dalla involuzione del pensiero e della realtà di pianificazione nel nostro Paese e da una serie sconcertante di riforme mancate, di riforme sbagliate, di riforme disattese. Si pensi solo al pasticcio della “riforma” Delrio, che ha delegittimato totalmente le Province senza riuscire ad abolirle; alle nuove istituzioni metropolitane istituite senza fiscalità propria (come invece hanno fatto nello stesso periodo in Francia) e con il sindaco/presidente in conflitto di interessi; alla deriva deregolativa pervasiva, realizzata ampiamente nei fatti e in tante legislazioni regionali in assenza di reali capacità e poteri negoziali delle strutture pubbliche (una deriva capofilata da quasi vent'anni dal capoluogo milanese, che ha addirittura attuato “l'indifferenza funzionale” nell'uso del suolo); la pioggia di incentivazioni edilizie a seguito della crisi del settore, appoggiate anche dall'INU; totalmente inappropriate per affrontare la vera sfida di oggi, l'assenza di domanda (e non la mancanza di profittabilità dell'immobiliare!). Si tratta di una tendenza generale, che non trova eguali nella cultura di pianificazione dei paesi avanzati.

¹ Chi scrive ritiene che efficienza territoriale, qualità territoriale e identità territoriale costituiscano i pilastri del terzo obiettivo generale dell'Unione Europea, la “coesione territoriale”, indicato nei recenti Trattati Europei (Camagni, 2004).

² Si veda Marco Romano, 2008.

ROBERTO CAMAGNI

Economista, professore emerito di Economia urbana e Valutazione economica delle trasformazioni urbane del Politecnico di Milano è esperto a livello internazionale sui temi della città



Opera di Pinuccio Sciola
Giardini pubblici Cagliari



³ La disposizione legislativa è stata da tempo integrata nel Testo Unico delle disposizioni in materia edilizia (DPR 6.6.2001 n. 380, art. 16(L) comma 4.4-ter) come segue: “L’incidenza degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria è stabilita (...) in relazione (...) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso. Tale maggior valore, calcolato dall’amministrazione comunale, è suddiviso in misura non inferiore al 50 per cento tra il comune e la parte privata ed è erogato da quest’ultima al comune stesso sotto forma di contributo straordinario, che attesta l’interesse pubblico, in versamento finanziario, vincolato a specifico centro di costo per la realizzazione di opere pubbliche e servizi da realizzare nel contesto in cui ricade l’intervento, cessione di aree o immobili da destinare a servizi di pubblica utilità, edilizia residenziale sociale od opere pubbliche”.

Soprattutto i primi due obiettivi di efficienza e qualità implicano investimenti pubblici di infrastrutturazione, modernizzazione, manutenzione, gestione: investimenti costosi, che devono essere garantiti con continuità, e nel caso italiano riattivati. È diffusa infatti la sensazione che da molto tempo nel nostro paese si sia pesantemente sottoinvestito nelle città: Antonio Calafati (2009) ha parlato di “blocco cognitivo” per sottolineare l’incomprensione del ruolo che le città giocano nel benessere collettivo; aggiungerei, un “blocco cognitivo-politico” nel senso dell’assenza di significative decisioni pubbliche di investimento, allocazione di risorse e soprattutto di tassazione delle rendite.

La *ricapitalizzazione delle nostre città* è oggi il primo obiettivo da realizzare, in un quadro di rilancio del governo del territorio. Al fine di reperire almeno una parte delle risorse finanziarie necessarie ritengo sia cruciale un connesso obiettivo di *riequilibrio nella distribuzione dei plusvalori di trasformazione urbana* fra settore pubblico e settore privato, in favore del pubblico fin qui pesantemente penalizzato rispetto alla maggioranza dei paesi europei. Le nostre città – quelle grandi e medio-grandi con la loro proiezione internazionale e le risorse di conoscenza e di creatività che posseggono, ma anche quelle di minore dimensione con le loro risorse culturali, relazionali e ambientali – hanno garantito e continuano a garantire anche ora un’alta remuneratività ai processi di trasformazione urbana sotto forma di rendite, *capital gain*, profitti per i potenziali imprenditori-*developer*. Una più bilanciata ripartizione di questi plusvalori – avvicinandola a quella che si realizza in altri paesi, meno afflitti dal suddetto blocco cognitivo-politico – è possibile oltre che altamente auspicabile (Camagni, 2014). Ed è pure ampiamente giustificabile col fatto che quei plusvalori sono determinati non tanto e non solo dalla bontà dei singoli progetti ma soprattutto dalla crescita passata di quel bene collettivo che è la città.

Fortunatamente un’importante riforma degli oneri di urbanizzazione è stata introdotta nel nostro ordinamento con il DL 133 del 2014, cosiddetto “Sblocca Italia” che impone un contributo straordinario “sul maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica, in deroga o con cambio di destinazione d’uso (...) in misura non inferiore al 50%”. Si tratta proprio di una tassazione di quella che ho chiamato la rendita di trasformazione³, che ci riporterebbe in linea con gli altri paesi avanzati. Ma, diciamo sfortunatamente, la legge - che impone un adeguamento delle legislazioni regionali trattandosi di un nuovo principio generale - è stata per circa tre anni dimenticata (non solo dalle amministrazioni pubbliche ma anche dalla “cultura” urbanistica), poi ampiamente depotenziata da alcune leggi regionali e infine totalmente disattesa con motivazioni palesemente *contra legem* da altre recenti legislazioni (è il caso vergognoso della Lombardia e dell’Emilia-Romagna). Nell’ansia di non scontentare gli operatori, si è approfondito il disastro della finanza locale comunale e si è rinunciato a risorse (prima disperse in una sorta di paradiso fiscale) che sono cruciali per il rilancio della qualità delle nostre città. E non si è voluto vedere che la nuova legge nazionale configura una condizione *win-win*, in cui guadagnano le amministrazioni pubbliche ma anche i partner privati in quanto le nuove risorse sono obbligatoriamente reimmesse nel circuito della domanda sotto forma di opere pubbliche.

Un terzo obiettivo di buon governo territoriale dovrebbe poi essere quello del rilancio di una *vera urbanistica negoziata e partenariale a leadership pubblica* (anche se di iniziativa non solo pubblica), in cui il vantaggio pubblico nelle trasformazioni sia evidente e il vantaggio privato trasparente. Inutile dire che in quest’ambito si annida gran parte della corruzione del nostro paese.

Il quarto obiettivo, anch’esso fondamentale, dovrebbe essere quello di realizzare un *inclusionary planning autentico, efficiente ed efficace*: una pianificazione che sia inclusiva non solo a parole, e che veda una vera partecipazione dei cittadini; che realizzi spazi e infrastrutture pubbliche, oggi limitate alla sola retorica tecnologica delle *smart cities*; che rilanci una vera edilizia residenziale pubblica, abbandonata da decenni, superando i limiti e l’inefficienza di molto social housing e dell’edilizia convenzionata; che si basi su valutazioni attente, fatte ex-ante, delle alternative progettuali possibili, entro limiti prestabiliti di tempo.

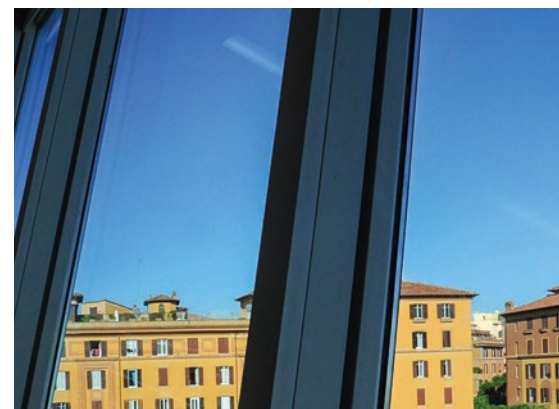
Un quinto obiettivo, che in realtà dovrebbe logicamente venire per primo, è quello della *priorità della pianificazione di area vasta*, da rilanciare in capo a rinnovate Province (la bocciatura del referendum costituzionale del dicembre 2016 impone la riscrittura della Delrio almeno per la parte provinciale), alle Città Metropolitane possibilmente rafforzate nelle loro competenze e nei loro poteri sui Comuni⁴, e alle loro aree omogenee interne. Il quadro di coerenza territoriale, la definizione delle grandi direttrici dello sviluppo fisico e strategico del sistema urbano, la valutazione e la negoziazione sui grandi progetti, devono avere tutti necessariamente una valenza e un'impostazione sovracomunale.

La dimensione di area vasta smentisce che si tratti di imporre un'unica visione omologante e un'unica regola, per di più di origine burocratica, alla nuova città, come vuole molta propaganda deregolativa; si tratta di trovare la migliore architettura delle grandi reti e la migliore localizzazione ai nuovi progetti e di evitare le disarmonie della città casuale, costruita per singoli progetti staccati dal contesto, indifferenti alle esternalità generate (in primis sulla mobilità) e alla ottimizzazione delle sinergie possibili.

Per realizzare l'obiettivo, la visione di area vasta, non contrattabile, deve essere accompagnata da strumenti di efficace solidarietà fiscale pubblica, redistributiva all'interno dell'area complessiva. Essa trova una forte giustificazione oggi, al di là di quella tradizionale di evitare la competizione fra comuni nell'attrazione di grandi progetti commerciali/produttivi e controbilanciare gli effetti negativi esterni degli stessi: ridurre gli effetti delle preoccupanti tendenze alla centralizzazione delle funzioni economiche più moderne nei grandi comuni capoluogo, che generano cumulativamente sul territorio una crescente dicotomia fra centro e periferia. Quanto detto a proposito di quest'ultimo obiettivo presenta prescrizioni note da tempo e regole seguite quasi ovunque nei paesi avanzati, che tuttavia in Italia hanno visto arretramenti vistosissimi⁵.

Ritorniamo all'inizio di questo mio contributo sintetizzando il messaggio. Le nostre città e i nostri sistemi urbani stanno vivendo da molti anni un crescente distacco dall'evoluzione di altri sistemi, come è facile percepire viaggiando in Europa e comparando le velocità relative di trasformazione e di qualità territoriale. Ciò è dovuto solo in parte agli effetti del mancato sviluppo economico degli ultimi vent'anni (il PIL pro capite odierno in termini reali è pari a quello del 2001) e in gran parte a carenze vistose nei meccanismi di governo territoriale. Un rilancio dell'efficienza, della qualità e dell'identità del nostro sistema urbano non può che passare da una rivisitazione delle regole di gestione del territorio in vista di tre obiettivi principali: ricapitalizzare le nostre città (in Francia si stanno costruendo sistemi di trasporto metropolitano in quasi tutte le città medie, anche sfiorando sui requisiti dell'UE sul deficit dello stato); rinvenire risorse attraverso la tassazione delle plusvalenze generate dalla trasformazione delle città, come suggerito da molte agenzie internazionali e in particolare dalle Nazioni Unite (UN Habitat, 1976 e 2013), oltre che reso possibile da una recente legge dello Stato, totalmente disattesa dalle nostre pubbliche amministrazioni regionali e locali; e infine ricostruire una cultura e una politica di pianificazione alla scala vasta pertinente.

⁴ Si veda un confronto impietoso con i poteri delle *Métropoles francesi*: M.C. Gibelli, 2015

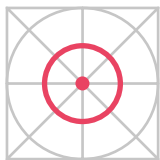


⁵ Si pensi che all'Accordo di programma realizzato recentemente sugli scali ferroviari di Milano non è stata invitata la Città Metropolitana! E che, quanto agli oneri urbanistici, esso disattende totalmente le prescrizioni sul "contributo straordinario" di cui sopra.



Riferimenti bibliografici

- Calafati A. (2009), *Economie in cerca di città*, Roma: Donzelli
 Camagni R. (2004), "Le ragioni della coesione territoriale: contenuti e possibili strategie di policy", *Scienze Regionali – Italian Journal of Regional Science*, n. 2, 97-112
 Camagni R. (2014) "Verso la città metropolitana", in IRES, IRPET e altri, *La finanza territoriale: Rapporto 2014*, Milano: F. Angeli, 147-164
 Gibelli M.C. (2015), "Grand Lyon Métropole e Città Metropolitana Milanese: un confronto impari", *Eddyburg.it*, 25 ottobre
 Romano M. (2008), *La città come opera d'arte*, Torino: Einaudi
 UN-HABITAT (1976), *The Vancouver Declaration*. United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, Canada, May 31 – June 11
 UN-HABITAT (2013), *Urban planning for city leaders*, Nairobi



L'Italia davanti alla sfida iper-metropolitana

MAURIZIO CARTA

Il passaggio, diretto e tutto italiano, al contesto post-metropolitano senza una effettiva era metropolitana, pone le nostre città metropolitane di fronte ad una sfida vitale. Per superarla è necessario comprendere il ruolo delle diverse tipologie di città metropolitane, distinte tra grandi organismi ipermetropolitani, attrattori globali, città metropolitane collegate con il territorio e reti di città policentriche e reticolari.

L'Italia si è ritrovata post-metropolitana senza essere mai stata metropolitana. Se da un lato il ritardo di cinquantuno anni dal primo disegno di un piano nazionale di sviluppo – il Progetto 80 del 1968¹ – fondato su città metropolitane mature e metropoli di riequilibrio, connesse da un'armatura di paesaggi e infrastrutture, ci stimola ad affrettarci all'attuazione concreta della Legge Delrio (L. 56/2014), lo stesso ritardo ci suggerisce di evitare un'applicazione

affrettata ad un indistinto territorio metropolitano composto dalle 14 città non-metropolitane in cerca di autore. Mentre riesumavamo un modello metropolitano vetero-gravitazionale – ma tuttavia con una matura capacità di definire gerarchie tra le metropoli – non ci siamo accorti che venivamo attraversati da alcune trasformazioni delle relazioni territoriali, economiche e sociali che nella loro azione congiunta hanno assunto l'effetto di una vera metamorfosi del nostro modello di vita urbana. E non è mancato chi queste metamorfosi le avesse comprese, descritte e condivise perché fossero argomento per ridefinire l'agenda di sviluppo del territorio, soprattutto quello italiano anestetizzato in un eterno presente. Che fosse giunto il tempo di ripensare il modello metropolitano gravitazionale verso forme più fluide e reticolari era già noto ai teorici delle post-metropoli fin dagli inizi del XXI secolo, tra questi il più innovativo è stato Edward W. Soja con i suoi studi rivoluzionari sulla post-metropoli², i quali segnalavano l'emergere di nuovi modelli multiscalari che ridefinivano spazio e governo dell'insediamento urbano³. Più recentemente, non era mancato chi, come Enrico Moretti nel 2012, giovane economista a Berkeley, avesse ridisegnato la nuova geografia del lavoro risultante dal mutamento delle produzioni e delle professioni su entrambe le sponde dell'Atlantico infrangendo il mito dei sistemi locali del lavoro⁴. E che la società circolare e l'intelligenza collettiva stessero imponendo nuovi paradigmi ai sistemi produttivi, relazionali e urbani lo hanno descritto molto bene Aldo Bonomi, Roberto Masiero e Federico della Pupa nel loro libro dedicato alla società circolare e alle conseguenze di una nuova interazione non lineare tra economia, spazio e società⁵. Anche l'urbanizzazione e l'urbanistica sono state oggetto di ripensamento e ridefinizione di conoscenze, parametri interpretativi, paradigmi e strumenti per immaginare e progettare città più vivibili, creative e sostenibili che sapessero accogliere la metamorfosi post-metropolitana in atto⁶. La metamorfosi strutturale che stiamo attraversando da più di un decennio ci avrebbe dovuto chiamare all'impegno di affrontarla come occasione fertile per una radicale trasformazione verso protocolli di sviluppo meno erosivi, verso modelli insediativi meno consumatori e verso processi produttivi meno dissipativi. In Italia, e soprattutto nel Mezzogiorno, invece, le città sfregiate dal degrado e i territori rurali in declino, l'imprenditoria manifatturiera locale sgretolata dalla crisi economica e le infrastrutture in dismissione funzionale sono state oggetto di

¹Il Progetto 80 fu l'esito di una accurata e innovativa ricerca effettuata per conto del Ministero del Bilancio e del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno (1964). Le proiezioni territoriali del Progetto 80, curate da Francesco Archibugi, Vincenzo Cabianca e altri studiosi, furono pubblicate in *Urbanistica* n. 57 del 1971 e, in edizione ufficiale integrale, in tre volumi da parte del Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1971).

²Il testo fondamentale di Soja è stato *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Oxford, Blackwell, 1999 tradotto parzialmente in Italia con il titolo *Dopo la metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Bologna, Patron, 2007.

³Si vedano gli studi di Neil Brenner, *New State Space: Urban Governance and the scaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004 e *Implosion/Explosion: Towards a Study of Planetary Urbanization*, Berlin, Jovis, 2014. In Italia i suoi studi sono stati pubblicati in *Stato, spazio, urbanizzazione*, Milano, Guerini e associati, 2015.

⁴Cfr. E. Moretti, *La nuova geografia del lavoro*, Milano, Mondadori, 2014.

⁵Cfr. A. Bonomi, R. Masiero, F. della Pupa, *La società circolare. Fordismo, capitalismo molecolare, sharing economy*, Roma, DeriveApprodi, 2016.

⁶Sulle metamorfosi dell'urbanistica nell'era della metamorfosi e della transizione intelligente si veda il libro di Mosè Ricci, *Nuovi Paradigmi*, Trento-Barcelona, Listlab, 2012 che prima di altri studiosi riconosce la necessità di individuare nuove risposte alle domande insediative, di mobilità e produttive. Si veda anche il mio libro *Re-imagining Urbanism*, Trento-Barcelona, Listlab, 2013, dedicato alle città creative, intelligenti e resilienti per i tempi che cambiano. Sulle forme e relazioni dell'Italia post-metropolitana si veda il volume curato da Alessandro Balducci, Valeria Fedeli, Francesco Curci, *Oltre la Metropoli, L'urbanizzazione regionale in Italia*, Milano, Guerini, 2017.

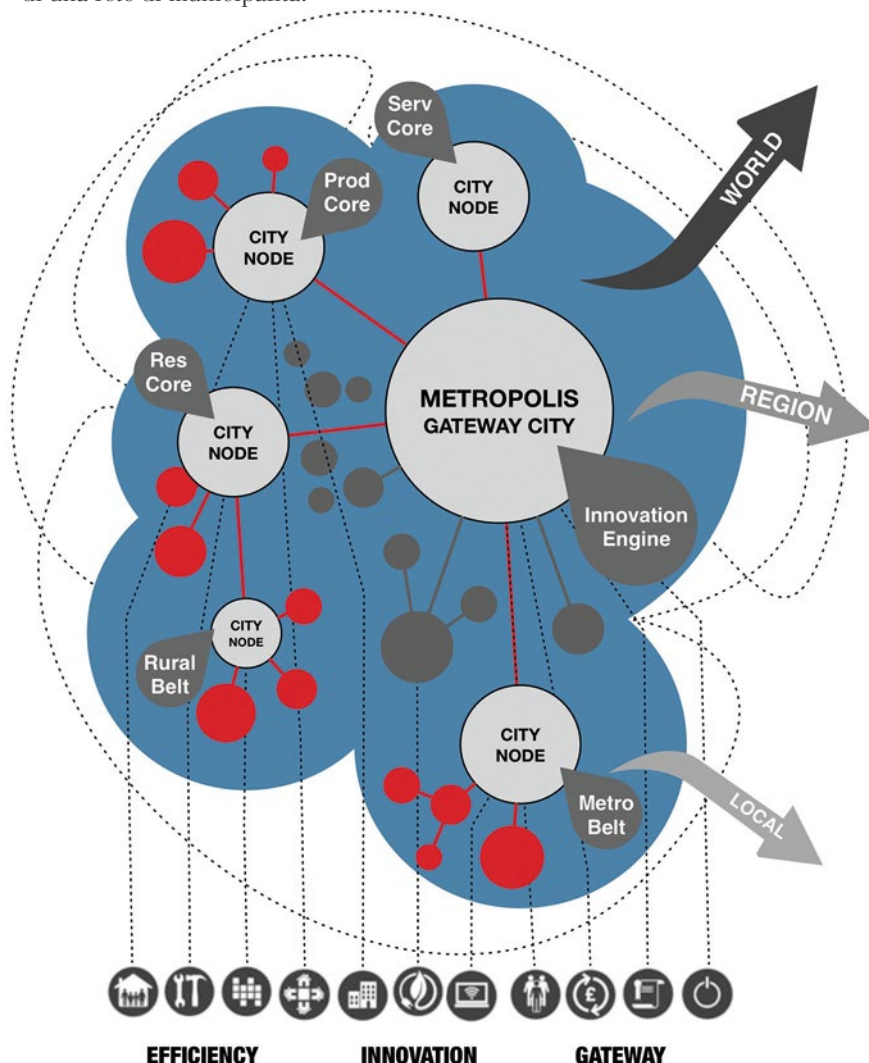
MAURIZIO CARTA

Professore ordinario di urbanistica del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo, insegna progettazione urbanistica e pianificazione territoriale

azioni propulsive che hanno solo simulato una parvenza di vitalità, di rigenerazione dei tessuti urbani, di riattivazione del sistema economico. Ma all'esaurimento dell'effetto immediato e perturbativo dell'azione pubblica e alla cessazione dei finanziamenti preassegnati i territori sono spesso tornati a essere desolanti luoghi del declino, rottami deformati di utopie urbanistiche, carcasse di organismi.

OLTRE LA POST-METROPOLI

Nella rimodulazione dello sviluppo nell'era della metamorfosi, sarebbe stato necessario un disegno nazionale e integrato di città metropolitane e medie, territori intermedi e aree interne, capace di offrire la necessaria selezione delle risorse, l'indispensabile generazione di ricchezza, l'efficace attivazione di opportunità di lavoro e di crescita della produttività. Sarebbe servita un'armatura territoriale differenziata e fortemente contestuale in grado di agire sistematicamente come propulsione creativa e sostenibile delle diverse economie locali e regionali e come connessione verso le economie globali che oggi tornano a pretendere diversificazione, profilazione e identità. Ma non dobbiamo abbandonare l'ambizione che la riorganizzazione dell'architettura istituzionale dell'armatura metropolitana italiana sia una grande occasione per riarticolare il paese in piattaforme di sviluppo, in territori dell'innovazione e in ambienti di coesione. Le Città Metropolitane devono essere ripensate – e ridefinite nelle identificazioni e nei perimetri – per agire soprattutto come nuovi e più performanti driver attorno ai quali riorganizzare sia i contesti peri-metropolitani e sub-metropolitani che le aree interne, in una rinnovata organizzazione policentrica e reticolare dell'Italia. Va superata la visione delle città metropolitane come sistema funzionale gravitazionale, cioè come un sistema di comunità urbane autonome che quotidianamente scambiano flussi (materiali e immateriali) con un ampio contesto territoriale, agendo come nodo di interscambio di una rete di municipalità.



Schema concettuale del Superorganismo Metropolitano come nuovo modello non gravitazionale delle relazioni post-metropolitane che devono concorrere alla competitività in termini di efficienza, innovazione e portale di flussi.

Non possiamo più limitarci a estendere gli effetti della aggregazione e integrazione urbana oltre la dimensione comunale per coinvolgere gli ampi sistemi culturali, sociali ed economici che ne caratterizzano le identità plurime concorrendo al rafforzamento delle relazioni metropolitane, poiché esse hanno spesso raggiunto la loro soglia di efficienza, avviando il declino del sistema.

Prima di abbandonarci al canto funebre della post-metropoli, accontentandoci di celebrare la morte di un modello inefficiente e congestionato, è indispensabile accettare la sfida di trovare un nuovo paradigma che sorregga le nuove relazioni insediative, produttive e culturali sempre più fluide, aperte e mutevoli. Abbiamo bisogno di una nuova generazione di città metropolitane più adeguata a cogliere le opportunità della transizione dello sviluppo e maggiormente in grado di riattivare i metabolismi territoriali, soprattutto nelle regioni in ritardo di sviluppo. Dobbiamo elaborare nuovi paradigmi non gravitazionali che siano in grado di riconoscere e guidare le nuove relazioni iper-metropolitane che i territori locali – urbani e rurali in rinnovate combinazioni – fanno intravedere.

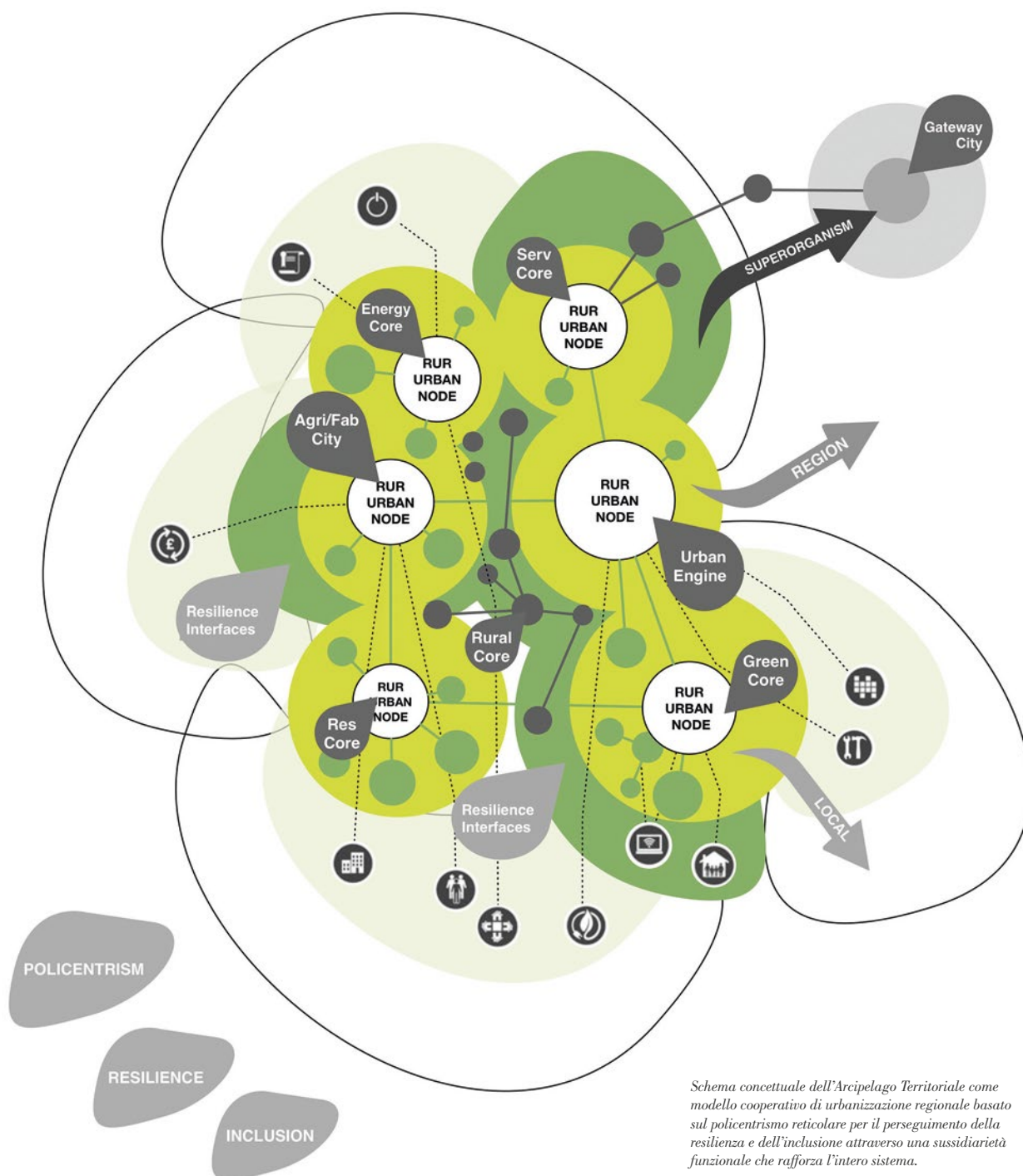
Al tradizionale modello metropolitano aggregatore, centripeto e duale (tra città metropolitane e aree interne) occorre sostituire un modello di Italia che vorrei definire “iper-metropolitana” perché formata da sistemi di sistemi insediativi in grado di interpretare le varie forme di agglomerazione urbana. Un’Italia pluralmente metropolitana poiché declina in modi differenti le forme spaziali, sociali ed economiche dell’insediamento umano. Un’Italia che non rifiuta la sfida di sistemi metropolitani di nuova generazione capaci di interpretare le emergenti geografie ed economie insediative. Un modello avanzato, non post-qualcosa ma convintamente altro, perché basato su un approccio strategico – e quindi selettivo – che declini il territorio in differenti configurazioni insediative e produttive: piattaforme strategiche inter-regionali, super-organismi metropolitani, territori snodo, arcipelaghi territoriali, microcosmi insediativi.

Nel modello selettivo che vogliamo perseguire, quindi, dobbiamo saper riconoscere il valore dei “super-organismi”, un nuovo e riconoscibile sistema di urbanizzazione regionale che si propone come un livello intermedio, autorevole e con ben definite competenze, tra la regione e gli enti locali. A tutti gli effetti un nuovo livello di governo territoriale paragonabile a molte delle più consolidate realtà metropolitane europee. Il super-organismo metropolitano è una nuova multi-città dell’innovazione, della creatività e delle opportunità differenziate che privilegia il recupero dell’esistente e che riduce lo spreco di risorse e li rende un’opportunità per la diversificazione delle funzioni.

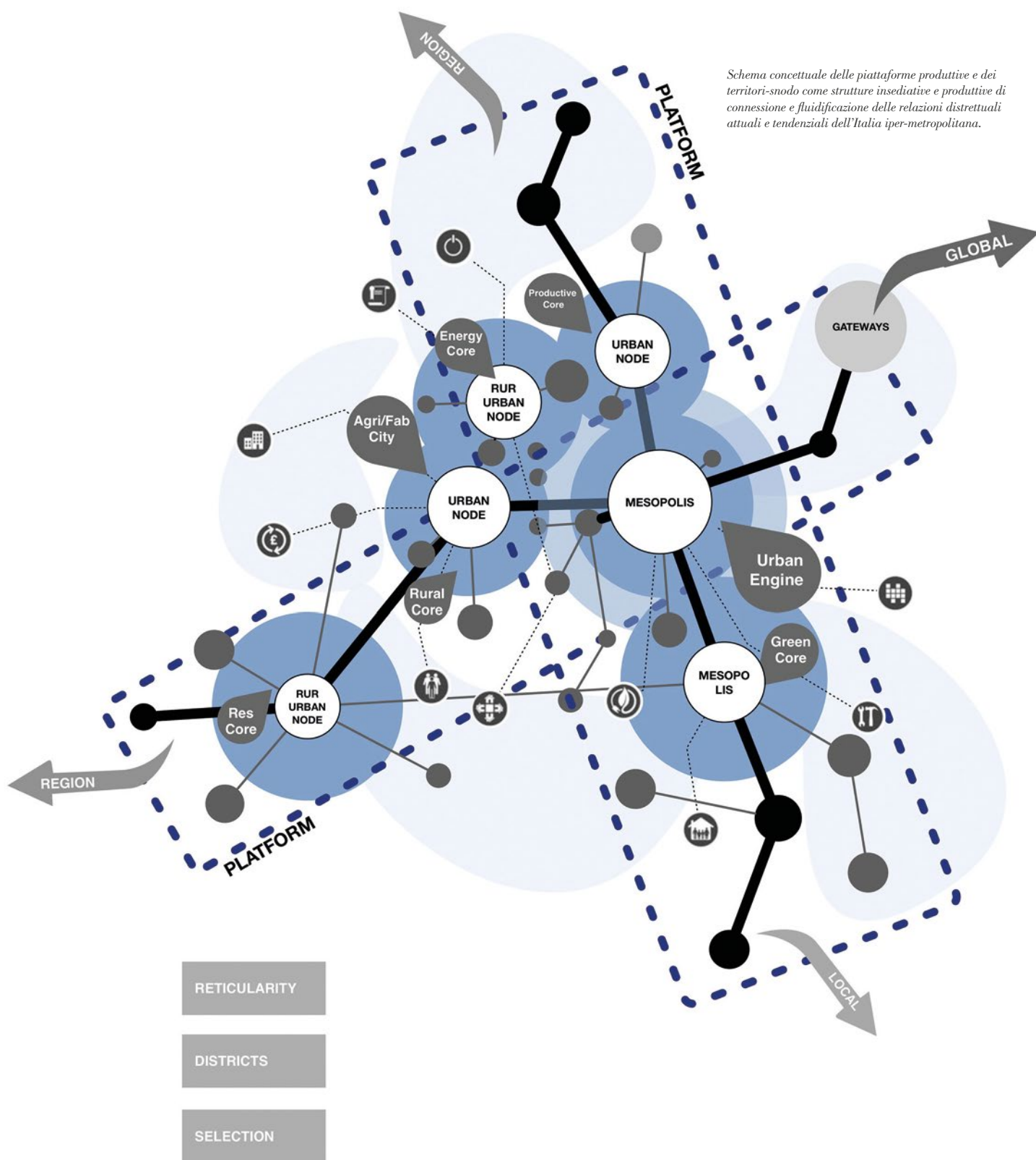
Dobbiamo, inoltre, riconoscere anche l’esistenza degli “arcipelaghi territoriali”, un sistema di governo più flessibile e variabile che trae competenze e autorevolezza dalla capacità di aggregare gli enti locali – e insieme gli attori culturali, sociali e imprenditoriali – attorno ad un obiettivo e ad un progetto ben definito che sia in grado di dare risposte innovative alla vita dei cittadini, di garantire meglio la loro salute e istruzione e di offrire nuove opportunità di lavoro. L’arcipelago territoriale è un sistema di insediamenti urbano/rurali collegati dalle trame produttive tradizionali e dalle infrastrutture di paesaggio, il cui sistema connettivo è spesso composto dai reticoli ecologici verdi e blu⁷. Gli arcipelaghi territoriali sono i luoghi della cura del territorio, dei metabolismi circolari basati sulle sapienze delle comunità, sono i luoghi dell’intelligenza collettiva prima che tecnologica. L’arcipelago territoriale non agisce come un unico sistema come il precedente super-organismo, ma utilizza la forza delle sue relazioni reticolari per condividere identità, ruoli e gerarchie.

In tale ottica duale che interpreta in maniera attiva gli effetti della post-metropolizzazione, le città metropolitane italiane dovrebbero essere ridisegnate – senza re-istituirle, ma declinandole e specializzandole – per essere le protagoniste regionali degli scenari prospettici a cui riferire la programmazione degli interventi/investimenti nazionali nell’orizzonte a medio e lungo termine. Le città metropolitane devono essere in grado di agire come sistemi integrati insediativi-produttivi-infrastrutturali e come nuovi propulsori dello sviluppo, assolvendo a tre ruoli: a) “piattaforme produttive territoriali” in grado di reggere con successo alla competizione, ma che hanno ancora bisogno di essere accompagnate da politiche pubbliche mirate ad accrescere l’accessibilità alle grandi reti e a potenziare la

⁷Sugli arcipelaghi rur-urbani si veda M. Carta, “Planning for the rur-urban Anthropocene”, in J. Schröder, M. Carta, M. Ferretti, B. Lino (eds.), *Territories. Rural-Urban Strategies*, Berlin, Jovis, 2017.



Schema concettuale dell'Arcipelago Territoriale come modello cooperativo di urbanizzazione regionale basato sul policentrismo reticolare per il perseguimento della resilienza e dell'inclusione attraverso una sussidiarietà funzionale che rafforza l'intero sistema.



connettività tra locale e globale, a radicare la loro potenza nel territorio di contesto; b) “territori urbani di snodo” con la capacità di fungere da commutatori tra i grandi flussi europei e internazionali e i territori locali; c) “nodi dei fasci infrastrutturali di connessione” per garantire una agevole propagazione dei servizi ad alto valore aggiunto e delle conoscenze che rappresentano il vero valore aggiunto dell’economia contemporanea.

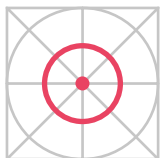
Per trasferire le macro-funzioni metropolitane alle politiche urbane, esse dovranno essere caratterizzate da un sistema insediativo residenziale e produttivo policentrico (areale o reticolare) che superi la categoria della città metropolitana gerarchica concentrica e aderisca ai processi di post-metropolizzazione più maturi presenti in Europa (il modello del super-organismo). Le città metropolitane di nuova generazione saranno città capaci di erogare servizi comprensoriali, soprattutto quelli legati all’innovazione dello sviluppo, alla competitività della produzione, all’attrattività ed ai cicli del metabolismo urbano; ma anche capaci di aggregare le comunità locali attorno a progetti condivisi che pur mantenendone la diversità manifestino un elevato grado di identità collettiva. Infine dovranno concorrere alla realizzazione di un sistema urbano ecologicamente sostenibile attraverso la riduzione del consumo di suolo e la promozione dei principi e delle pratiche di rigenerazione urbana, di riuso e riciclo, nonché al miglioramento dei cicli vitali delle città (energia, acqua, rifiuti).

L’AGENDA URBANA PER UN’ITALIA IPER-METROPOLITANA

In una Italia che voglia agire con coraggio nel cambiamento istituzionale verso una metropolizzazione matura che ridisegni senza aporie l’armatura insediativa urbana tra aggregazione e dispersione, tra conurbazione e reticolarità, è indispensabile definire una agenda urbana per la ridefinizione dei fattori di sviluppo, i cui contorni sono già stati oggetto di descrizione⁸. Nella metamorfosi iper-metropolitana una efficace Agenda Urbana Italia (di cui in verità si sono perse le tracce) dovrà puntare su alcune Città Metropolitane (Milano, Torino, Bologna, Roma, Napoli, Bari, Palermo, forse anche Catania) come super-organismi propulsori per rafforzare la competitività della regione attraverso la loro funzione di *gateways* materiali e immateriali dell’armatura delle città medie e dei *clusters* urbani, come generatori delle necessarie piattaforme territoriali. Contemporaneamente è necessario considerare le città del contesto peri-metropolitano come territori snodo ed aree funzionali con particolare attenzione alla alimentazione dei sistemi reticolari e come preziose riserve di creatività e resilienza, generatrici di sviluppo sostenibile fondato sulle identità culturali. Infine è necessario individuare gli arcipelaghi territoriali maturi (sia quelli metropolitani come Genova, Firenze, Venezia, Messina, Reggio Calabria e Cagliari, che quelli rur-urbani lungo la dorsale adriatica, nelle aree produttive padane, quelli del policentrismo pugliese o siciliano) che possano offrire un sistema insediativo e produttivo reticolare attraverso le nuove prospettive della dimensione iper-metropolitana.

Mettendo insieme la propulsione urbana dei super-organismi e la trasmissione rurale degli arcipelaghi, il sistema iper-metropolitano italiano può offrire un contributo operativo capace di affrontare la necessaria selezione delle strategie di intervento per restituire ai territori, alle identità e vocazioni locali quelle qualità di connettori e elementi di coesione che possono promuovere le logiche di *clustering* o di distrettualizzazione, alimentando costantemente i flussi materiali e immateriali, produttivi e sociali che percorreranno i fasci connettivi nazionali e transnazionali. Le visioni e le opzioni operative sopra sintetizzate costituiscono per le città metropolitane e gli arcipelaghi territoriali italiani la sfida di agire entro un rinnovato capitalismo di territorio, in cui la risorsa primaria è costituita dalle eccellenze territoriali, dai palinsesti culturali e paesaggistici, dalla posizione geografica, dalla gestione dei flussi, dalla potenza relazionale, dall’offerta di sostenibilità urbana e dalla connettività sociale. Nel dibattito sul futuro delle città nell’Italia iper-metropolitana dovrà essere protagonista una visione progettuale capace di focalizzare le energie aggregative metropolitane e interconnettere le nuove economie arcipelago in cui al conflitto perenne tra la predominanza del locale e l’arroganza del globale, tra l’individuazione del centro e la fragilità dei margini si sostituisce la coerenza delle interdipendenze selettive e degli ecosistemi strategici.

⁸La Società Italiana degli Urbanisti ha dedicato numerose occasioni alla riflessione critica e propositiva del cambiamento del modello di sviluppo. Una delle ultime elaborazioni è consultabile in M. Russo (a cura di), *Urbanistica per una diversa crescita. Progettare il territorio contemporaneo*, Roma, Donzelli, 2014. Il tema è stato anche successivamente affrontato in A. G., Calafati (a cura di), *Città tra sviluppo e declino. Un’agenda urbana per l’Italia*, Roma, Donzelli, 2015. In particolare si veda M. Carta, “L’Italia davanti alla sfida dei super-organismi metropolitani e degli arcipelaghi territoriali”, in M. Carta, P. La Greca (a cura di), *Cambiamenti dell’urbanistica. Responsabilità e strumenti al servizio del paese*, Roma, Donzelli, 2017.



La città è la forma della democrazia di chi la abita

GIANMARIO DEMURO

Forma urbana e forma delle istituzioni. Un parallelo stimolante, approfondito attraverso l'analogia della forma dell'urbe, di città e i principi della forma della democrazia.

In un continuo respiro dialettico, la forma dei centri urbani moderni e la struttura della democrazia hanno avuto, e continuano ad avere, un forte impatto sul mondo globalizzato e sulle trasformazioni che le istituzioni occidentali stanno attraversando.

“Per la politica la città è uno spazio ben più concreto della Nazione”.
Saskia Sassen

La tesi che s'intende sostenere è che la forma della città e quella della democrazia possono coincidere. L'ipotesi di lavoro è che nell'architettura delle città la regola definisce la forma, così anche in democrazia accade che la regola definisca la forma. La domanda posta, di conseguenza,

è se sia possibile trovare un collegamento accettabile tra la forma della città e la forma della democrazia. La connessione è plausibile perché, anche per il diritto costituzionale, lo scrivere le regole della democrazia ha una forma e, come la città, la nascita spontanea ha necessità di uno spartito. Le città, come le costituzioni, hanno poi una forma riconoscibile, anche in letteratura.

Scrive Musil in, *L'uomo senza qualità*, Einaudi 1957, p.6:

“non diamo...importanza al nome della città. Come tutte le metropoli era costituita da irregolarità, avvicendamenti, precipitazioni, intermittenze, collisioni di cose e di eventi, e, frammezzo, punti di silenzio abissali; da rotaie e da terre vergini, da un gran battito ritmico e dall'eterno disaccordo e sconvolgimento di tutti ritmi; e nell'insieme somigliava a una vescica ribollente posta in un recipiente materiato di case, leggi, regolamenti e tradizioni storiche”.

Musil racconta così che la città ha una forma che dipende da regole, alcune scritte, altre non scritte ma tutte, comunque, presenti in un unico contesto che prescrive una architettura della città, le dà una forma ma, naturalmente, non è detto che essa sia immediatamente visibile. Continua, infatti, Musil:

“le due persone che in essa percorrevano una strada larga e animata non avevano naturalmente questa impressione.”

La città ha così una forma che chi la percorre potrebbe non percepirla, una forma indipendente da chi la guarda. L'idea è che la città sia definita dalla dimensione di una collettività permanente che la abita; o meglio la sua forma dipende certamente dalle caratteristiche del luogo che la ha generata ma, insieme, essa è definita nella forma da chi la circonda. Continuando nel parallelo con la forma della democrazia, anche le regole costituzionali riflettono la forma che le ha dato la comunità che le ha adottate, una forma scritta nella Costituzione, ma nel contempo hanno la pretesa di regolarla.

La forma scritta non è, infatti, altro che il momento conclusivo di un processo.

GIANMARIO DEMURO

Avvocato, Professore ordinario di Diritto
Costituzionale all'Università di Cagliari,
già assessore regionale

Quando da un accordo verbale si passa alla stipulazione di un contratto, da un'assemblea costituente a una costituzione, da un patto tra governi a un trattato, da un piano urbanistico alla costruzione di una piazza.

Il momento della scrittura è il momento che sigilla un patto scritto con regole che si servono di altre regole e che danno una forma allo sviluppo futuro.

Ciò che vi è prima della Costituzione e della città darà un canone dopo. Questo passaggio logico è chiaro anche in architettura perché de-scrive la città in un contesto definito dal passato, ci dice che ogni forma è influenzata da spazi definiti da molte altre scelte del passato. Siano essi spazi privati, sociali, politici, fisici. Ognuno è definito da regole che s'intersecano e che possono essere anche non scritte e spontanee; ossia dettate da comportamenti che possono anche essere determinati, non tanto dall'aspettativa di soddisfare un interesse privato, quanto da quello di realizzare un bene comune.

GLI SPAZI DELLA CITTÀ E DELLA DEMOCRAZIA

2 Gli spazi della politica e della città condividono, dunque, il momento della scrittura, un progetto di città e di società che aprirà ogni discussione politica e potrà segnare un confine, una frontiera de-finita dallo spazio pubblico, luogo della città nella quale si conviene per parlare, discutere, decidere in pubblico. Lo spazio architettonico delle città ha bisogno della scrittura per essere definito e, così come la Costituzione, regola uno spazio. Una scrittura regolatrice che può persino essere anche affidata alla scultura. Si pensi, ad esempio, alla esperienza della città di Munster che, ogni decennio con Skulptur Projecte, mantiene la prospettiva dell'uso della scultura per definire gli spazi pubblici urbani.

La città, nella sua dimensione architettonica, ci aiuta anche a capire l'evoluzione dell'idea di confine. Lo storico Maier, *Once Within Border*, Harvard University Press 2017, individua nel periodo intorno al 1500 l'ampliamento della idea di confine. Scrive Mauro Campus nel recensire il libro di Maier su *Il Sole 24 ore* del 25 giugno 2017:

“con il cinquecento, e più ancora nei due secoli successivi, anche l'occidente... conosce lo sviluppo delle città, che si estendono nel Seicento attirando uomini e privilegi. Furono Londra, Parigi, Napoli, e, poi, Pietroburgo, i centri di universi in crescita che consentirono alle classi dominanti di oltrepassare le mura cittadine, di travalicare i perimetri delle comunità originarie e ridefinire lo spazio, gestirlo, modellarlo a loro immagine e somiglianza”.

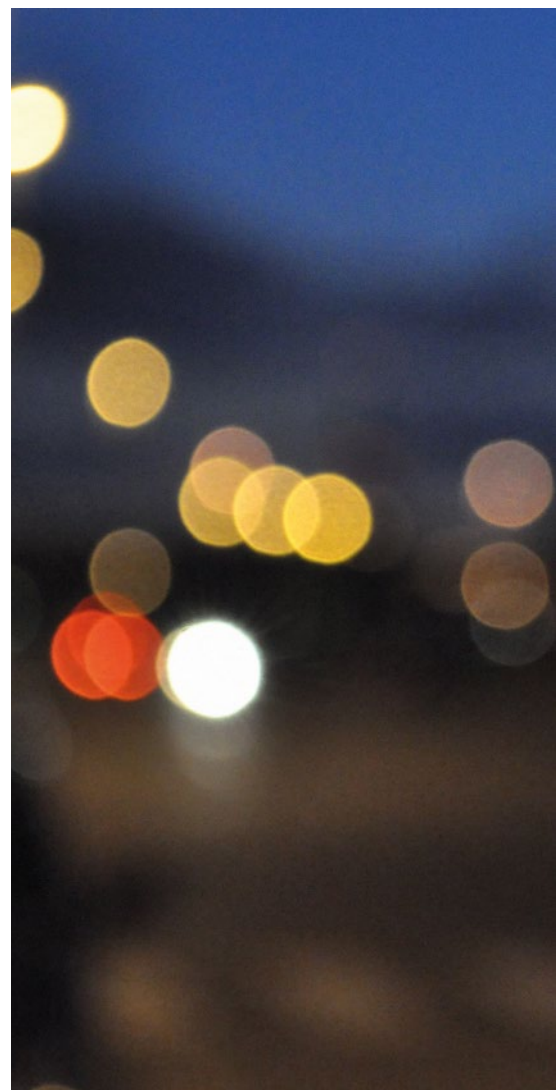
Ciò che ci interessa rilevare è che nel Cinquecento il perimetro delle mura definisce le città, ma, nel contempo, il fatto che detto perimetro venga oltrepassato ridefinisce l'idea di città grazie ad una iniziativa di chi la abita. Tema oggi ancor più critico perché la spinta politica del ritorno ai confini non ne interpreta più la forma come bozzolo che racchiude la democrazia, ma come ripiego tranquillizzante contro la globalizzazione.

Dovremmo invece ricordare che la forma della democrazia e l'architettura di una città è un bene pubblico in sé, necessario per la realizzazione del bene di tutti.

Non è un caso che Settis, *Architettura e democrazia*, Torino 2017, p. 62 esprima questa similitudine riferendosi a Ambrogio Lorenzetti e alla descrizione del confine netto tra la città e la campagna:

“La cinta delle mura costituiva un limite netto, in quel mondo che non è solo il Trecento senese, ma anzi è durato quasi intatto in Italia fino all'unità nazionale, e anche dopo si è modificato ben poco fino alle tumultuose trasformazioni degli ultimi decenni.”

Una “chiara distinzione tra città e campagna” che, secondo Settis, definisce il profilo etico che dà forma alla città e rivendica per sé il diritto alla città inteso come diritto a dare una forma nella città in cui si vive, dare la forma al “teatro della democrazia... Diritto alla città è oggi, in misura crescente, una parola d'ordine che incarna la tendenza a ricreare uno spazio comunitario, una visione del futuro: la politica della polis, insomma pp. 78-79”.



Lo scrivere le città mediante l'architettura è, dunque, un'attività vicina alla scrittura delle regole che, tutte diverse, definiscono la democrazia e hanno come scopo la ricreazione di spazi di dibattito politico. Continua Settis "ogni città storica è diversa, ha una propria personalità (spesso fortissima in Italia e in Europa) che storicamente è stata capace di innescare il potere di attrazione dello spazio urbano, p. 131". Se, continuando nel parallelo le città attraggono (anche) per la forma dello spazio urbano, i paesi democratici attraggono (anche) per la forma che viene data loro dalla Costituzione. Sin dai tempi della costruzione delle regole parlamentari, infatti, lo spazio di discussione parlamentare è de-finito e si svolge in un luogo pre-determinato in uno spazio che ha una forma spesso ripetuta, quella dell'emiciclo. Lo spazio della democrazia è spazio architettonico e la democrazia ha luoghi de-finiti nei quali si sviluppa anche l'identità di una città, costruita sulla comunità che la esprime. Se viene a mancare la comunità che ne mantiene la forma manca lo spazio per la rappresentazione-rappresentanza della stessa. In sintesi, ogni democrazia si realizza su regole de-finite e forme dello spazio.

Ha scritto, in proposito, D. Barenboim, *La musica è un tutto*, 2014 p. 55:

"La costituzione di un paese potrebbe essere paragonata a uno spartito e i politici ai suoi interpreti, i quali devono costantemente agire e reagire secondo i principi che essa enuncia. In una democrazia, il popolo può mettere in discussione la costituzione e adattarla al mutamento dei tempi, quasi fosse composta collettivamente. E come l'interprete deve essere costantemente vigile e tanto curioso da riesaminare le idee di interpretazione e di esecuzione che ha elaborato in precedenza, così un politico deve essere consapevole di come agisce, o non agisce, la propria nazione rispetto ai principi secondo i quali i costituenti scelsero di vivere [...] La flessibilità è indispensabile per la sopravvivenza della democrazia che vive nel costante dialogo fra gli elettori, gli uomini politici e gli indirizzi politici".

La democrazia vive nella forma che assume il dialogo, così come gli abitanti di una città danno forma al dialogo della città stessa. Democrazia e architettura sono talmente compenstrate che la democrazia può arrivare ad avere anche una forma architettonica: si pensi alla fondazione di Monticello da parte di Jefferson in Virginia.

LO SPAZIO LISCIO NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

3 Il problema della forma architettonica e della forma della democrazia si presenta deformato con l'avvento della globalizzazione. La perdita dei confini delle città nella globalizzazione economica non determina di per sé la fine della democrazia ma le città nella democrazia del mondo globale partendo da spazi ben definiti agiscono, tuttavia, in contesti variabili e fluidi. La base è definita, rimane la forma che è privilegio della democrazia, ma quello globale è uno spazio liscio, non più misurabile come lo erano i confini delle città. Se volessimo fare un paragone potremmo richiamare il Mediterraneo di Braudel e Matjevic che scrivono la storia di civiltà che si sviluppano in un mare con confini ben definiti che è stato l'elemento di raccordo di comunità molto diverse ma la cui convivenza era segnata dal confine interno alle città, una area limitata della politica che, nell'analisi di C. Schmitt, coincideva con quella dello Stato. Oggi, invece, la politica travalica la forma della città e della democrazia statale.

Come ha scritto Saskia Sassen, *Lettera internazionale*, 02-2010:

"Rispetto allo spazio nazionale, quello della città è, per la politica, uno spazio molto più concreto, un luogo in cui gli attori politici non-formali possono entrare a far parte della scena politica molto più facilmente che non a livello nazionale...lo spazio della città consente al contrario un ampio spettro di attività politiche, attività che in molti casi diventano visibili in strada".

La forma data alle città è un punto di vista concreto e in uno spazio definito la democrazia può costruire un'identità plurale, infatti la comunità può essere unita nel riconoscimento della identità dell'altro. Ad esempio non vi è dubbio che le Bocche di Bonifacio siano un confine tra, città, isole e nazioni diverse, ma esse sono certamente anche il luogo dello scambio tra Corsi e Galluresi.

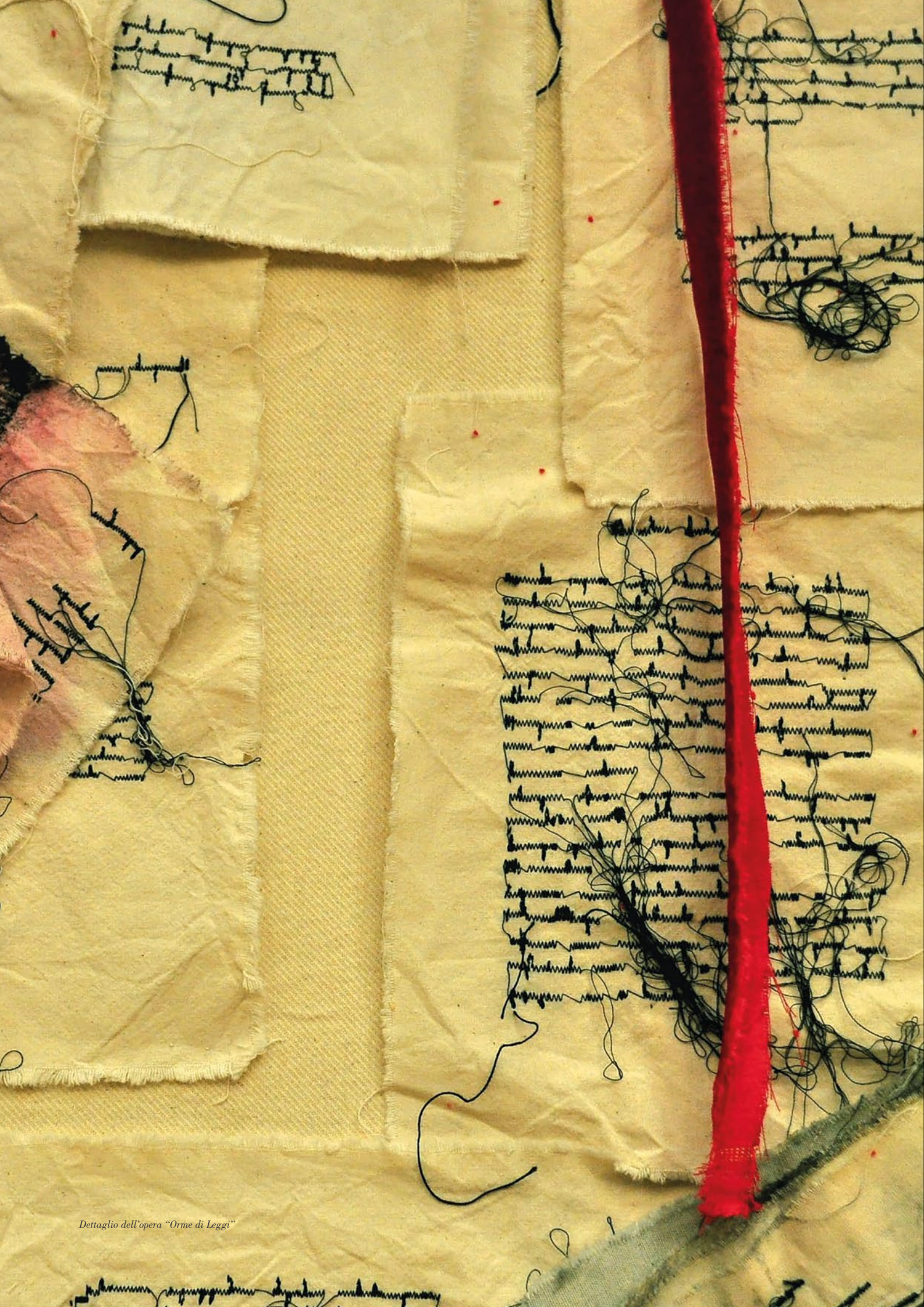
Così come il ghetto nella città di Venezia vedeva la convivenza in spazi definiti di tre nazioni molto diverse: la tedesca, la levantina e la ponentina.

L'idea del confine che dà la forma alla città e stabilizza la democrazia può essere letto come patto della comunità che in esso vive, ma che da esso trae motivi di inclusione di chi arriva per progredire nel dare una forma alla città e alla democrazia. Scrive in proposito T. Bonazzi, *Il sacro esperimento*, Bologna 1970, p. 303 sul Township system nel Massachusetts del 1630:

“Le città sorgevano spesso con un Covenant tra i suoi fondatori che si affiancava a quello ecclesiastico; allo stesso patto aderivano i nuovi arrivati, in modo che l'elemento privatistico della comune volontà degli abitanti appare sempre prevalente”.



“Orme di leggi”, opera di Mario Lai vincitrice del “Premio Camera dei deputati per il Centocinquantenario dell’Unità d’Italia”. L’opera è collocata stabilmente nell’Aula dei Gruppi parlamentari alla Camera dei Deputati a Montecitorio.



Dettaglio dell'opera "Orme di Leggi"

La forma della città e della democrazia non è limite ma, anche nella globalizzazione, può essere utilizzata per divenire parte fondante dei sistemi complessi e policentrici. Come nell'esempio del Mediterraneo, un mare ricco e differenziato in cui le città convivono in comunità diverse. Dentro le città vive il limite della forma ma è la forma ciò che racchiude e garantisce la fiducia nelle città e nella democrazia.

DISCUSSANT

(a cura di C. Crespellani P.)

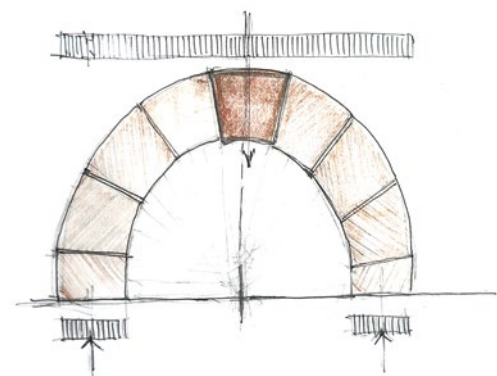
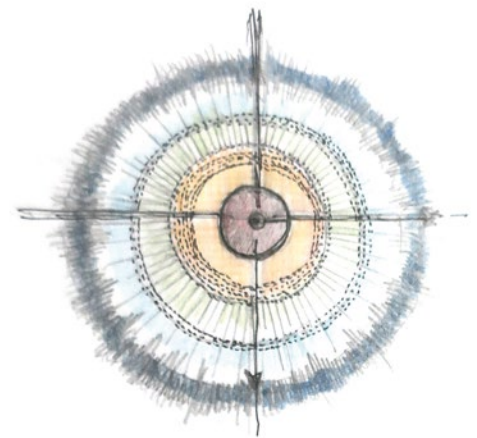
Questo originale contributo rivela un suo speciale fascino che fa leva sull'interessante struttura argomentativa dell'analogia (Città - Democrazia), con le sue somiglianze e i suoi lati e meandri nascosti tutti da esplorare. Il confronto ritmico tra città e democrazia entrambe in crisi ed entrambe ricercate e attrattori, viene tracciato riferendosi al ruolo per entrambi della forma dialettica dell'una nei confronti dell'altra e viceversa.

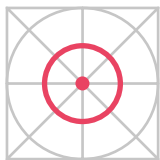
La mente corre verso la città medioevale e l'urbe che con forma circolare – a meno dei vincoli fisici) pone al suo centro la parte storica e con essa le funzioni di governo e istituzionali, le attività più nobili, decisionali e controllo, quelle strategiche, dalla cultura alla religione per poi arrivare alle funzioni di scambio commerciale e finanziario e quindi alle istituzioni bancarie.

Una forma concentrica idealmente baricentrica di queste funzioni a cui fa da contraltare quella emblema della democrazia, ovvero dell'emiciclo delle istituzioni parlamentari, dove dentro una forma curva da una parte vi è il potere legislativo e di fronte quello esecutivo ed infine quello della presidenza. Simili a prima vista nella forma circolare il secondo dell'istituzione democratica si caratterizza per la naturale contrapposizione dialettica tra due dei tre poteri tradizionali dello Stato e al tempo stesso il punto cruciale della Presidenza, luogo e ruolo di garanzia e controllo, di sincronizzazione del sistema. Un punto focale solo parzialmente decentrato ed invece in relazione con il tutto.

E l'evoluzione della città in cui i centri direzionali si sono spesso ritagliati un luogo privilegiato in modo decentrato (pensiamo a La Défense a Parigi, il centro direzionale di Napoli ecc.) mette in luce la trasformazione verso una città policentrica e polifunzionale dove il centro tradizionale trova nuovi luoghi decentrati in cui civis e urbs assumono caratteristiche di pluralità e non di singolarità, rompendo l'unità tradizionale, una "fissione" dell'urbe che ci suggerisce – sul fronte della democrazia – la dimensione diffusa e decentrata rispetto ai naturali poteri. L'avvento dei mass media prima e dei social dopo, l'innovazione tecnologica prima al servizio della globalizzazione e ora anche di altre forme di economia interconnessa, ci pone di fronte all'attivazione di poli chiave che spostano controllo e poteri che si accendono e si attivano nei diversi luoghi della città oramai virtuale, lasciandoci, per concludere, l'immagine dell'emiciclo da reinterpretare.

Ed è sempre dall'emiciclo per eccellenza che l'architettura ha sempre utilizzato sul piano verticale, gli archi che può arrivare una metafora sull'analogia. Quella forma, che permette di coprire uno spazio vuoto, riesce a farlo a patto di combinare forze di destra e di sinistra (e nelle cupole davanti e di dietro tutt'intorno) attraverso la chiave di volta, elemento che compensando su di esso le diverse spinte trova la mediazione e mantiene in equilibrio tutto il sistema. Sta scritto nei manuali di architettura e nei disegni degli architetti, ma soprattutto è visibile nella vita delle tante opere che da millenni stanno in piedi (a meno di terremoti che obbligano a ricostruire la democrazia e le nostre dimore). E la chiave della democrazia sta appunto nella capacità di mediare e tenere in equilibrio una pluralità di spinte, sollecitazioni e bisogni interni ed esterni che si affacciano nella città, (soprattutto quella metropolitana).





Il paesaggio come evento in divenire

SILVANO TAGLIAGAMBE

Il significato di un termine non è inciso nella pietra, ma cambia al variare dei tempi, della sensibilità della società e, addirittura, delle persone che lo utilizzano. A maggior ragione quando si esprimono concetti complessi come il Paesaggio, sempre più legato alla dimensione poliedrica del fruitore. Così Paesaggio assume nuovo senso legato all'immersività nel quotidiano, all'era antropocenica, quella in cui informazione, conoscenza, percezioni e fruizioni colorate dalle emozioni trasformano il rapporto tra uomo e ambiente.



¹T.S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolutions, tr. it. Einaudi, Torino, 1964, p. 130.

1. LA VARIAZIONE DI SIGNIFICATO

Era il 1962 quando Thomas Samuel Kuhn, nel suo fondamentale saggio *The Structure of Scientific Revolutions*, poneva al centro del dibattito epistemologico contemporaneo la questione della variazione di significato dei termini scientifici. Questi ultimi sono spesso e volentieri parole del linguaggio comune: ma nel diventare “parole della scienza” o di una teoria accreditata e corroborata essi perdono i contorni sfumati che hanno nella vita di tutti i giorni per assumere la rigida connotazione che li inchioda, a significare

“esattamente quella cosa lì”. Una forza è una forza (o una massa, un’accelerazione, una corrente...). Ma, dice Kuhn, possiamo e dobbiamo seguire le tracce delle innumerevoli variazioni di significato (nel corso della storia, e ancora oggi in differenti contesti) di parole chiave come massa o gene. E si potrebbe tenere un intero corso di storia della fisica semplicemente limitandosi a grattare le incrostazioni semantiche che si sono stratificate nel tempo attorno all’innocua parola particella elementare. Le “parole della scienza” continuano a tirarsi dietro tracce pesanti di questi slittamenti di significato, per cui è normale che esse acquistino un senso solo se fortemente contestualizzate, cioè se seguono la dinamica delle teorie scientifiche. Ad esempio, i riferimenti fisici dei concetti einsteiniani di spazio, tempo e massa non sono affatto identici a quelli dei concetti newtoniani che hanno lo stesso nome, per cui “le leggi di Newton non sono un caso limite di quelle di Einstein. Infatti nel passaggio al limite non è soltanto la forma delle leggi che è mutata. Simultaneamente abbiamo dovuto alterare anche gli elementi strutturali fondamentali di cui si compone l’universo a cui quelle leggi si applicano. Questa necessità di mutare il significato di concetti tradizionali e familiari costituisce il nucleo dell’effetto rivoluzionario avuto dalla teoria di Einstein”¹.

Se questo è vero per concetti tutto sommato abbastanza semplici, come quello di massa, a maggior ragione lo è per termini, come «paesaggio» che si riferiscono a sistemi complessi e variegati. Se non si tiene adeguatamente conto della loro variazione di significato non solo si finisce col perdere l’esatta determinazione del significato delle parole che compaiono nei discorsi riguardanti questi sistemi, ma si smarrisce il riferimento alle regole che consentono di costruire sequenze di termini dotate di senso.

SILVANO TAGLIAGAMBE

filosofo, epistemologo, professore emerito
e cofondatore della facoltà di Architettura
dell’Università di Sassari è il Direttore scientifico
della Scuola del Paesaggio istituita
dalla Regione Sardegna

2. I FATTORI CHE INCIDONO SULLA VARIAZIONE DI SIGNIFICATO: IL PAESAGGIO COME SPECCHIO DEL CERVELLO

Sulla variazione di significato segnalata incide, come detto, la dinamica delle teorie scientifiche. Per quanto riguarda il paesaggio il primo aspetto imprescindibile di cui tener conto è il fatto che esso costituisce un oggetto di percezione e conoscenza del nostro cervello, che è un sistema aperto, in costante scambio di energia, materia, quantità di moto ecc. col mondo o ambiente in cui è immerso, che ha il ruolo di “serbatoio” per il cervello medesimo. In esso quest’ultimo trova la sorgente di energia cui attingere, se di energia ha bisogno nella sua evoluzione, e il deposito in cui “versare” l’energia di cui debba disfarsi.

D’altra parte, il formalismo matematico, detto canonico, in cui sono formulate le teorie di cui disponiamo attualmente, è in realtà limitato a sistemi chiusi, quelli che possono essere considerati come isolati, sottratti a ogni interazione con altri corpi e sistemi. Ne scaturisce, come conseguenza alla quale riesce difficile sottrarsi, l’impossibilità di studiare il sistema aperto a cui siamo interessati, nel nostro caso il cervello, senza considerare al tempo stesso il suo ambiente, in modo tale che il tutto, cioè il cervello e l’ambiente, costituisca un sistema chiuso, cui poter quindi applicare il formalismo di cui disponiamo. Dal punto di vista del bilanciamento dei flussi, per esempio di energia, tra il cervello e il suo ambiente, quest’ultimo può essere considerato nel suo complesso come un sistema che riceve dal primo quanto da esso esce, e cede al cervello quanto esso riceve: “out” per il cervello è “in” per l’ambiente e viceversa, “in” per il cervello è “out” per l’ambiente. In termini formali questo “scambio” in <----> out è descritto invertendo il segno del tempo nella descrizione dell’ambiente, che allora risulta essere l’immagine “invertita nel tempo”, o se si vuole l’immagine nello “specchio del tempo” del sistema cerebrale. Poiché l’ambiente rappresenta il sistema che bilancia i flussi per il cervello (cioè relativamente a quest’ultimo, o “dal suo punto di vista”), il paesaggio, che è risultato del modo in cui ciascuno di noi percepisce il suo ambiente, è detto il doppio del cervello medesimo.

3. IL PAESAGGIO COME SPAZIO INTERMEDIO

La Convenzione europea del paesaggio, sottoscritta a Firenze nel 2000, ci dice che ciò che chiamiamo “paesaggio” designa una determinata parte di territorio, così come è percepita dalle popolazioni, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali e/o umani e dalle loro interrelazioni.

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio (conosciuto anche come codice Urbani dal nome dell’allora Ministro dei beni e delle attività culturali Giuliano Urbani), che costituisce un corpo organico di disposizioni, in materia di beni culturali e beni paesaggistici della Repubblica italiana emanato con il decreto legislativo del 22 gennaio 2004 n. 42, ribadisce e approfondisce questo concetto. Esso fornisce, all’art. 131, la seguente definizione: “Per paesaggio si intende il territorio espressivo di identità il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” e stabilisce che “il presente Codice tutela il paesaggio relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”.

Ne consegue che il paesaggio viene presentato come uno spazio intermedio tra esterno ed interno, il risultato di un passaggio preliminare e imprescindibile dell’ambiente che ci circonda attraverso il filtro costituito dal nostro universo interiore, dal quale scaturisce quella continua ricomposizione dell’oggettivo nel soggettivo, e viceversa, che arricchisce continuamente e integra l’informazione ricevuta dall’esterno e la conferisce quella specifica impronta legata al fluire della corporeità dell’uomo e al complesso di reazioni che esso determina. Esso costituisce pertanto una sorta di campo interattivo in cui l’esterno entra nella nostra percezione e immaginazione che, a sua volta, penetra nel paesaggio: ecco perché, con un efficace neologismo, si può dire che il landscape, che è ambiente, orizzonte, panorama, spazio, suolo, territorio, si fa mindscape, paesaggio della mente², in un processo di mutua influenza e dipendenza che fa sì che lo scenario nel quale viviamo non si esaurisca in una serie rigida e stereotipata di stimoli che producono solo risposte standardizzate in un repertorio ristretto, ma diventi l’esplorazione di una serie infinita di possibilità che può combinarsi in una serie inesauribile di



²V. Lingiardi, *Mindscapes. Psiche nel paesaggio*, Raffaello Cortina, Milano 2017.

³Ivi, p. 225.

⁴Ivi, p. 48.



⁵E. Boncinelli, *Mi ritorno in mente. Il corpo, le emozioni, la coscienza*, Longanesi, Milano 2010, pp. 81-82.

luoghi della psiche. “Il ‘paesaggio’ non è solo quella porzione di natura che si mostra ai nostri occhi. È il luogo invisibile in cui mondo esterno e mondo psichico si incontrano e si confondono, inaugurando nuovi confini”³; proprio per questo esso “contribuisce a formare l’individuo e la comunità, che a loro volta arricchiscono il paesaggio di elementi non immediatamente fisici o biologici”⁴.

4. L’INTRECCIO DI COGNIZIONI ED EMOZIONI

Il cervello non è però semplicemente un congegno per processare le informazioni ma anche un’entità senziente, intenzionale. I nostri comportamenti non hanno soltanto motivazioni cognitive, ma anche basi emotive e affettive che incarnano i processi mentali antichi. Le esperienze percettive furono inizialmente affettive del tipo del processo primario e originantesi nel tronco encefalico; esse si sono poi rivelate capaci di venire elaborate attraverso l’apprendimento secondario e i processi mnemonici e di evolvere nelle forme della cognizione terziaria della coscienza. Questo intreccio tra cognizione ed emozione è espresso da Edoardo Boncinelli con una metafora efficace, che vale la pena di riprendere: “La percezione è sempre finalizzata all’azione, ma l’azione non ci può essere senza una motivazione o un’aspettativa positiva. La percezione e la mente cognitiva ci suggeriscono “come” compiere un’azione; l’emotività ci dà una ragione per compierla e ci spinge a farlo. La cognizione e la ragione si comportano come gli argini di un fiume in piena, ma l’affettività è la gravità della sua massa d’acqua. Noi siamo prima di tutto il fiume e secondariamente gli argini, anche se la nostra evoluzione culturale ha teso a richiamare la nostra attenzione più su questi ultimi, non fosse altro perché le loro vicende si prestano meglio a essere raccontate e tramandate. Noi esseri umani abbiamo sviluppato molto il nostro lato cognitivo, arrivando a coltivare la ragione se non una razionalità spinta, ed è giusto che prendiamo tutto ciò molto sul serio. Occorre però ricordare che la ragione ci aiuta a vivere, ma non ci motiva a farlo. Nessuno di noi vive per motivi razionali bensì perché siamo... “portati” a vivere.... e per vivere bisogna voler vivere... E questo la mente computazionale e la ragione non lo possono garantire. Vale anche la pena di sottolineare che abbiamo individuato diverse aree cerebrali impegnate nella gestione dell’affettività, ma nessuna devoluta alla razionalità: è questo in sostanza il ‘corpo estraneo’ – e nuovo – presente in noi, non le emozioni”⁵.

Se vogliamo quindi che il paesaggio sia effettivamente “sentito come proprio” da chi lo abita, e ci proponiamo di stimolare la sua valorizzazione da parte dei soggetti individuali e collettivi insediati in esso, riducendo il più possibile le situazioni di disattenzione e di incuria, dobbiamo tener conto non soltanto delle valutazioni cognitive che lo riguardano ma anche e soprattutto delle reazioni emotive che suscita.

5. IL RAPPORTO VINCOLI/OPPORTUNITÀ

Oggi siamo sempre più di fronte a un’immagine della storia naturale nella quale, come scrive efficacemente Mauro Ceruti, “nuovi universi di possibilità si producono in coincidenza con le grandi svolte, le grandi discontinuità, le grandi soglie dei processi evolutivi. È questa immagine della storia naturale che ... conduce a un’interpretazione delle leggi e delle regolarità non quali necessità predeterminate e atemporali, bensì quali vincoli risultanti da una storia che è creatrice di nuove forme. Questi vincoli sono appunto da interpretare non soltanto come limiti del possibile, ma anche come condizioni di nuovi possibili”⁶.

Applicato al paesaggio questo scenario significa che esso, ovviamente, non può essere qualunque cosa si immagini o ci si illuda di vedere. Alla base della sua percezione e conoscenza vi devono essere “vincoli risultanti da una storia” che è creatrice di nuove forme, cioè apre a nuove opportunità. Questo spettro di opportunità è però definito dai vincoli, senza i quali non si ha un terreno, un orizzonte entro il quale collocare la definizione di paesaggio. Questi vincoli costituiscono pertanto l’illuminazione di una tipologia, in mancanza della quale non potremmo neppure afferrare il concetto di paesaggio, e il continuo rinvio a una classe di molteplici significati e valori. Questo significa, concretamente, che l’esplorazione di possibilità alternative che la visione e la conoscenza del paesaggio, e anche l’immaginazione stimolata da esso, offrono si deve necessariamente muovere entro l’orizzonte e il confine tracciato da una tipologia, quella che specifica cosa può essere considerato

⁶M. Ceruti, *Il tempo della complessità*, Raffaello Cortina, Milano 2018, p. 117.

paesaggio e cosa no. Questo è il presupposto imprescindibile se si vuole restare all'interno di una classificazione che rispetti l'esigenza di rendere il paesaggio medesimo riconoscibile come specifico oggetto del discorso e della conoscenza.

Cruciale è pertanto il rapporto tra l'uniformità di un tipo che deve essere comunque identificabile e la varietà delle infinite possibilità che esso racchiude ed esprime in sé, se è vero, come ci dicono le neuroscienze, che il sistema visivo crea a livello cerebrale delle rappresentazioni (in forma di codici neurali) che richiedono molta più informazione della modesta quantità che il cervello riceve dagli occhi.

Questo richiamo irrinunciabile a un sistema di vincoli, che vanno considerati prioritari ai fini della definizione di ciò che si deve intendere per paesaggio, e che però non può mai essere considerato di per sé, come valore autonomo e a sé stante, ma deve necessariamente essere accoppiato allo spettro di opportunità che esso autorizza e contempla, è un principio teorico del quale non si può mai fare a meno. Almeno se si assume e si fa propria l'idea, ormai ampiamente accreditata e condivisa, che il paesaggio non è, ma accade, per cui più che semplice oggetto della vista, o, se si vuole salire un po' di livello, forma e struttura, è un evento in continuo divenire. È realtà in azione, che si sviluppa nel tempo e si evolve con il tempo, che ne ridefinisce i significati.

6. UNA NUOVA CONCEZIONE DEL PAESAGGIO: L'ANTROPOCENE

Nel quadro di questa ridefinizione di significati ha fatto di recente irruzione un termine che, per quanto controverso, costituisce ormai un punto di riferimento obbligato con il quale risulta problematico non confrontarsi: quello di antropocene. Risultato della combinazione delle parole greche *ἄνθρωπος* (uomo) e *καινός* (nuovo) esso è stato introdotto dal premio Nobel per la chimica atmosferica Paul Crutzen per definire l'epoca geologica in cui l'ambiente terrestre, inteso come l'insieme delle caratteristiche fisiche, chimiche e biologiche in cui si svolge ed evolve la vita, è fortemente condizionato a scala sia locale sia globale dagli effetti dell'azione umana. Non essendo un periodo accolto nella scala cronostatigrafica internazionale del tempo geologico (secondo i dettami dell'ICS, International commission of stratigraphy), si può far coincidere con l'intervallo di tempo che arriva al presente a partire dalla rivoluzione industriale del 18° sec., ossia da quando è iniziato l'ultimo consistente aumento delle concentrazioni di CO₂ e CH₄ in atmosfera. Questa concomitanza di effetti induce sovente ad associare e ridurre l'antropocene alla questione del rapido cambiamento climatico globale che sta interessando il nostro pianeta, sino a diventare praticamente, nell'uso corrente, sinonimo di esso. In realtà però questo termine abbraccia qualcosa di ben più esteso e profondo, poiché racchiude tutti gli effetti immensi e di vasta portata delle azioni umane sulla terra, e quindi fa emergere in primo piano un problema teorico di estrema rilevanza, quello dell'intreccio sempre più inestricabile tra evoluzione naturale ed evoluzione culturale. Problema portato all'attenzione del pensiero scientifico dal geochimico russo Vladimir Vernadskij il quale riprese e fece proprio il concetto di noosfera, regno del *νοῦς*, della mente, introdotto nel 1927 del filosofo francese Le Roy, e lo approfondì, considerandolo un nuovo stato della biosfera e una sua fase inedita, in cui quale si manifesta in forma biogeochimica la profonda incidenza dell'azione umana nella storia del pianeta e che imprime un'accelerazione senza precedenti al ritmo dei processi geologici e biologici.

A distanza di più di ottanta anni, nel 2009, sulla scia di queste intuizioni ed elaborazioni iniziali, la Sottocommissione sulla stratigrafia del Quaternario ha creato un apposito gruppo di lavoro sull'Antropocene (AWG, Anthropocene Working Group), guidato dal geologo del tempo profondo Jan Zalasiewicz dell'università di Leicester nella veste di presidente e da Colin Waters del British Geological Survey nella veste di segretario, e di cui fanno parte geologi, scienziati del sistema terra, archeologi, geografi, storici, per affrontare in modo sistemico le questioni poste da questa nuova concezione dell'ambiente e del paesaggio. Nel decennio della sua attività l'AWG ha raccolto dagli archivi geologici una quantità significativa di dati che dimostrano i cambiamenti antropogenici e che hanno stimolato nuove ricerche e molte discussioni. Pur mancando ancora una definizione tecnica formale, accettata dall'intera comunità scientifica, dell'Antropocene e una data condivisa del suo inizio vanno comunque segnalati due risultati di grande importanza del dibattito



⁷S.L. Lewis, M.a. Maslin, *The Human Planet. How We Created the Anthropocene*, Penguin Books, London, 2018, tr. it. *Il pianeta umano. Come abbiamo creato l'Antropocene*, Einaudi, Torino 2019.

⁸Ivi, p. 278.

⁹*Bio-energy with carbon capture and storage - Cattura del carbonio da bioenergia S.T*
¹⁰Ivi, p. 308.

¹¹G. Canguilhem, *Le normal et le pathologique*, Presses Universitaires de France, Paris 1966. Trad. italiana con Introduzione di M. Porro e Postfazione di M. Foucault, Einaudi, Torino 1998, p. 113.

¹²L. Floridi, *La quarta rivoluzione. Come l'infosfera sta trasformando il mondo*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2017. Si veda anche: G. Mulgan *Big Mind. L'intelligenza collettiva che può cambiare il mondo*, Codice Edizioni, Torino 2018.

che si è sviluppato su questa problematica, entrambi segnalati da Simon L. Lewis e Mark A. Maslin in una loro recentissima opera⁷.

Il primo è il superamento pratico e concreto, e non più solo frutto di enunciazioni teoriche, della separazione tra le due culture, quella umanistica e quella scientifica: “Usare gli strumenti della scienza del sistema Terra per ampliare la nostra comprensione dei cambiamenti della componente umana del sistema Terra ci ha portato ad addentrarci in domini di cui di solito si occupano le scienze sociali. L'attenzione che abbiamo dedicato alla portata degli impatti ambientali indotti dal livello di uso dell'energia e di generazione, conservazione e trasmissione delle informazioni e alle dimensioni e all'agentività della popolazione umana è in accordo con la visione più generale della storia della Terra. La vita sulla Terra ha attraversato rivoluzioni dell'uso dell'energia e dell'elaborazione delle informazioni che hanno modificato in modo fondamentale il sistema Terra. Non sorprende, quindi, che quando una forma di vita sfrutta nuove ed enormi fonti di energia, ed elabora molte più informazioni, vediamo iniziare un nuovo capitolo nella storia della Terra, l'Antropocene”⁸.

Il secondo risultato è la sottolineatura dell'esigenza di riconoscere, concretamente e in modo esplicito, una funzione primaria alle comunità locali nella scelta dei progetti riguardanti il paesaggio e nelle relative decisioni: “Consideriamo la disponibilità di energia. Il costo delle rinnovabili è in rapida diminuzione. L'espansione dell'energia solare ed eolica, essendo essenzialmente gratuita dopo l'investimento iniziale, potrebbe essere uno dei cambiamenti che accrescono la probabilità di un salto a un nuovo modo di vivere. La scarsità di energia per la vita quotidiana potrebbe diventare un ricordo del passato, il che trasformerebbe la vita di tutti e ciò che ognuno può fare della propria vita. Le persone non sarebbero costrette a vendere il proprio lavoro per tanto tempo per procurarsi l'energia. Inoltre se le rinnovabili fossero fornite da compagnie energetiche di proprietà delle comunità locali, queste potrebbero garantire la diminuzione dei costi una volta ripagati gli investimenti iniziali. In più, se si dotassero i sistemi eolici e solari della capacità di eliminare chimicamente l'anidride carbonica dall'atmosfera – catturare direttamente il carbonio -, nei giorni ventosi o di sole in cui si produce l'energia in eccesso si potrebbe eliminare l'anidride carbonica dall'atmosfera, evitando così l'impiego diffuso delle BECCS⁹. Questo è un modo molto diverso di pensare al cambiamento climatico: affrontarlo seriamente potrebbe offrire nuove libertà”¹⁰.

Non potrebbe essere espressa in modo più esplicito ed efficace l'opportunità di affrontare problemi globali con misure e interventi dal basso, promossi dalle comunità locali ed espressione della loro progettualità, dando concretezza al concetto di “glocale”, sviluppato negli anni Novanta del secolo scorso da Kenichi Ohmae ed Erik Swyngedouw.

7. LA CONCLUSIONE DA TRARRE

Se ci limitiamo agli aspetti qui considerati (ma altri se ne potrebbero aggiungere) non possiamo fare a meno di prendere in considerazione, quando si parla di paesaggio, ciò che esso è diventato ed è oggi, e ciò che si accinge a diventare, in seguito alle variazioni di significato determinate dal fatto di essere ormai e sempre più specifico oggetto della conoscenza, oltre che delle discipline che se ne sono tradizionalmente occupate, anche della fisica, della biologia, delle neuroscienze, nonché della fisiologia e della patologia, orientate a sostenere, come fa Canguilhem, che “il vivente e l'ambiente non sono normali presi separatamente, ma è la loro relazione che rende tali l'uno e l'altro”¹¹, per cui l'origine delle nozioni di salute e di malattia viene ricercata nell'esperienza che gli uomini hanno dei loro rapporti d'insieme con l'ambiente.

Se a questo aggiungiamo la circostanza che il paesaggio della nostra vita si sta estendendo sempre più dallo spazio fisico usuale all'infosfera,¹² che costituisce la nuova cornice della nostra autopercezione, un contesto inedito nel quale si situa sempre più il nostro vissuto e che ridisegna ogni altro aspetto dei paesaggi finora conosciuti, sia materiali che immateriali, è facile capire quanto venga continuamente arricchita e approfondita la categoria di cui ci siamo qui occupati e quanto, per darne conto, sia necessario il riferimento a nuove articolazioni e specificazioni.

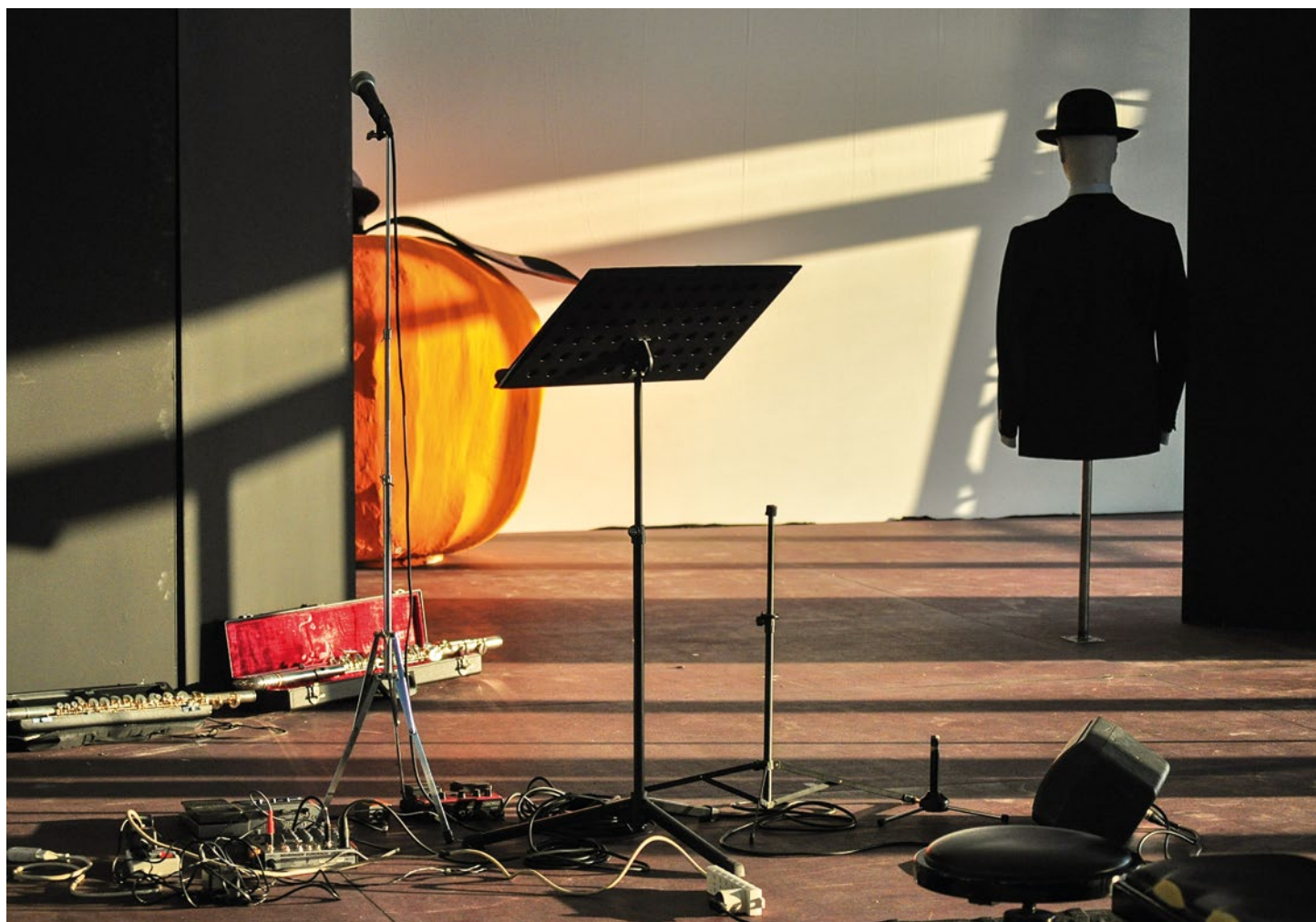
Tanto per fare un ultimo esempio, Arjun Appadurai ha proposto già nel 1990¹³ di prendere in considerazione, per parlarne, i nuovi concetti di:

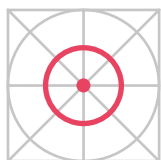
- ethnoscapas: migrazioni e umana “diaspora”;
- mediascapas: con-fusione di simboli, l’insieme dei messaggi mediali che avvolgono l’individuo e una collettività
- technoscapas: movimenti di tecnologie;
- financescapas: movimenti di monete.

Siamo insomma in presenza di un’autentica rivoluzione concettuale che richiede, sul piano epistemologico, un rovesciamento di prospettiva già ampiamente e chiaramente preannunciato da Bruno de Finetti nel 1934, quindi più di 80 anni fa, in un agile e lucidissimo saggio, dal titolo *L’invenzione della Verità*, nel quale, prendendo atto degli (allora) ancora recenti sviluppi della meccanica quantistica, che obbligavano a prender atto del ruolo attivo dell’osservatore e della sua incidenza sui fenomeni e processi oggetto di studio, rifletteva sui nuovi obiettivi che la conoscenza doveva assumere. La sua diagnosi era chiara ed è di un’attualità sorprendente: è non soltanto illusorio, ma del tutto inattuale pensare che la scienza si possa affidare alla sola previsione, cioè al semplice desiderio di “sapere come le cose andranno... come se andassero per conto loro!”. Si tratta “di un problema di decisione, non di previsione”. Questo è il punto: per l’uomo la previsione non è un fine, ma un mezzo, uno strumento per assumere decisioni efficaci, per cui è necessario abbandonare l’idea unidimensionale di “previsione” per passare a quella ben più complessa di “strategia”, basata sul ruolo attivo dell’osservatore.

Del paesaggio noi siamo non solo interpreti, ma anche agenti, per cui ogni politica che lo riguardi è condannata inesorabilmente all’inefficacia se non si innesta sulla possibilità e capacità di dare nuova forma e nuovo senso alle forme della costruzione collettiva della cultura e della partecipazione.

¹³A. Appadurai, *Disjuncture and difference in the global cultural economy*, *Theory Culture Society* 1990; 7; 295. La versione online dell’articolo è reperibile all’URL <http://tcs.sagepub.com>. L’articolo è stato ripubblicato nel volume: A. Appadurai, *Il futuro come fatto culturale. Saggi sulla globalizzazione*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2017.





Città e Paesaggio. Paradigmi dell'evoluzione della pianificazione territoriale in Sardegna.

GIOVANNI MACIOCCO

Il rapporto tra città e paesaggio caratterizza il percorso evolutivo della pianificazione territoriale in Sardegna. Emergono le potenzialità del territorio nell'orientare la vita urbana in senso ambientale, rivelando legami costitutivi tra regioni ambientali e regioni urbane, introducendo nuove forme di pianificazione intermedia, pensando il paesaggio come intelligenza collettiva del territorio. Una ricerca che assume il progetto come una forma di azione su un terreno comune tra sapere tecnico e sapere diffuso delle società locali che si costituiscono come comunità di progetto.

1. UN PERCORSO TERRITORIALE

Nel dibattito sui destini dei nostri territori, città e paesaggio così come urbs e civitas sono coppie inseparabili, che adottiamo spesso come categorie descrittive e interpretative dei fenomeni. Nell'evoluzione della pianificazione territoriale in Sardegna queste categorie consentono di illuminare i diversi paradigmi di riferimento di un percorso che non esiterei a definire di interesse disciplinare generale. Soprattutto perché possiamo definirlo un percorso territoriale, che pensiamo connotato all'Isola, che ha tradizionalmente affi-

dato la propria identità in modo particolare al forte senso di territorialità. Come se il territorio fosse immanente a un punto tale che la città sembra legare le ragioni della sua esistenza e della sua evoluzione alle dominanti paesaggistico-ambientali di grande scala¹. Per esplorare il percorso territoriale della pianificazione in Sardegna è utile fare un passo indietro, partendo da lontano, dal Piano di Rinascita, una fase sviluppata nel primo decennio postbellico, che possiamo considerare fondativa in quanto introduce la Sardegna nella modernità della pianificazione.

Si potrebbe dire che l'attenzione del piano è concentrata sul territorio con un'idea ancorata a progettare la Rinascita a partire dalla bonifica di un territorio depresso sotto il profilo sia umano sia produttivo. Le luci sono accese sul territorio, sulle sue debolezze e al tempo stesso sulle sue potenzialità, tutte rivolte a rivelare le sue risorse produttive primarie quelle più propriamente territoriali, di cui lo stesso presidente Luigi Crespellani nel suo discorso al Comitato per lo studio del Piano di Rinascita² sollecita la modernizzazione, nella consapevolezza di una profonda arretratezza che è soprattutto territoriale e che marca rilevanti disuguaglianze rispetto alle poche entità urbane riflettendosi su una contrazione della civitas, in un territorio che appariva come una urbs in sofferenza diffusa.

Il problema del riequilibrio infatti non era soltanto quello dell'Isola rispetto al resto del paese, ma si rifletteva in modo frattale tra la città e la campagna nella stessa regione.

Anche se un focus ricorrente della critica sul Piano di Rinascita e sulla sua attuazione è sulle politiche di concentrazione industriale, non si può negare tuttavia che anche grazie a una politica territoriale lungimirante di bonifica e di infrastrutturazione oggi esiste un'armatura territoriale e un'urbanità diffusa dei paesi.

2. LA CITTÀ TERRITORIALE.

È in questa atmosfera territoriale che nel nostro paese si sviluppano negli stessi anni le esperienze di pianificazione dei comprensori rurali e più in generale dei comprensori locali, con un'intensa sperimentazione tipologica nei centri rurali sia

¹ G. Maciocco, *Dominanti ambientali e progetto dello spazio urbano*, Urbanistica, n.104, 1995.

² L. Crespellani, *In cammino. Discorso pronunciato a Cagliari in occasione della prima seduta del Comitato per lo studio del piano di rinascita economica e sociale della Sardegna*, 30 giugno 1951.

GIOVANNI MACIOCCO

Ingegnere e architetto, professore emerito, fondatore e preside per molti anni della facoltà di architettura di Alghero dell'Università di Sassari.

Autore di diversi Piani Urbanistici e Territoriali.



³In Sardegna vi sono impegnati Fernando Clemente e altri con i piani dei comprensori di riforma in attuazione della riforma agraria a partire dal 1950.

⁴F. Choay, *Le regne de l'urbain et la mort de la ville*, in Aa.Vv. *La ville. Art et architectures en Europe 1870-1993*, Centre Georges Pompidou, Paris, 1994. L'urbano fa in un certo senso presagire l'inizio della scomposizione dell'antica solidarietà di *urbs* e *civitas*, essendo ormai l'interazione degli individui al tempo stesso demoltiplicata e delocalizzata. "non-place urban realm", è la parola d'ordine della letteratura radicale del periodo per proclamare che l'appartenenza a delle comunità di interesse diverse non si fonda più né sulla prossimità né sulla densità demografica locale. M. Webber (ed), *Explorations in to urban structure*, University of Philadelphia Press, Philadelphia, 1967. ⁵F. Clemente et alii (a cura di), *Rapporto sullo schema di assetto del territorio regionale*, Centro Regionale di Programmazione, Pizzi, Milano, 1980.



sull'organizzazione dello spazio dei poteri sia dei servizi pubblici, come ambulatori scuole, chiese, circoli sociali, spacci, ecc. che facevano intravedere il tentativo di un'urbanistica rurale, quasi un ossimoro, come se la campagna, da sempre servizio produttivo della città, cominciasse a mostrare le sue autonome potenzialità per una convivialità urbana³. Vi erano i germi della ricerca sulle dimensioni territoriali della città, sulla città territoriale, un filone di ricerca che si sviluppa nel tentativo di pensare l'urbano come ripensamento del concetto stesso di città, quando profonde trasformazioni, determinate soprattutto dalla convergenza di un insieme di innovazioni tecniche nel campo delle comunicazioni che investono lo spazio abitabile, aprono a una maniera di ubiquità nell'uso del territorio. Si determina, a partire dagli anni 1960, una fase cruciale nei processi di urbanizzazione dell'Europa, che vede il compimento di una mutazione che sancisce la fine della città come figura compatta e definita. Irrompe l'urbano, un sistema operativo, valevole e sviluppabile in ogni luogo, nelle città come nelle campagne, nei villaggi come nelle periferie, che è la nuova cultura e il suo modo al tempo stesso unico e polimorfo di investire lo spazio abitabile⁴. Scoprendo l'egemonia dell'urbano appaiono i neologismi con i quali si dà il nome alle cose: regione urbana, comunità urbana, distretto urbano dicono abbastanza dell'eclisse della città come l'abbiamo fino ad allora pensata.

3. LO SCHEMA DI ASSETTO DEL TERRITORIO REGIONALE.

Dalla necessità di pensare l'urbano rispetto alla persistenza nei nostri immaginari dell'immagine classica della città, prende avvio una fase cruciale della ricerca territoriale in Sardegna, una tappa dell'evoluzione della pianificazione territoriale che con la spinta della presidenza di Pietro Soddu si identifica con l'attività di costruzione dello Schema di Assetto del territorio regionale⁵. Uno scenario, elaborato attraverso un'intensa attività di ricerca alla fine degli anni '70, in un periodo decisivo per i nuovi orizzonti che si stanno delineando nelle dinamiche urbane e territoriali e che denunciano l'anacronismo di tanti termini che non riescono più a descrivere i fenomeni urbani e territoriali. Il concetto di regione urbana viene precisato e calibrato sul territorio dell'isola, assumendo la comunità come *civitas* di un'*urbs* allargata al territorio. Un concetto, questo che aggiorna le origini nobili di questo nucleo di atteggiamenti disciplinari che risiedono nella pianificazione regionale di matrice anglosassone e americana. Con i Regional Planners si scopre la regione – luogo delle reciproche interazioni tra popolazione, attività e luoghi – come unità di riferimento della pianificazione, come centro delle comunità umane, considerata prima di tutto come unità geografica. Nello Schema di assetto con la correlazione tra regioni urbane, regioni storiche e regioni ambientali viene inaugurata la nuova prospettiva che si apre per la pianificazione in Sardegna. La regione urbana designa che la qualità urbana non può essere più un attributo esclusivo del luogo centrale, ma un fenomeno di campo; un concetto questo che è coerente con il carattere eminentemente territoriale della Sardegna e che affida alle risorse e potenzialità del territorio le prospettive di una nuova urbanità. La corrispondenza tra regione urbana e regione storica e ambientale descrive l'inscindibilità della convivialità urbana dalla natura e storia di un territorio, anticipando in un certo senso il dibattito sulla sostenibilità poi sviluppato e amplificato tra le ultime decadi del Novecento e l'inizio di questo millennio. Il merito di questa fase della ricerca è aver riportato l'attenzione sulla geografia del territorio, come centro del ragionamento, che sanciva in un certo senso la necessità di esplorare le potenzialità urbane del territorio e della partecipazione delle società locali alla costruzione di questa prospettiva. Gli sviluppi di questa ricerca aprono prospettive rilevanti alla pianificazione intermedia con i piani comprensoriali e i piani delle comunità montane, che hanno il merito di esplorare le potenzialità urbane spostando l'attenzione dalla città ai territori, costruendo scenari inediti per una nuova convivialità urbana. Cresce la consapevolezza che l'abitare non può essere più un attributo esclusivo della città ma il suo allargamento territoriale richiama un'assunzione di responsabilità per prendersi cura del territorio nella sua interezza. L'elaborazione concettuale e gli sviluppi operativi che ne conseguono alimentano nuove forme del piano, influenzando la pianificazione di vasta area nelle sue varie declinazioni e la pianificazione urbanistica comunale, che scopre la natura urbana del territorio, così come la natura territoriale della città. Perdono perciò rilevanza alcuni dei

problemi classici dell'analisi urbana, come ad esempio quello del limite della città, mentre se ne affermano altri più legati al "senso della territorialità umana"⁶, che è a sua volta connesso all'estensione della convivialità urbana al territorio. È da questa vicenda che interessa le ultime due decadi del secolo scorso che emergono nuove modalità di cooperazione interistituzionale che anticipano forme organizzative e consolidati istituzionali come ad esempio le odierne unioni di comuni.

4. IL MUTAMENTO DEL CONCETTO DI STRATEGIA URBANA.

Le dinamiche dell'urbano rendono ciò molto difficile, perché è proprio in questi anni Ottanta che si consuma un mutamento epistemologico del concetto stesso di città, o meglio del concetto di strategia urbana che da strategia di sviluppo territoriale viene declinata a strategia d'impresa, accelerando e amplificando i processi di polarizzazione urbana in misura decisiva per il futuro dei territori. Irompe nell'universo urbano la competizione tra città, che spinge le città a pensare a loro stesse, alla loro immagine per contare qualcosa nel nuovo universo urbano che si sta delineando. Nel tentativo di afferrare e localizzare energie urbane sempre più limitate, si attuano strategie di marketing urbano e territoriale, neologismi presi in prestito dall'economia d'impresa che preannunciano il nuovo imperialismo disciplinare che si affaccia nel campo del progetto della città. Ma, come la storia ci insegna, è difficile uscire indenni dalle dinamiche della polarizzazione, che si avvitano rapidamente in forme di verticalizzazione gerarchica. È ciò che accade con le città globali, la vera potente rete che egemonizza il mondo urbano, alimentata dalle strategie di sviluppo del capitalismo finanziario nel mondo globalizzato. La strada della polarizzazione ripropone in modo latente un modello gerarchico, di città servite e di città serventi, queste ultime con la stessa miscela di funzioni, ma fatalmente più povera.

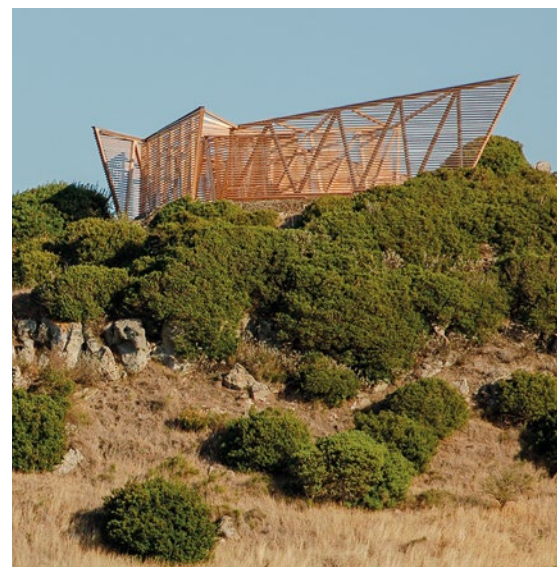
5. IL PROGETTO AMBIENTALE DEI TERRITORI ESTERNI.

È la dimensione ambientale che richiama la città a ripensare le sue relazioni costitutive con il territorio, ma anche a rivedere categorie descrittive, interpretative, concettuali e operative più adeguate a comprendere la sfera fisica e sociale della condizione urbana contemporanea. Ed è proprio nella dimensione fisica che si rendono visibili le patologie della città, a partire dalla crisi ambientale delle grandi densità urbane che è il punto di partenza delle esperienze di pianificazione urbanistica provinciale che si sviluppano tra la fine del 900 e i primi anni 2000 alla ricerca di una prospettiva urbana per il territorio dell'Isola. È in questa prospettiva che va considerato, ad esempio, il ruolo dei territori esterni rispetto alla nebulosa urbana centro-europea. I territori esterni rappresentano per certi versi la "città dei luoghi" di fronte alla "città dei flussi". I documenti ufficiali mostrano peraltro un'evidente sottovalutazione dell'entità delle wastelands europee e delle energie necessarie per il recupero delle terre contaminate della nebulosa urbana⁷, un "regno dell'urbano" pervasivo che investe da sud a nord la fascia centrale dell'area europea e si caratterizza in molta parte per una scadente qualità ambientale della vita urbana⁸. È in questo quadro che possono aprirsi per gli spazi esterni alla nebulosa urbana europea, per i vasti territori della natura e della storia, prospettive promettenti per la costruzione di un'altra urbanità, esterna alla metropoli europea, per certi versi il suo contrappunto ambientale, che fa sì che l'una non possa esistere senza l'altra. È l'avvio della costruzione di un nuovo mondo urbano che affida le sue prospettive possibili al coinvolgimento di "territori senza voce", l'altra soggettività territoriale. I territori esterni, veri e propri contospazi della città europea, si costituiscono sulla capacità locale di rielaborare internamente e dispiegare nelle varie componenti del sistema economico, culturale e sociale, le energie esterne della metropoli, sperimentando nuove cittadinanze, nuove economie, nuove culture.

6. UNA NUOVA FORMA DI PIANIFICAZIONE INTERMEDIA.

L'esigenza di far emergere, attraverso il progetto del territorio, una nuova urbanità, come nuovo rapporto tra civitas e urbs, tra società e territorio, deve superare prefigurazioni forse non più proponibili che richiedono nuovi costrutti concettuali, anche in relazione ai nuovi significati urbani determinati dai fenomeni di globaliz-

⁶R.D. Sack, *Human Territoriality*, Cambridge Univ. Press, Cambridge, Mass. 1986; D. Mark, A. Frank (Eds.), *Cognitive and Linguistic Aspects of Geographic Space*, Kluwer, ASI-NATO Series, 1991.



⁷Cfr. SSSE, *Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo* (prima bozza ufficiale), Riunione dei ministri dell'assetto del territorio degli stati membri dell'Unione Europea, Noordwijk, 9 e 10 giugno 1997.

⁸G. Maciocco, *Il progetto ambientale dei territori esterni: una prospettiva per la pianificazione provinciale*, *Urbanistica*, n.112, 1999.

[illegible]

ri”¹⁴, sotto l’influenza della domanda di sicurezza che ha un alto livello di politicità, se si rivendica questo abitare come diritto¹⁵.

È la dimensione ambientale che con una amplificazione della nozione di abitare che si estende oltre il nostro spazio di prossimità, ci richiama a prenderci cura del territorio nella sua interezza come spazio abitabile, facendo presagire una rinnovata dimensione collettiva nella necessità di condividere il paesaggio come bene comune. È questo lo sfondo in cui con la presidenza di Renato Soru viene dato corso nel 2005 e 2006 al Piano Paesaggistico Regionale, che rappresenta anche l’ultima tappa della parabola della pianificazione regionale, cui corrisponde il percorso evolutivo di una concezione estetica legata al percorso legislativo sul paesaggio. È la nozione di paesaggio ambiente, inteso come natura e storia, che associa alla forma il processo ambientale che la determina, e che il Ppr adotta andando oltre le misure di salvaguardia dei singoli beni perché con la individuazione degli ambiti di paesaggio introduce una estensione delle politiche del paesaggio al territorio complessivo. In questo senso quando diciamo che viviamo in paesaggi, significa che viviamo in territori che opponendosi alla standardizzazione del mondo secondo certe condizioni si rivelano come paesaggi, o vogliono creare le condizioni per diventarlo.

8. PAESAGGI IN AZIONE.

Nella condivisione del paesaggio come bene comune risiede la responsabilità della corrispondenza tra il vedere e il fare, tra l’osservazione e l’azione. Il paesaggio come bene comune è anche bene culturale perché il paesaggio come modo di vedere in relazione all’esperienza dell’abitare è tributario della evoluzione della sensibilità e della cultura di un territorio ed è in questo senso una entità costitutivamente culturale¹⁶ che nel progetto non ammette il distacco dell’osservatore rispetto all’oggetto dell’osservazione¹⁷. Il paesaggio siamo anche noi, soggetti del modo di vedere e inseparabili da ciò che vediamo. Non possiamo che vivere il paesaggio, la nostra azione progettuale si fonde con esso, come “una prospettiva somatica vissuta nel luogo”¹⁸ e il paesaggio diventa paesaggio in azione¹⁹. Una espressione che fa percepire una dinamica progettuale e progettante del paesaggio, che contrasta appunto con la separazione tra la contemplazione di un paesaggio e il viverci dentro. Al contrario, possiamo comprendere il paesaggio soltanto in quanto abitato e vissuto: un paesaggio in azione, appunto. Esperienze di paesaggi in azione sono in corso qui nell’Isola, ai primi passi, indizi di vitalità di strategie originali dell’«esperienza dell’abitare». Attraverso la perlustrazione storica delle microdiversità delle culture ambientali del territorio, si tenta ad esempio di trasformare la pastorizia in una attività moderna o rafforzare la molteplicità alimentare e quindi l’attenzione alla biodiversità. Oppure misurarsi con la conservazione del patrimonio delle colture storiche o con gli usi civici, come beni comuni da gestire con una governance comunitaria attenta alla sostenibilità, al passo con la ricerca internazionale - un tema non proprio limitato se ha propiziato nel 2009 l’assegnazione del Nobel per l’economia a Elinor Ostrom. E una inaspettata capacità di lettura dei mercati esteri collegata alla comunicazione esterna di un messaggio unitario, che è anche di uno stile di vita. Tutto ciò - ed è la novità più confortante - con una propensione all’investimento, inaspettata nel bilancio di piccoli comuni, sia a sostegno degli operatori sia della ricerca scientifica sia sull’arco delle possibilità che si aprono a un progetto di territorio solidale e sostenibile. Se questa è la prospettiva, la dotazione di beni comuni - istituzioni, capitale sociale, tradizioni culturali, quadri ambientali e appunto i paesaggi - diventa una variabile strategica di alto interesse²⁰.

9. CITTÀ DI PAESI.

Ma c’è di più, perché queste sono le basi per l’avvio di un cammino verso la costruzione di entità urbane inedite, città di paesi²¹ che si riconoscono in questi paesaggi in azione. Sono le città nuove del territorio, perché i piccoli centri sono soprattutto territori e proprio per questo rappresentano la qualità dei sistemi ambientali che sono essenziali alla nostra vita organizzata ed esprimono un vantaggio comparato rispetto alle grandi aree urbane dense. Unendosi tra loro riusciranno a diventare

¹⁴J. Lacan, *Il seminario. Libro VII. L’etica della psicoanalisi (1959-1960)*, Einaudi, Torino, 1994.

¹⁵C. Bianchetti, cit., 2014.

¹⁶J. Assmann, *La memoria culturale*, Einaudi, Torino, 1997.

¹⁷La stessa epistemologia della ricerca scientifica ha ormai adottato questa posizione rispetto alla scienza classica che come nota Edgar Morin¹⁷, “si fondava sull’idea che l’accertamento dei dati obiettivi attraverso il consenso degli scienziati di opinioni diverse le permetteva di eliminare lo spirito conoscente dalla conoscenza”. E. Morin, *La sfida della complessità*, Le Lettere, Firenze, 2017, p.50. La rimessa in discussione della disgiunzione tra l’osservatore e la sua osservazione è sopravvenuta in modo inatteso con Niels Bohr e la sua “Scuola di Copenhagen”, che ha dimostrato come la luce, a seconda delle modalità di osservazione si presenti come corpuscoli o come onde. Se dai micromondi ci spostiamo ai nostri macromondi, non possiamo progettare il paesaggio con distacco perché siamo da esso inseparabili, in esso immersi.

¹⁸J. Jacob, *Il paesaggio*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 133.

¹⁹G. Maciocco, *Paesaggi in azione*, *La Nuova*, settembre 2015.

²⁰P.C. Palermo, *Thinking over Urban Landscapes: Interpretation and Courses of Action*, G. Maciocco (Ed), *Urban Landscapes Perspectives*, Springer-Verlag, Berlin, Heidelberg, New York, 2008.

²¹G. Maciocco, *Piccoli centri e nuove convivialità urbane*, *La Nuova*, agosto 2015; G. Maciocco, *Nuove geografie urbane*, *La Nuova*, agosto 2015.

²²S. Sassen, *Espulsioni. Brutalità e complessità nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, 2015.

²³S. Sassen, *cit.*, p.238.

città di paesi, contemplando un'equivalenza tra città e territorio che favorisce anche la costruzione di economie strutturali orientate in senso ambientale. Questo è un rilevante potenziale urbano della regione, che per l'immanenza del territorio più ci rappresenta e che ci consente di esprimere un vantaggio comparato rispetto alle grandi aree urbane rappresentato proprio dal territorio come densità di natura e di storia. Sono segnali che sollecitano una ripresa della ricerca territoriale regionale con una intensità politica e disciplinare confrontabile con quella degli anni 80, per aggiornare le nostre categorie in relazione alle interazioni tra temi locali e dinamiche globali che hanno subito negli ultimi anni accelerazioni che si rendono visibili attraverso i loro effetti con le migrazioni di massa, le disparità sociali e territoriali, la contrazione della biosfera per gli impatti ambientali delle attività umane. Sono proprio gli anni Ottanta del Novecento, proprio gli anni in cui cambia il concetto di strategia urbana, il punto di partenza di trasformazioni dall'intenso processo di formazione di città globali che fungono da spazi strategici per lo svolgimento di funzioni economiche avanzate e dall'ascesa della finanza nella rete delle città globali; un processo che produce un'accelerazione senza precedenti di entità e processi, che le reti informatiche e di telecomunicazione amplificano con effetti apparentemente illimitati sulle economie e le società locali²². Si tratta di grandi tendenze determinate da assemblaggi di attori, mercati, tecnologie e governi potenti che Saskia Sassen riassume nella nozione di formazioni predatorie perché denotano condizioni planetarie di espulsione di persone, di economie, di spazi essenziali alla vita. In definitiva una progressiva contrazione della civitas e dell'urbs. Per la ricerca il punto cruciale, sociale, economico, spaziale, è quello che viene definito il margine sistemico, lo spazio intermedio tra esclusione e inclusione, ma anche potenzialmente il nuovo spazio su cui agire, in cui creare economie locali, nuove storie²³. Come, ad esempio, sta avvenendo in un certo senso con la formazione di città di paesi.

10. COMUNITÀ DI PROGETTO, FORMAZIONI URBANE.

Dobbiamo sapere che sono in gioco le questioni dell'appartenenza, della natura costitutiva della partecipazione cioè della sovranità della popolazione sui luoghi e sulla natura costitutiva dell'abitare la terra. Vedere la città come un paesaggio apre possibilità all'azione progettuale perché il paesaggio incorpora la natura costitutiva dell'abitare, il sentimento di appartenenza, perché lo si capisce se si agisce come se fosse proprio, pensando anche al futuro con la sovranità, amplificando il più possibile i beni comuni, i commons, per una gestione comune sostenibile da parte delle società locali. Progettare il paesaggio oggi significa in primo luogo assumere un concetto di paesaggio come soggetto, che si costituisce come intelligenza collettiva del territorio e chiama il progetto a costruirsi su un terreno di condivisione tra il sapere tecnico e il sapere comune, che non è altro che la storia personale e collettiva degli uomini che abitano un territorio. Un concetto che implica una "disponibilità al progetto", come disponibilità ad assumere nuovi significati nel territorio della città, differenti da quelli convenzionali, come ricerca degli elementi primari della sua costruzione, della sua sfera pubblica. In questa prospettiva, il progetto del paesaggio può essere immaginato come un processo complesso per pensare e progettare lo spazio pubblico contemporaneo. In questo senso, il progetto del paesaggio è il progetto della città.

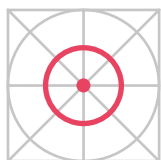
Per questo occorre considerare il paesaggio complessivo come bene comune, anche se questo comporta un processo complesso di ricostruzione di un'etica del luogo unitaria e condivisa, e orientare il dibattito su un progetto di convivialità urbana diffusa fondato sulla coerenza tra sistema paesaggistico ambientale e organizzazione dello spazio delle società insediate. Un progetto come cantiere permanente di urbanità, che si misura costantemente su campi di problemi e potenzialità del territorio, che attraverso percorsi di partecipazione, progressivamente trasforma le società insediate in comunità di progetto, competenti nella cura dei beni comuni del proprio territorio, renitenti a determinismi storici o ambientali, peraltro non autonome, né arbitrarie, ma mediate dalla influenza di una tradizione comune o almeno del contesto di convivenza. E proprio in quanto comunità di progetto, in grado di affrontare la pluralità e l'incerta coesistenza di situazioni che tendono a formare ordini parziali e frammentati, fenomeni ancora poco compresi, le cui dinamiche e



²⁴P.C. Palermo, *cit.*, 2008

[illegible]

*Studi preliminari per il Piano Urbanistico
Provinciale di Sassari (1999)*



Il governo del territorio e le questioni problematiche della pianificazione regionale

CORRADO ZOPPI

Un'analisi dello stato dell'Urbanistica in Sardegna viene approfondita attraverso le tre questioni fondamentali del rapporto tra VAS e governo del territorio, della funzione della pianificazione comunale e della nuova legge Urbanistica, dell'importanza delle politiche di pianificazione dei centri storici. Semplificazione delle procedure e decentramento sono individuati come chiave di volta per un utilizzo dello strumento urbanistico anche orientato alla tutela del territorio.

Le riflessioni che qui si propongono si riferiscono alla situazione della governo del territorio della Sardegna, con particolare attenzione alla prassi della pianificazione urbanistica comunale.

La discussione si articola attraverso tre focus: valutazione ambientale strategica (VAS) e governo del territorio, pianificazione comunale e nuova legge sul governo del territorio, pianificazione dei centri storici.

Si tratta di tre focus per favorire una riflessione ed un dibattito pubblico,

quindi una riflessione che non ha una conclusione, ma, piuttosto, che auspicherebbe una continuazione. Una chiave di lettura generale, in termini di "intenzione", potrebbe essere rappresentata da due parole chiave: "semplificazione delle procedure" e "decentramento delle competenze decisionali".

Come si evidenzia nel seguito, la situazione della Sardegna è piuttosto problematica, con riferimento ad entrambi i profili.

VAS E PIANI URBANISTICI COMUNALI

La Direttiva 42/2001/CE rappresenta, dal punto di vista normativo, una fondamentale formalizzazione del piano urbanistico orientata al paradigma della sostenibilità, in cui una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'efficacia della VAS si individua con la sua identificazione con il processo di piano, cioè con la sua endoprocedimentalità.

Il processo, attualmente avviato in Sardegna, di attuazione del D. Lgs. n. 152/2006 che recepisce la Direttiva nella legislazione italiana, pone una grande attenzione, nel disegno della valutazione, alla definizione inclusiva ed incrementale degli obiettivi delle politiche che devono essere valutate, ed alla partecipazione reale di tutti gli attori-chiave al processo, che riguarda sia la valutazione ex ante che quella in itinere.

Un momento molto importante della prassi connessa a questo processo è rappresentato dai molteplici processi di VAS che sono in atto per quanto riguarda l'adeguamento dei piani urbanistici comunali (PUC) della Sardegna al Piano paesaggistico regionale (PPR). Le Norme tecniche di attuazione del PPR (NTA) (art. 107) prevedono, infatti, che i Comuni adeguino i PUC al PPR entro un anno dalla sua approvazione, già avvenuta da oltre dodici anni. L'adeguamento comporta il pieno recepimento dei contenuti descrittivi, prescrittivi e propositivi relativi agli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo, e di quanto indicato nelle schede tecniche redatte per ogni ambito di paesaggio, per ora con riferimento ai soli ambiti di paesaggio costieri.

Ancorché l'adeguamento dei PUC stia comportando un periodo di tempo decisamente più lungo rispetto a quello previsto nelle norme di attuazione del PPR,

CORRADO ZOPPI

Ingegnere, Professore ordinario di Tecnica e Pianificazione Urbanistica e Presidente del Consiglio della Facoltà di Ingegneria e Architettura dell'Università di Cagliari

questo processo si caratterizza viepiù, in termini maieutici, come un autentico percorso di maturazione, per i Comuni (“Autorità procedenti” per il PUC secondo il D. Lgs. 152/2006), le Province e la Città metropolitana di Cagliari (“Autorità competenti” per il PUC secondo il combinato disposto del D. Lgs. 152/2006 e della Legge Regionale n. 9/2006), e la Regione, che entra nel processo di VAS come soggetto avente competenza in materia ambientale, soprattutto in relazione alle competenze attribuite alle regioni in materia di tutela del paesaggio dal D. Lgs. n. 42/2004, che si pronuncia sulle istanze di autorizzazione paesaggistica una volta acquisito il parere vincolante del Soprintendente per i beni architettonici e paesaggistici, storici artistici ed etnoantropologici (art. 146).

Non vi è dubbio che il principale motivo frenante lo sviluppo di una prassi virtuosa e di un regime accettabile della dialettica tra le pubbliche amministrazioni della Sardegna in relazione all’Urbanistica sia rappresentato dall’estrema difficoltà nell’adeguare i PUC al PPR e, di conseguenza, dalla mancanza della disponibilità di strumenti urbanistici aggiornati ed efficaci per la gestione dei processi spaziali, relativi alla tutela del territorio, alla disciplina delle trasformazioni, alla limitazione del consumo di suolo, alla protezione della natura e delle risorse storiche ed archeologiche dell’ambiente costruito.

Per razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei PUC in adeguamento al PPR, è molto importante far coincidere la VAS con il processo di definizione, adozione ed approvazione del PUC, e far coincidere, quindi, il momento della formalizzazione del parere motivato, che conclude la procedura di VAS, con la verifica di coerenza del PUC.

È, certamente, auspicabile un decentramento, ispirato al principio di sussidiarietà e leale collaborazione, delle competenze, che consentirebbe, da un lato, di alleggerire i compiti dell’Assessorato regionale dell’Urbanistica in materia di controllo di coerenza, e, dall’altro, di aumentare le competenze tecniche degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, il cui accentramento comporta un inaccettabile situazione di inefficienza e di lentezza nel processo di approvazione dei PUC.

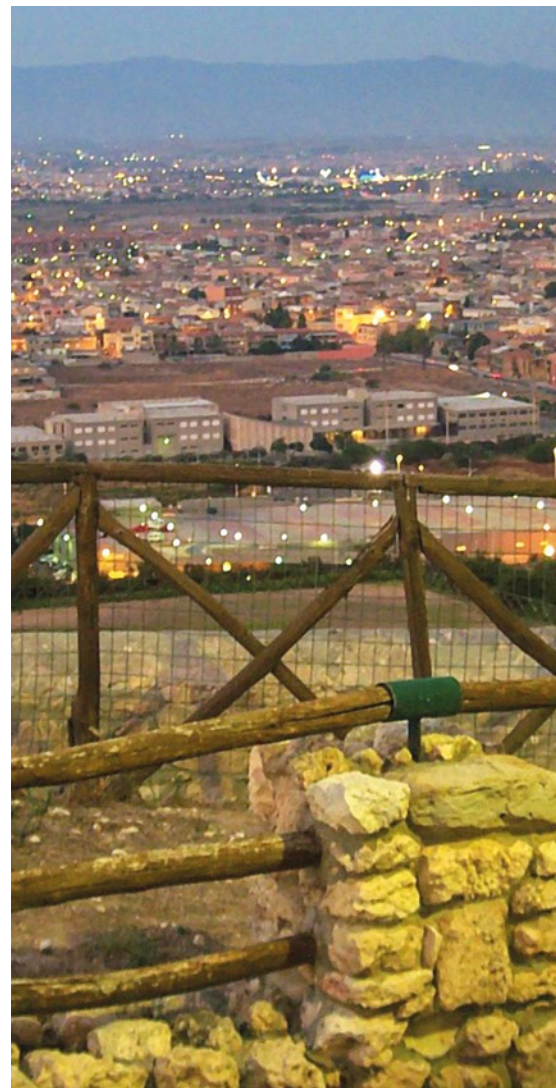
PUC E NUOVA LEGGE SUL GOVERNO DEL TERRITORIO

Purtroppo, l’orientamento del precedente Governo della Regione appariva ben diverso e tale da conservare il dualismo procedurale tra processo di VAS e processo di approvazione del PUC.

Nel Testo unificato, recentemente (4 Settembre 2018) licenziato dalla Quarta Commissione del Consiglio Regionale della Sardegna, recante “Disciplina generale per il governo del territorio”, che riuniva tre proposte di legge del Consiglio (nn. 19, 418 e 438) ed un disegno di legge della Giunta (n. 409), si definiva, al Titolo II, Capo III “Pianificazione urbanistica a scala locale” (artt. 41-47), una complicata procedura di approvazione del PUC, con due conferenze di copianificazione, ed una definizione della tempistica in apparenza rigorosa, seppure lunga, ma rispetto alla quale si capisce facilmente che le inadempienze temporali delle diverse pubbliche amministrazioni ed autorità coinvolte (MiBAC, Comune, Regione, Autorità competente in materia ambientale, Comitato istituzionale dell’Autorità di bacino) potrebbero generare ritardi tali da scoraggiare qualunque amministrazione locale dall’intraprendere il lungo e tortuoso iter dell’approvazione del PUC.

Non vi è, inoltre, alcun tentativo per rendere formalmente coerenti i processi della VAS e dell’approvazione del PUC, per cui i due processi si aprirebbero e sarebbero condotti su due binari paralleli il cui incontro, nelle due conferenze di copianificazione, sembra molto più formale e teorico che efficacemente realizzabile.

Stupisce, poi, la pervicace volontà politica di accentrare sulla Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia della Regione l’ultima parola nella lunga procedura di approvazione. I commi 18 e 19 dell’art. 43 del Testo unificato recano quanto segue: “18. La Direzione generale competente in materia di pianificazione urbanistica e paesaggistica accerta [...] l’avvenuto recepimento nel piano delle osservazioni, prescrizioni e condizioni formulate nella seconda conferenza di copianificazione e, al fine di valutare gli effetti derivanti dall’accoglimento delle osservazioni, convoca, ove necessario, la terza conferenza di copianificazione. 19. In caso di mancato o incompleto recepimento delle osservazioni, prescrizioni e condizioni formulate nella seconda conferenza di copia-



nificazione o qualora emergano nuovi elementi derivanti dall'accoglimento delle osservazioni, il comune è invitato, con provvedimento della Direzione generale della Regione competente in materia di pianificazione urbanistica e paesaggistica, a conformarsi ai pareri espressi, entro il termine perentorio di trenta giorni provvedendo, con apposita deliberazione del consiglio comunale, ad integrare gli elaborati del piano. Il piano modificato è inoltrato alla Direzione generale della Regione competente in materia di pianificazione urbanistica e paesaggistica, che con propria determinazione riscontra l'adeguamento e procede alla pubblicazione di cui al comma 21". Nel comma 20 si prevede, addirittura, che, in caso di inadempimento da parte del Comune, la Direzione provveda "direttamente alla correzione degli elaborati di piano e alla pubblicazione di cui al comma 21". Insomma, una procedura in cui gli organi eletti dei Comuni devono sottostare a quanto prescritto dagli uffici amministrativi della Regione, e possono persino essere sostituiti nelle proprie competenze in materia di Urbanistica locale da una Direzione, espressione della struttura amministrativa della Regione e certamente non legittimata da alcun pronunciamento democratico, che assume funzioni conformative nei confronti delle amministrazioni locali.

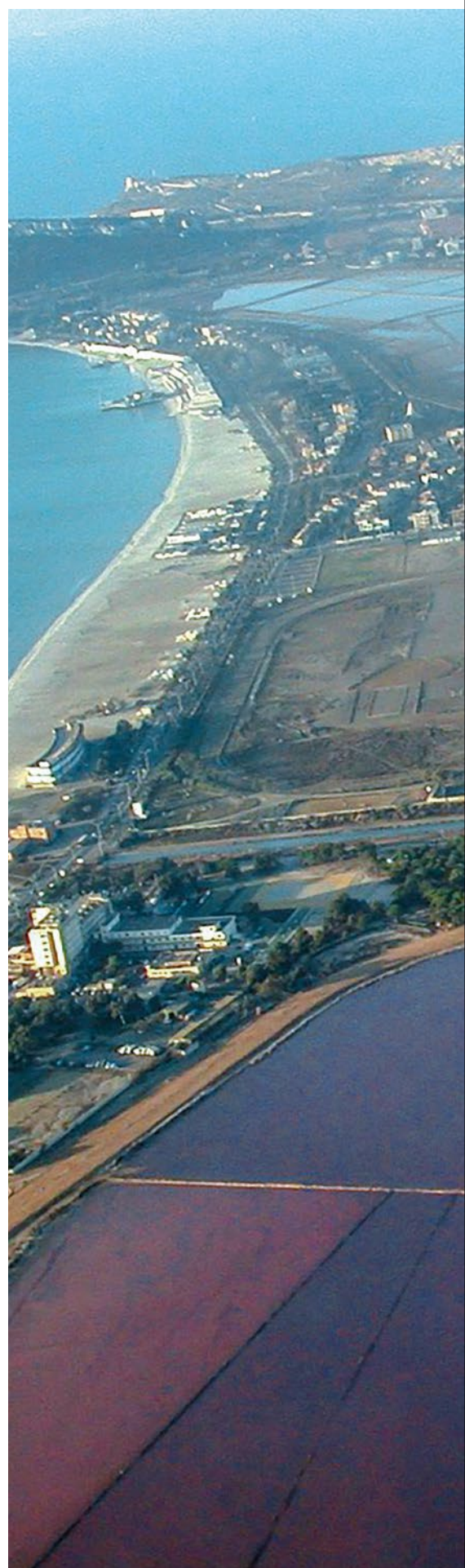
Vi è da chiedersi se questa impostazione sia migliorativa di una prassi della formazione dei piani urbanistici dei Comuni della Sardegna che, a dodici anni dall'approvazione del PPR, si configura come espressione preziosa di una positiva interazione tra Regione e Comuni, i quali, pur nell'assenza di una legge regionale che definisse formalmente l'approvazione dei PUC, hanno strutturato una sorta di common law del processo di pianificazione in cui, progressivamente, con l'approccio del learning by doing, tutti i soggetti coinvolti, pubblici e privati, sono, ormai, in grado di ritrovarsi.

Vi è da chiedersi, cioè, se vi sia veramente bisogno di una nuova legge per il governo del territorio, e, soprattutto, se vi sia bisogno di un Testo unificato così strutturato, che, ancora più della prassi consolidata, mortifica l'autonomia dei Comuni nella gestione della pianificazione urbanistica del proprio territorio.

L'approccio Regione-centrico che la Giunta regionale sancisce nel Testo unificato è accompagnato, tuttavia, da una buona idea orientata al sostegno della pianificazione comunale, che viene espressa dall'art. 14 recante "Condotta urbanistica e paesaggistica". Il comma 2 di questo articolo definisce quanto segue: "[L]e forme associative dei comuni [...] costituiscono la condotta urbanistica e paesaggistica con le seguenti finalità: a) supportare le attività di adeguamento e di gestione degli strumenti urbanistici generali al PPR e alla presente legge; b) predisporre gli atti amministrativi e gestire l'attuazione dei bandi di cui all'articolo 51; c) supportare la predisposizione dei piani attuativi di cui alla presente legge; d) esercitare le funzioni paesaggistiche subdelegate ai sensi della legge regionale 12 agosto 1998, n. 28 (Norme per l'esercizio delle competenze in materia di tutela paesaggistica trasferite alla Regione autonoma della Sardegna con l'articolo 6 del D.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, e delegate con l'articolo 57 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348), in attuazione degli articoli 146 e 159 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni; e) esercitare le funzioni delegate in materia di assetto idrogeologico; f) garantire funzioni di servizio e supporto informativo per gli utenti interessati alla attività di trasformazione urbanistica del territorio". Le condotte urbanistiche e paesaggistiche da parte delle forme associative dei Comuni potrebbero essere uno strumento formidabile per indirizzare efficacemente, attraverso l'applicazione di un approccio orientato all'attuazione della sussidiarietà orizzontale, il problema della cronica carenza di tecnici del territorio che caratterizza la stragrande maggioranza degli organigrammi dei Comuni sardi.

PIANIFICAZIONE DEI CENTRI STORICI

Di particolare rilievo potrebbe essere la funzione delle condotte urbanistiche e paesaggistiche per la redazione dei piani particolareggiati dei centri storici (PPCS). Nel quadro degli strumenti della pianificazione territoriale della Sardegna, nel contesto dell'attuazione del PPR, il PPCS è lo strumento volto a definire l'assetto dei processi della pianificazione attuativa relativi alle "Aree caratterizzate da insediamenti storici", per le quali le NTA definiscono una serie di indicazioni di tipo definitorio, prescrittivo e propositivo (artt. 51-53 nel quadro normativo comples-





sivo dell'Assetto storico-culturale, regolato dagli artt. 47-59). In particolare, l'art. 52 individua il PPCS come strumento formalmente necessario perché i Comuni esercitino pienamente le proprie competenze in materia di attuazione dei piani urbanistici comunali, con ciò esercitando, quindi, una forte pressione sugli amministratori locali perché sviluppino processi virtuosi ed efficaci di pianificazione attuativa nelle aree degli insediamenti storici.

In seguito all'approvazione del PPR, quindi, la Regione ha reso disponibile un significativo corpus di materiali per la definizione dei PPCS che ne sta significativamente orientando lo sviluppo dei processi di piano.

Nella redazione dei PPCS da parte dei Comuni si riscontra, quale conseguenza e risultato di una significativa influenza da parte dello staff tecnico degli uffici dell'Assessorato regionale dell'Urbanistica, spiccata coerenza ed omologazione rispetto agli indirizzi tecnici della Regione, che si manifestano, soprattutto: a) in una forte attenzione storico-tipologica e morfologica, per quanto riguarda l'analisi territoriale dei tessuti storici, che il PPR identifica come 'Centri di antica e prima formazione'; b) in un impianto normativo che evidenzia una forte connotazione prescrittiva orientata ad un approccio generalmente e strettamente conservativo.

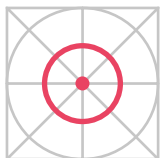
Come nel caso del processo di approvazione dei PUC, anche nel caso del processo di approvazione dei PPCS, e, segnatamente, nella verifica di coerenza rispetto al PPR, si riscontra la presenza di un "collo di bottiglia" rappresentato dall'intasamento dell'ufficio regionale, che opera presso il Servizio della pianificazione paesaggistica e urbanistica della Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia dell'Assessorato dell'Urbanistica della Regione Sardegna.

Anche in questo caso, come nel caso della VAS dei PUC in adeguamento al PPR, sarebbe auspicabile razionalizzare e rendere più spedito il processo di definizione, adozione ed approvazione dei PPCS, attraverso il decentramento delle competenze per la verifica di coerenza alle amministrazioni provinciali, o agli enti territoriali che ne acquisiranno le competenze qualora le Province cessassero la propria operatività, ed alla Città metropolitana di Cagliari, per aumentare le competenze tecniche degli enti locali, con la formazione di strutture tecniche decentrate per svolgere queste funzioni, quali, ad esempio, le già citate condotte urbanistiche e paesaggistiche, e per rendere più spedito e meno farraginoso il processo di approvazione dei PPCS.

LA PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO È FONDAMENTALMENTE ORIENTATA ALLA TUTELA.

L'Urbanistica non ha come ragion d'essere la definizione di politiche per sviluppo locale, non produce piani economici e non si prefigge di favorire l'inclusione sociale, anche se non esclude questi profili come forieri di riferimenti importanti. Secondo il quadro concettuale del PPR, la pianificazione del territorio in Sardegna significa assumere come obiettivo generale e sovraordinato la tutela e la valorizzazione del paesaggio come sistema di beni, componenti, contesti e sistemi identitari, definiti tramite gli assetti ambientale, storico-culturale ed insediativo.

Bisogna non attribuire a questa impostazione una valenza olistica che non può avere. Si tratta, piuttosto, di un tassello, solo di un tassello, che costituisce parte di una strategia complessiva, ancora in larga misura da attuare, per migliorare la qualità della vita della popolazione della Sardegna, strategia che è volta a definire e ad utilizzare diversi strumenti programmatori che integrino pianificazione economica, sociale, urbanistica e del paesaggio.



Dall'informazione territoriale alla pianificazione collaborativa con l'approccio Geodesign

MICHELE CAMPAGNA

Il progresso tecnologico offre oggi un'inedita e concreta possibilità di innovare il processo di pianificazione territoriale. Dallo studio delle dinamiche territoriali alla verifica della compatibilità ambientale delle scelte, l'avvento dell'era Smart offre indubbi vantaggi a fronte di uno sforzo volto ad un cambio di paradigma da parte di tutti gli attori coinvolti: dalla componente politica a quella tecnica, sino ad arrivare all'intera comunità di riferimento.

L'attuale stagione della pianificazione e del governo del territorio si confronta con nuove sfide globali e locali che ne aumentano la complessità in termini sia di problematiche da affrontare sia di processi da gestire. Scarsità di risorse, aumento dell'inquinamento, dinamiche demografiche, crisi economica, cambiamenti climatici sono solo alcuni dei fenomeni che richiedono nuovi approcci per garantire livelli accettabili di sostenibilità dello sviluppo.



In Europa, l'introduzione della Valutazione Ambientale Strategica (VAS) con la Direttiva 2001/42/EC ha offerto opportunità di innovazione per lo sviluppo dei processi progettuali nella pianificazione spaziale. Il processo di VAS che affianca quello del tradizionale progetto di piano introduce oltre al principio della valutazione ex-ante dei possibili impatti su ambiente, economia e qualità della vita, anche la necessità di approfondimenti conoscitivi più robusti, capaci di giustificare in maniera esplicita e trasparente le scelte. Il progetto, secondo i principi espressi nella Direttiva, dovrebbe essere sviluppato considerando alternative che evidenzino differenti possibilità di raggiungimento dei complessi sistemi di obiettivi e requisiti a fronte di differenti effetti o impatti (positivi e negativi) attesi. Il processo, inoltre, dovrebbe sviluppare forme inclusive di consultazione garantendo ampia partecipazione della comunità locale ai processi decisionali. L'innovazione introdotta dalla VAS tuttavia richiede una crescita culturale (e tecnica) degli attori coinvolti, senza la quale rischia di rappresentare un appesantimento tecnico-burocratico del processo di piano, con limitati vantaggi in termini di sostenibilità; come dimostrato dalla ricerca a livello internazionale questi limiti si rilevano di frequente. Un cambio di paradigma nel processo progettuale può richiedere del tempo per consentire la crescita delle capacità tecniche degli attori coinvolti, e l'introduzione di approcci, metodi e strumenti adeguati per cogliere appieno le opportunità di innovazione espresse nei principi della Direttiva.

Dal punto di vista tecnico il passaggio graduale dal formato analogico a quello digitale nella gestione delle informazioni territoriali può offrire la base di supporto per tale cambiamento di paradigma nel processo di piano. Nell'arco di poco più trent'anni, gli esperti del territorio sono passati dall'utilizzo di supporti conoscitivi cartografici cartacei ai nuovi formati dei dati geografici digitali propri dei sistemi informativi territoriali (o Geographic Information Systems, GIS) attraverso una transizione caratterizzata dall'utilizzo di cartografie numeriche in formato CAD (Computer Aided Drawing); questa transizione, peraltro, nella lenta evoluzione delle pratiche professionali non sempre può considerarsi conclusa. Nondimeno, attualmente in molte regioni Europa, sono disponibili, online e gratuitamente per il pubblico, svariate basi di dati territoriali codificate nei più moderni formati GIS standard che rende l'uso (e spesso i contenuti) delle basi di dati tradizionali obso-

MICHELE CAMPAGNA

Professore Associato di Tecnica e Pianificazione Urbanistica presso l'Università di Cagliari, dove è docente di Tecnica Urbanistica e Geodesign.

leti. In alcuni casi, il riconoscimento del valore di infrastrutture e sistemi informatici territoriali è istituzionalizzato da norme per il governo del territorio, come nel caso della Legge n°12/2005 della Regione Lombardia.

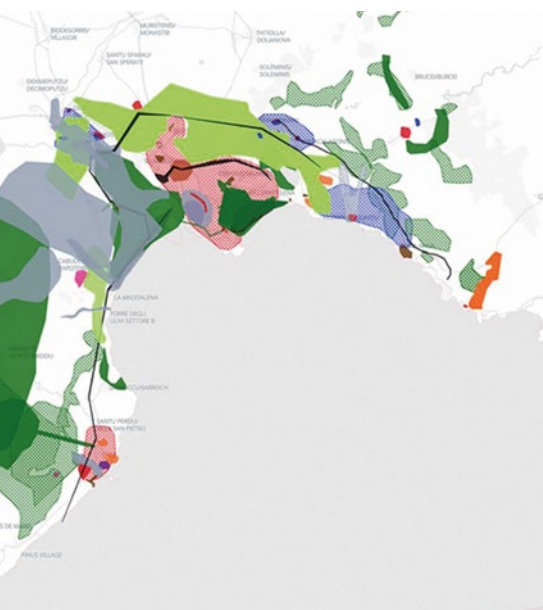
A livello Europeo una seconda Direttiva offre grandi opportunità di innovazione dei processi di pianificazione e governo spaziale del territorio, a tutte le scale. La Direttiva 2007/02/CE, infatti, istituisce la creazione dell'infrastruttura per l'informazione territoriale europea (INSPIRE), come strumento di condivisione pubblica coordinata secondo standard di interoperabilità semantica e tecnica, dell'informazione territoriale della pubblica amministrazione (o Authoritative Geographic Information, AGI) a tutti i livelli di governo. L'obiettivo è quello di garantire migliori livelli di protezione ambientale e sostenibilità dello sviluppo. L'implementazione di INSPIRE garantisce l'accesso libero all'informazione territoriale digitale in riferimento ai principali temi tradizionalmente di interesse per la pianificazione territoriale e urbanistica.

Inoltre, gli sviluppi delle tecnologie geo-informatiche di localizzazione e di rete (come il Global Positioning System, GPS, e i geo-browser, le mappe digitali del web) ormai diffuse a basso costo per tutti i cittadini, hanno generato nell'ultimo decennio lo sviluppo e l'ampia discussione della cosiddetta informazione geografica volontaria (o Volunteered Geographic Information, VGI). Al giorno d'oggi molti cittadini grazie alla diffusione degli smart-phones dotati di GPS si comportano, di fatto, come osservatori volontari (Goodchild, 2007), registrando e condividendo di continuo grandi moli di dati geo-referenziati, per specifici scopi, come nel caso dell'iniziativa openstreetmap.org che sta producendo una mappatura topografica ad alta risoluzione in tutto il pianeta grazie al crowd-sourcing, o semplicemente nel quotidiano uso delle apps dei social media. In particolare la continua creazione e condivisione in tempo reale di contenuti multimediali geo-referenziati (o Social Media Geographic Information, SMGI) aggiunge alla ormai ampia disponibilità di informazioni sugli aspetti fisici del territorio di AGI e VGI, nuovi contenuti informativi sulla dimensione sociale e comportamentale delle comunità, esprimendone allo stesso tempo valori e interessi (Campagna, 2016a).

Come nel caso della potenziale innovazione metodologica introdotta dalla VAS nei processi di pianificazione e governo del territorio, la capacità di utilizzare proficuamente le nuove fonti di Big Data territoriali, richiede nuove competenze in termini di metodi e strumenti per diventare efficace e produrre reale innovazione e benefici nel governo del territorio.

Al fine comprendere quali siano le nuove competenze richieste al planner per mettere in valore l'attuale potenziale di innovazione e contribuire a raggiungere più alti livelli di sostenibilità può aiutare l'approccio metodologico del geodesign. Come espresso dal nome, l'approccio fonda il progetto territoriale (a tutte le scale) su l'esplicitazione di un'approfondita conoscenza geografica grazie proprio all'utilizzo delle tecnologie informatiche nel rilievo, nella rappresentazione, nell'analisi, nella comunicazione dell'informazione territoriale integrate in sistemi informatici di supporto alla pianificazione (o Planning Support Systems, PSS). Operativamente il geodesign può essere definito come un insieme di tecniche supportate da strumenti informatici per la pianificazione dei sistemi naturali e antropizzati integrate in processi complessi che includono la concettualizzazione del progetto, l'analisi e la simulazione, il disegno di alternative progettuali, la definizione di specifiche e requisiti, la valutazione, la collaborazione e la partecipazione, tra le altre. Il geodesign presuppone una collaborazione tra professionisti del progetto, esperti di territorio, tecnici informati, e della comunità locale, nel processo progettuale. Con il geodesign si perde la tradizionale idea di un progettista del piano, a favore di quella di un coordinatore che guida ampi gruppi di lavoro nella realizzazione del progetto in cui interagiscono decisori, tecnici e in certi casi anche la cittadinanza. Il risultato progettuale è un risultato collettivo fondato sulla collaborazione e la negoziazione per la risoluzione dei conflitti a favore del consenso.

Dal punto di vista logico, lo studio di geodesign attraverso cui si genera il progetto, presuppone un processo integrato, iterativo, e ciclico che consenta il passaggio dalla conoscenza del territorio all'azione, e consta di una serie di fasi, alcune delle quali raramente si riscontrano in forma compiuta nelle pratiche reali di progettazione dei piani. Carl Steinitz, Professore Emerito della Harvard Graduate School



of Design, nel suo libro *Un Framework per il Geodesign*, pubblicato in Italia nel 2017, propone lo sviluppo di sei modelli da sviluppare attraverso successive interazioni in un processo ciclico.

Il modello di rappresentazione offre una descrizione dell'ambito di studio nella sua evoluzione fino al momento di inizio del processo progettuale (o orizzonte zero). Tale descrizione è tradizionalmente parte integrante dei documenti di piano, ma i suoi contenuti sono oggi arricchiti rispetto a quelli tradizionali da quelli del Rapporto Ambientale della VAS interessando in senso più ampio e comprensivo tutte le componenti dell'ambiente naturale e antropizzato. In questa fase, la disponibilità di dati digitali ufficiali offre oggi la possibilità di ridurre sostanzialmente le risorse da dedicare alla preparazione di elaborati cartografici e al calcolo, e allo stesso tempo amplia grandemente il potere analitico grazie all'applicazione dell'analisi spaziale con strumenti GIS. La disponibilità dei geo-browser, inoltre consente di condividere rappresentazioni geografiche non-tecniche nel WEB per la comunicazione a un pubblico allargato di fenomeni territoriali di interesse, contribuendo alla democratizzazione della conoscenza territoriale e progettuale.

Il modello processuale è volto allo studio della possibile evoluzione futura del sistema territoriale in assenza di azioni (o alternativa zero). In questo caso, le basi di dati territoriali (o geodatabase) costruite nel modello di rappresentazione, diventano l'input per strumenti di simulazione e modelli operativi, che consentono di proiettare nel futuro i trend in atto. Tradizionalmente, questo tipo di contenuti sono spesso limitati nel progetto degli strumenti di pianificazione urbanistica alla componente demografica nel processo di dimensionamento del piano, ma la disponibilità di dati territoriali e digitali consente di estendere la previsione alle dinamiche relative a tutte le componenti ambientali. I più recenti risultati nella ricerca nell'analisi dei dati SMGI inoltre dimostrano nuove potenzialità nello studio di comportamenti sociali in relazione alle dinamiche delle attività dell'uomo nello spazio urbano e territoriale, ampliando le dimensioni di analisi rispetto a quelle consentite dai tradizionali dati territoriali (Campagna, 2016a).

Lo sviluppo del modello di valutazione consente di associare i valori espressi dalla comunità locale (es. strategie politiche, o preferenze e bisogni dei cittadini) alle informazioni generate con i due modelli precedenti, e di esplicitare la conoscenza attraverso il linguaggio cartografico, più esplicito potenzialmente di quello verbale tradizionalmente utilizzato a questo scopo. Metodi di valutazione e di supporto alle decisioni multicriteri spaziali interattivi applicati con strumenti GIS e PSS consentono di fornire mappe di sintesi esplicite a supporto delle decisioni localizzative, rendendo il processo progettuale informato, trasparente ed esplicito. Questo tipo di contenuti è spesso omesso nelle pratiche della pianificazione territoriale e urbanistica, o se presente è limitato alla localizzazione di specifici usi del suolo, ma raramente utilizzato sistematicamente nel supporto del passaggio dalla conoscenza all'azione.

Il modello di cambiamento concerne la creazione di alternative progettuali sulla base della conoscenza espressa nel modello di valutazione. Dal punto di vista metodologico, gli sviluppi tecnologici consentono di supportare vari approcci in funzione della scala. Gli esiti più recenti della ricerca hanno dimostrato tuttavia che gli aspetti più innovativi sono riferibili alla progettazione collaborativa. I più moderni sistemi di supporto alla pianificazione, come la piattaforma *geodesignhub.com*, consentono di sviluppare alternative progettuali coinvolgendo un numero elevato di attori in un workflow progettuale collaborativo, supportato da interfacce user-friendly (Campagna et alii, 2016). In questo modo tutti gli attori possono esprimere (in forma cartografica) le proprie istanze progettuali in un processo interattivo di proposta, selezione e contestuale valutazione di impatto attraverso cui da diverse alternative progettuali emerge una soluzione basata sul consenso grazie alla negoziazione. In tal modo, il progetto diventa espressione pluralista e informata della comunità locale.

Il modello di impatto assicura che i possibili effetti negativi generati dal sistema delle azioni di piano restino al di sotto di soglie accettabili. Grazie agli strumenti GIS e PSS oggi disponibili sul mercato, è possibile il calcolo contestuale in tempo reale di costi, impatti positivi e negativi (Campagna e Matta, 2014), ed effetti cumulativi diretti e indiretti, e la rappresentazione di indicatori di performance in

pannelli di controllo interattivi (o dash-board digitali). In questo modo è possibile valutare in tempo reale durante la progettazione del piano i suoi effetti e possibili scenari what-if? delle azioni di piano nel momento in cui queste vengono disegnate sulle basi cartografiche digitali (sketch planning).

Infine, il modello di decisione consente di organizzare e tracciare il ruolo degli attori e le loro azioni, le preferenze e le scelte. Dal punto di vista dell'organizzazione dei processi, la ricerca di base ha iniziato di recente a occuparsi con esiti incoraggianti della possibilità di utilizzare tecniche e strumenti di business process management della gestione organizzativa dei processi di piano (Campagna, 2016b). I vantaggi attesi nel futuro prossimo sono relativi allo sviluppo processi più organizzati, efficienti e trasparenti, e all'orchestrazione delle tecnologie in sistemi sempre più smart di supporto alla pianificazione.

In conclusione, gli attuali sviluppi nel campo delle tecnologie dell'informazione territoriale offrono un ampio potenziale di innovazione nelle pratiche della pianificazione e la concreta possibilità di renderle intelligenti, o smart. I vantaggi riguardano sia lo studio delle dinamiche territoriali che il passaggio dalla conoscenza all'azione, facilitando la verifica della compatibilità ambientale delle scelte e i processi collaborativi con la partecipazione attiva di un numero sempre maggiore di attori. A fronte dei potenziali vantaggi tuttavia, l'innovazione richiede uno sforzo in volto a un cambiamento di paradigma da parte di tutti gli attori coinvolti, sia dei decisori, sia dei tecnici, sia qualora possibile della comunità allargata, senza il quale l'innovazione rischia di restare ancora a lungo confinata tra le mura dei più avanzati laboratori di ricerca.



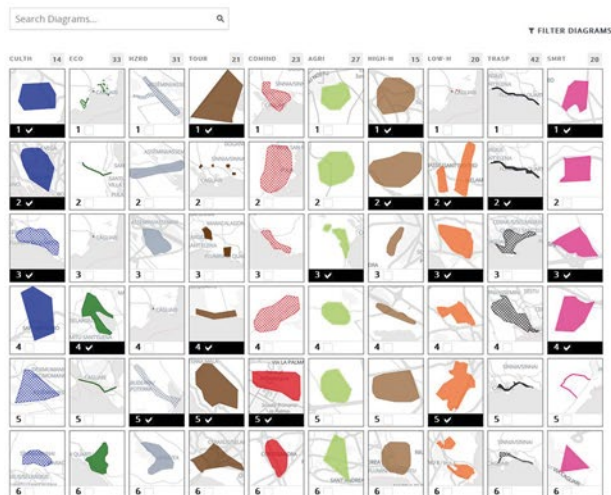
GEODESIGN HUB

INITIAL EVALUATIONS



ALL DIAGRAMS

DIAGRAMS DOWNLOADER



SYNTHESIS COMPARISONS

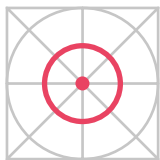
SHOW NEGOTIATIONS TABLE COMPARE DECISION MODELS

FILTER: ALL VERSIONS MAJOR VERSIONS ONLY



Riferimenti bibliografici

- Campagna M. & Matta A. (2014). Geoinformation technologies in sustainable spatial planning: a Geodesign approach to local land-use planning. In *Proceedings of SPIE. Second International Conference on Remote Sensing and Geoinformation of the Environment (RSCy2014)* (Vol. 9229). Society of Photo-Optical Instrumentation Engineers (SPIE). <https://doi.org/10.1117/12.2066189>
- Campagna M. (2016b). Metaplanning: About designing the Geodesign process. *LANDSCAPE AND URBAN PLANNING*, 156, 118–128. <https://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2015.08.019>
- Campagna, M. (2016a). Social Media Geographic Information: Why social is special when it goes spatial? *European Handbook of Crowdsourced Geographic Information*. <https://doi.org/http://doi.org/10.5334/bax>
- Campagna Michele, Carl Steinitz, Di Cesare Elisabetta Anna, Cocco Chiara, Hrishikesh Ballal, & Tess Canfield. (2016). Collaboration in Planning: the Geodesign approach. *ROZWÓJ REGIONALNY I POLITYKA REGIONALNA*, 35, 55–72.
- Goodchild, M. F. (2007). Citizens as sensors: The world of volunteered geography. *GeoJournal*. <https://doi.org/10.1007/s10708-007-9111-y>
- Steinitz, C. (2012). *Un framework per il geodesign: trasformare la geografia con il progetto*. Edizione italiana a cura di Michele Campagna. ISBN-13: 979-1220023696



La partecipazione civica alle trasformazioni del territorio: toccasana, intralcio o utopia?

GIOVANNI ALLEGRETTI

Le forme autoritarie portano ordine e la partecipazione caos? Nella gestione del territorio e delle politiche urbane non esiste la garanzia che le iniziative partecipative possano rendere le politiche maggiormente efficaci o efficienti, ma in diversi paesi e a diverse latitudini sono evidenti i risultati di forme di co-progettazione e co-gestione del territorio e delle politiche pubbliche in cui il rispetto del pluralismo si concilia con la necessità di prendere decisioni. L'urbanistica partecipata può più facilmente portare trasformazioni sostenibili, durature e resilienti, evitando le forme demagogiche e gestendo correttamente i processi di coinvolgimento dei cittadini nelle scelte.

FINALITÀ E POSSIBILI IMPATTI

Un recente – e indispensabile – libro intitolato “Abitare l'architettura della partecipazione. Prospettive sociologiche su uso, riuso e conservazione dei collegi di De Carlo” (a cura di Nico Bazzoli, edizioni Aracne) apre con una frase provocatoria di uno degli architetti-urbanisti italiani che più hanno sperimentato nel campo del coinvolgimento degli abitanti nella progettazione architettonica e territoriale, fino dagli anni '50 del '900. Per Giancarlo De Carlo, convinto dell'impossibilità di progettare senza gli abitanti (specie laddove si riconfigurino aree già abitate, toccando le sensibilità più delicate dei cittadini) “nell'ordine c'è la noia

frustrante dell'imposizione, mentre nel disordine c'è la fantasia esaltante della partecipazione”.

Se invertiamo i termini della frase, significa che l'imposizione porta ordine e la partecipazione caos? In verità, l'azione concreta di De Carlo e le sue profonde convinzioni sulla crisi dell'approccio tecnocratico alla trasformazione del territorio dimostrano l'esatto contrario: che l'autoritarismo pianificatorio a distanza di tempo produce sia noia che caos, mentre la partecipazione – capace di imprimere vitalità ai luoghi – a medio e lungo termine garantisce maggior resilienza e sostenibilità alle trasformazioni fisiche e funzionali di un territorio. Il caso del Villaggio Matteotti di Terni – il capolavoro partecipativo di De Carlo (nonostante le frustrazioni dovute alla sua estromissione dell'ultimo minuto da parte di una nuova proprietà dell'impresa per i cui operai il quartiere era stato pensato) – ne è una delle prove migliori. Non vi è contraddizione tra i due enunciati (quello che apre il libro su De Carlo e quello che emerge dalle sue sperimentazioni): la partecipazione porta vita, creatività e diversità agli spazi pianificati (concetti convergenti in un certo disordine creativo), ma allo stesso tempo genera senso di appartenenza, capacità di adattamento alle esigenze di chi degli spazi usufruisce nel quotidiano, comprensione della articolazione e della necessità di regole che affrontino la gestione della complessità. Pertanto, porta ai manufatti e agli spazi aperti che li connettono una maggiore duttilità, che li rende più resistenti al logorio del tempo e al mutare delle condizioni al contorno, e responsabilizza maggiormente i cittadini per la loro buona manutenzione.

Un chiaro riconoscimento di quanto detto fin qui viene dal sempre maggior ricorso al coinvolgimento degli abitanti nei progetti di rigenerazione urbana – specialmente delle grandi periferie del secondo dopoguerra e degli anni del boom economico – che in Italia deve molto soprattutto a un concorso INU-WWF che (alla fine degli



GIOVANNI ALLEGRETTI

Architetto e Urbanista, Senior Researcher al Centro per Studi Sociali dell'Università di Coimbra (Portogallo) Direttore del PhD “Democracy in the XXI century. Esperto di processi partecipativi, è stato formatore, consulente e valutatore per organizzazioni internazionali come Banca Mondiale, UCLG e Consiglio d'Europa, in oltre 50 paesi.

anni '90) aprì un'importante stagione di illuminati progetti di rigenerazione urbana integrata. In altri contesti (specie nelle cosiddette “aree depresse” e nei distretti rurali sia di paesi in via di sviluppo che di paesi nordici), la partecipazione diviene fondamentale anche nella trasformazione degli spazi aperti: ad esempio, in Danimarca varie esperienze di bilancio partecipativo in comuni di dimensione molto piccola servono a dare coesione ai tessuti abitati, cercando di venire incontro ai bisogni di spazi collettivi e di servizi che possano evitare nuovi fenomeni di urbanesimo con relativo abbandono di aree a prevalenza agricola.

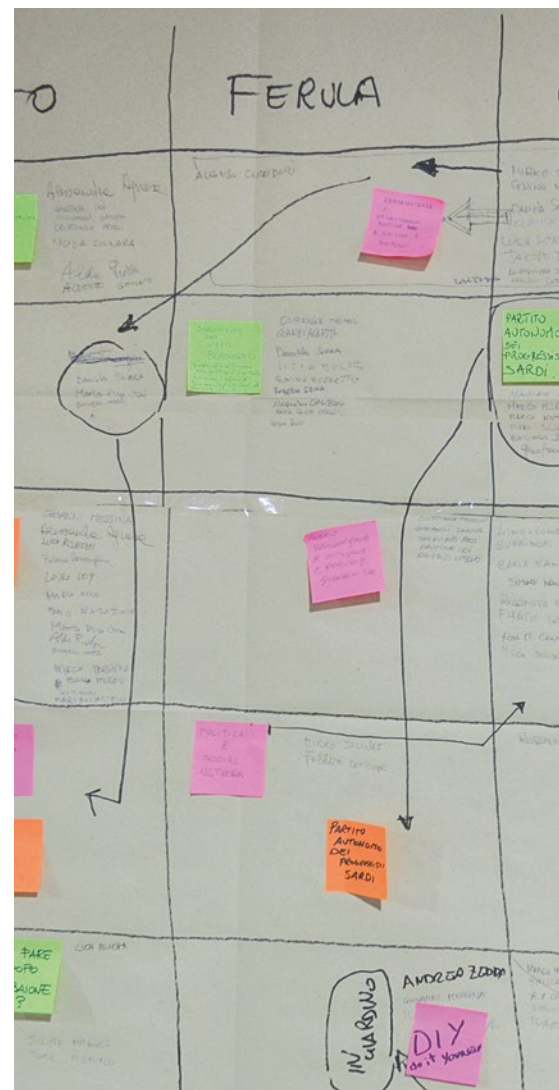
Guardando a questi esempi, ci potremmo domandare se la partecipazione dei cittadini alla trasformazione del territorio è un bene assoluto. Per alcune costituzioni – nel panorama mondiale – parrebbe di sì. Per esempio, le Costituzioni della Colombia, dell'Ecuador e della Bolivia la vedono come uno strumento per favorire la convivenza di popoli culturalmente diversi e come un mezzo per difendere la fragile natura di cui l'essere umano è parte integrante. La Costituzione Domenicana la considera un principio di efficienza ed efficacia delle politiche, e un fulcro fondativo delle relazioni di mutua collaborazione tra l'azione politica dei comuni e quella di altri livelli dello Stato che ne finanziano parte delle azioni sul territorio; la Costituzione portoghese, addirittura (all'art. 2), statuisce che l'approfondimento della democrazia partecipativa deve essere uno degli obiettivi centrali (e non solo un mezzo!) dello Stato di Diritto. Per quanto riguarda la Costituzione Italiana, di partecipazione si parla poco, e soprattutto se ne parla nell'ambito dei diritti legati all'organizzazione del mondo del lavoro e della giustizia; ma è certo che l'articolo 118 comma 4 del Titolo V riformulato nel 2001 (che parla delle forme di sussidiarietà circolare per attivare “dal basso” progetti e politiche di interesse comune) è strettamente legato alla necessità che ai cittadini siano garantiti maggiori spazi di protagonismo civico e politico. Tuttavia, ancora si tende a contrapporre la partecipazione al principio di efficienza delle politiche, come evidente dalle motivazioni di una sentenza del 2018 con cui la Corte Costituzionale ha stralciato parte della Legge sulla Partecipazione della Regione Puglia.

Naturalmente, è ovvio che il ruolo positivo della partecipazione dei cittadini alla trasformazione territoriale è funzione di molti fattori (dalla volontà politica di aprire solide partite di risorse alla discussione con i cittadini, alla quantità e alla autonomia gestionale di tali fondi; dall'esistenza di tessuti sociali organizzati, all'architettura organizzativa impressa agli spazi partecipativi), ma la sua indispensabilità non è più messa in dubbio nei regimi democratici, come molti documenti internazionali (tra cui l'Agenda 2030 dell'ONU e gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile) ricordano. E persino in molti paesi di tradizione autoritaria (come la Russia o la Cina) esistono percorsi partecipativi di grande interesse, la cui natura interscalare beneficia al contempo villaggi, città o regioni intere. Lo scopo – in questi ultimi casi – non è di rendere più intensa la democrazia, ma bensì di ridurre i conflitti e garantire maggiore efficacia delle politiche e rispondenza ai bisogni degli abitanti (il che spesso può rafforzare la posizione delle forze di governo, mitigando l'impressione del loro autoritarismo).

FAMIGLIE DI PERCORSI PARTECIPATIVI

Le forme di “partecipazione” che possiamo riconoscere oggi, hanno natura diversa e complementare: da quelle che Pedro Ibarra (2007) chiama “per irruzione” (dove i cittadini conquistano da soli spazi di protagonismo attraverso l'occupazione di spazi fisici o cibernetici per far sentire la propria voce) a quelle “per invito” (id.), gentilmente “concesse” dagli enti pubblici per dibattere o decidere insieme ai loro abitanti su temi centrali per la qualità di vita. Talora, la parola partecipazione (stiracchiata spesso dalla retorica politica fino a perdere senso e divenire uno slogan buono per tutte le stagioni) è utilizzata anche per indicare fenomeni strettamente legati alla democrazia rappresentativa, come la presenza attiva dei cittadini nelle fasi di voto in elezioni o strumenti di democrazia diretta (come referendum, plebisciti o proposte di legge di iniziativa civica). Dentro le due macro-famiglie sopra indicate esistono poi innumerevoli tecniche consolidate per coinvolgere gli abitanti nelle scelte (come ben provato nel Manuale del Community Planning scritto da Nick Waters) ed altre in continua evoluzione e ibridazione.

I sempre più frequenti fenomeni di “fertilizzazione incrociata” tra esperienze in-





teressate ad aumentare l'intensità democratica delle nostre democrazie (colpite da una forte crisi della legittimità percepita da parte degli abitanti) hanno sovente scala globale, e si intrecciano con reti di città e riforme del decentramento che mutano le condizioni al contorno e l'ambiente decisionale in cui le scelte di "politiche pubbliche del quotidiano" (per riprendere il titolo di un libro del designer di servizi Enzo Manzini) si sviluppano. Un esempio viene da alcuni casi di istituzioni metropolitane (come Torino o Firenze) che hanno voluto avviare percorsi di dialogo sociale per accompagnare la costruzione dei loro nuovi statuti, o si sono addirittura dotate – come nel caso di Grenoble, di Lima, o del Distretto Federale di Città del Messico - di percorsi di bilancio partecipativo (dove agli abitanti è data la possibilità di decidere gli investimenti relativi ad alcune partite del bilancio dell'ente pubblico) complementari e integrativi rispetto a quelli sperimentati in alcuni dei comuni del territorio metropolitano.

Senza dubbio, l'approccio alla centralità partecipativa è mutato rapidamente nell'ultimo trentennio. Nel 1985, il cosiddetto "paradigma di Karen Christensen" riconosceva interesse a coinvolgere i cittadini limitatamente a situazioni in cui la politica da sola non trovava unità di intenti nel riconoscimento - come nel modo di affrontare - macro-problemi di ordine strutturale (come il cambiamento climatico), mentre era destituita di interesse quando doveva affrontare temi per cui già esistevano soluzioni tecnologiche standardizzate da replicare (come la costruzione di fogne, ponti o altri manufatti e reti di servizi di base). Oggi, invece – in quella che Rosanvallon ha definito la "società della sfiducia" (2018) - ogni scelta politica di stampo autoritativo (ancorché legalmente legittima in un quadro di democrazie rappresentative elette liberamente) è messa fortemente in dubbio, contestata, destituita di legittimità e – spesso – si paralizza o si rinvia sine die. Non a caso, alcuni dei più interessanti percorsi partecipativi del nostro paese sono stati originati da questi impasse, come accaduto con il Dibattito Pubblico del 2009 sulla Gronda di Ponente di Genova, un ramo autostradale che per anni era rimasto paralizzato dalle proteste di "comitati del no", e che è arrivato a produrre un interessante consenso progettuale su un nuovo tracciato alternativo all'uso del Ponte Morandi: il quale è crollato lo stesso, prima che il nuovo progetto (bloccato per 9 anni da una macchina burocratica incapace di stare al passo con i tempi della partecipazione cittadina) vedesse la luce.

L'EFFICACIA DEI SISTEMI PARTECIPATIVI E I SOGGETTI COINVOLTI

Un rischio per i percorsi partecipativi che operano sulle politiche pubbliche e il governo del territorio è che la loro ridotta incidenza pratica (dovuta ad un impegno asimmetrico delle istituzioni nel promuoverli e poi nel dargli esiti concreti in tempi brevi) possa demotivare i partecipanti. Il sociologo Boaventura De Sousa Santos parla di "dupla patologia delle democrazie liberali", sottintendendo che – nonostante la partecipazione venga promossa per completare e rendere più efficaci le scelte della democrazia rappresentativa, se essa resta in posizione subalterna o troppo dipendente da queste ultime, i cittadini avranno un impegno decrescente, ed essa risulterà via via sempre meno incisiva. Per evitare ciò, si deve produrre un "controllo sociale" esteso a tutto il ventaglio (e alla sequenza delle fasi) di momenti progettuali, realizzativi e gestionali che caratterizzano politiche pubbliche e progetti: il che è sovente garantito dalla creazione di "comitati di monitoraggio e valutazione", commissioni miste di accompagnamento dei cantieri, giurie di cittadini estratti a sorte, osservatori civici, etc.

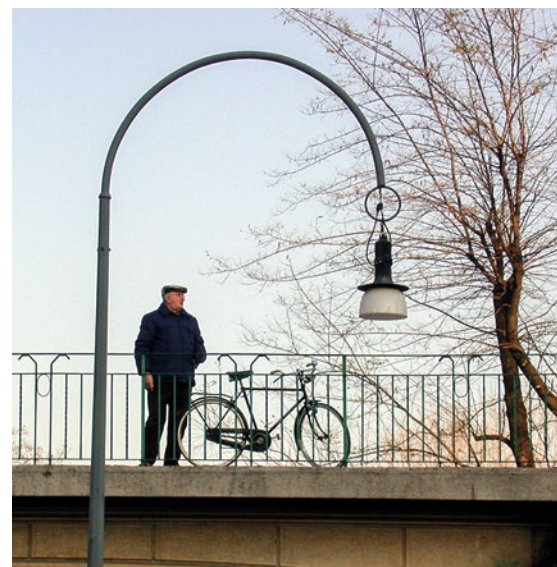
Nell'ultimo decennio (specie a partire da esperienze del Sud del pianeta) si sono diffuse anche in contesti nord-occidentali varie famiglie di percorsi partecipativi mirati a coinvolgere gli individui, motivando a un impegno civico molti di quei cittadini che oggi sempre meno si riconoscono nelle mediazioni dei corpi intermedi della società (partiti, sindacati, ONG, ordini professionali, settori accademici). Questi ultimi sono stati i protagonisti soprattutto di un'ondata di percorsi di dialogo sociale definita "concertativa" (ossia di negoziazione tra soggetti pre-organizzati) che ha trovato uno dei suoi esempi più conosciuti nella "pianificazione strategica", ad esempio quella che ha ristrutturato la Barcellona Olimpica, negoziando con diversi attori "portatori di interesse" trasformazioni urbanistiche e compensazioni. Oggi, invece, la centralità di questi attori nei percorsi partecipativi tende ad

essere sminuita, o comunque associata a spazi differenziati che possano attrarre cittadini non organizzati, ma egualmente interessati alle trasformazioni territoriali e della programmazione delle politiche pubbliche: o perché proprietari, inquilini o altre categorie di “aventi diritto” sui beni in trasformazione, o perché mossi da uno spirito civico desideroso di valorizzare e tutelare interessi o beni comuni. Tali spazi richiedono alle amministrazioni di andare oltre la negoziazione informale di interessi che segnava in passato i rapporti tra istituzioni pubbliche e soggetti sociali organizzati, e richiede forte strutturazione (ossia tecniche e metodologie consolidate di ascolto e elaborazione di mappe di bisogni e soluzioni possibili su cui investire), animatori che mostrino terzietà rispetto agli interessi degli attori in dialogo (spesso chiamati “facilitatori”) e un lavoro raffinato di semplificazione dei linguaggi, che deve aumentare la comprensibilità dei documenti e dei dibattiti su politiche e progetti pubblici, senza banalizzarli o ridurne artificialmente la complessità ad operazioni sloganistiche.

Proprio questo bisogno di equilibrio tra complessità e comprensibilità ha portato naturalmente a una “professionalizzazione” crescente di mediatori e tecniche di dialogo sociale, generando un nuovo tessuto imprenditoriale (a metà tra l’impresa privata e il terzo settore cooperativo) che supporta i poteri pubblici nelle diverse fasi di dialogo durante l’elaborazione e realizzazione di progetti, politiche e azioni di governo del territorio. In tal senso la “governance” (intesa come ambiente che affronta il governo della cosa pubblica in un’epoca di incertezza, inserendo nel dialogo attori diversificati che possano facilitare e rendere più efficace e durevole l’impegno istituzionale) è andata trasformandosi nelle sue forme. Ad esempio, si è arricchita di nuovi attori e di elementi di “gamification” dedotti da altri campi della sfera pubblica, riconoscendo che lo stimolo al gioco e gli incentivi alla competizione virtuosa possono facilitare l’interessamento o la fidelizzazione dei cittadini nell’impegnarsi in prima persona e nel responsabilizzarsi per vari aspetti della gestione e trasformazione dei loro territori di vita (Sgueo, 2018).

OGGETTO E SCALA DEGLI INTERVENTI PARTECIPATIVI

Se, durante gli anni ‘90 e 2000, la maggior parte dei percorsi partecipativi - nel nostro paese come in altri contesti - ha riguardato scelte di politica e pianificazione di scala municipale o provinciale (piani regolatori, piani paesaggistici, progetti di riqualificazione urbana integrata di quartieri periferici, contratti di fiume, etc.), l’ultimo decennio ha portato un naturale “salto di scala”, che - per poter lavorare in ambiti regionali, nazionali o persino continentali - ha richiesto forme di istituzionalizzazione o di “messa a sistema” di diversi canali partecipativi che hanno utilizzato le opportunità di riduzione dei costi partecipativi (sia degli enti pubblici che dei cittadini partecipanti) rese possibili dalle nuove piattaforme tecnologiche. Per esemplificare, vale la pena citare il lungo cammino evolutivo dei Bilanci Partecipativi (una forma di coinvolgimento diretto degli abitanti del territorio nella formulazione e gerarchizzazione di spese pubbliche e di documenti di bilancio) che è nata in Brasile alla fine degli anni ‘80, e oggi conta oltre 7.600 esempi municipali¹, ma anche ampi programmi a scala regionale (come quelli che coinvolgono 52 delle 84 regioni della Federazione Russa) e persino nazionale (come nel caso del Portogallo, dove il governo centrale applica questa forma partecipativa a molte politiche nazionali, con particolare interesse alla scuola e alle politiche giovanili). I temi di cui si occupano questi processi sono tra i più diversi, e vanno dalla trasformazione dello spazio pubblico a quella dell’edilizia scolastica, fino a percorsi specifici che riguardano la regolarizzazione fondiaria di aree di genesi spontanea/illegale o il recupero e la riqualificazione integrata di quartieri di edilizia sociale. Alcune esperienze (come in Messico e Madagascar) addirittura si cimentano nella redistribuzione delle royalties pagate da imprese transnazionali che gestiscono miniere, per pervenire a piani partecipativi ove stabilire le “compensazioni” territoriali ai comuni interessati dall’estrazione di minerali. Come si può vedere - a partire da un metodo centrato sulla co-decisione relativa a specifiche fette del bilancio annuale di singoli enti pubblici - il bilancio partecipativo finisce per toccare settori della spesa molto diversi, spesso ibridandosi con tecniche di pianificazione territoriale e della spesa di medio-lungo termine (piani regolatori, piani pluriannuali di investimenti e servizi). Esistono poi agenzie di servizi (come le Agenzie per le Case



¹Vedi: Dias, 2018



²Vedi ancora Dias (2018), op. cit.

Popolari di Parigi, Toronto o Poitiers o quella per la mobilità di San Francisco) che applicano la metodologia ai loro interventi tematici, gestendo budget pubblici di settore.

Se per la maggioranza dei casi nel pianeta, la scelta di adottare tali strumenti risulta un atto volontario (e quindi una vera e propria politica pubblica trasversale di singole maggioranze di governo), esiste un crescente numero di casi in cui l'adozione di metodologie partecipative diviene un pre-requisito per approvare documenti vincolanti o ricevere fondi statali. Come esempio, possiamo citare le leggi nazionali che prevedono che tutti i comuni usino metodologie di bilancio partecipativo nella programmazione della spesa annuale (come in Perù dal 2003, in Repubblica Dominicana dal 2006, e poi in Corea del Sud e Indonesia), o la Legge brasiliana sullo "Statuto delle Città", che dal 2001 obbliga i comuni con oltre 20.00 abitanti a realizzare processi di pianificazione partecipata. In quest'ultimo paese, negli ultimi anni, i tribunali hanno contestato e annullato interi piani regolatori (come quelli di Florianopolis o Salvador) proprio per la leggerezza con cui erano state introdotte le metodologie partecipative, configurando falsi percorsi dialogici. Anche in Kenya i percorsi partecipativi sono entrati in una fase di "giudizializzazione delle politiche", venendo riconosciuti dalla normativa e anche dalla giurisprudenza come pilastri indispensabili per la programmazione pluriennale del bilancio delle contee. Infatti, nel 2016, un giudice ha annullato l'approvazione di un bilancio per non aver realizzato azioni sostantive di coinvolgimento degli abitanti nella programmazione, generando un forte timore nelle altre contee, che hanno chiesto alla Banca Mondiale di organizzare formazione per il personale per colmare l'assenza di una cultura diffusa della partecipazione. In una direzione simile, la Banca Mondiale (nel 2013-2014) ha avviato un programma di "formazione dei formatori" sulle metodologie partecipative in tutte le università e i politecnici della Repubblica Democratica del Congo, per permettere loro di allevare nuove generazioni di funzionari pubblici e professionisti privati capaci di cogliere il valore aggiunto che la partecipazione dei cittadini rappresenta per le politiche pubbliche e una più efficace gestione del territorio. Un tale investimento ha reso più realista e funzionale una legge (approvata nel 2010 dalla Provincia del Sud Kivu) che prevede l'obbligo per tutti i comuni di realizzare percorsi di bilancio partecipativo: tale obbligo ha potuto generare nuove forme di "accountability", specialmente necessarie per quegli enti locali che (come in molti altri paesi africani) non sono gestiti da amministratori eletti, ma da figure nominate o ereditarie di "autorità tradizionali" legate alle culture originarie dei diversi paesi (figure di religiosi, sovrani di tribù, etc.).

VALORE E MODALITÀ DI INTRODUZIONE

Gli esempi succitati potrebbero indurre a pensare, erroneamente, che lo sviluppo di percorsi partecipativi nella gestione delle trasformazioni del territorio e delle politiche sia un fenomeno radicato soprattutto in contesti di paesi emergenti o in via di sviluppo, dove il decentramento è ancora in costruzione e le risorse dei governi sono limitate. Tale impressione risulta erranea come evidenzia il dato che, ad oggi, l'Europa è il continente con più esperienze al mondo di bilancio partecipativo²; anzi, molte delle esperienze africane (come quelle del Camerun, del Madagascar, del Mozambico, del Marocco o della Tunisia) ma anche alcune di altri continenti (per esempio in Colombia, Albania, Ucraina, Armenia o Romania) sono nate e si sono consolidate proprio per richiesta - e con l'appoggio - di enti di cooperazione nord-occidentali o di istituzioni multilaterali (come il Consiglio d'Europa) che hanno prima sperimentato in territorio europeo l'efficacia di metodologie partecipative che, se ben concepite e condotte, aiutano a rafforzare la fiducia reciproca tra cittadini e istituzioni rappresentative, ad aumentare la rispondenza delle politiche ai bisogni dei territori, a rendere più sostenibile la realizzazione e la manutenzione di opere pubbliche, e ad accrescere la capacità redistributiva delle risorse comuni, soprattutto a vantaggio delle zone più depresse e dei gruppi sociali maggiormente vulnerabili.

Anche in Europa o America del Nord, l'investimento normativo sulla cogenza della partecipazione va crescendo gradualmente, ancorché si preferisca dotarsi di norme che prevedano incentivi a migliorare ed estendere i percorsi partecipativi, piuttosto che obbligare gli enti pubblici a realizzarli forzatamente. In Polonia, dal 2009,

la legge nazionale “Solecki Fund” supporta oltre 1200 comuni rurali nella messa in opera di bilanci partecipativi (restituendo dal 10 al 30% delle risorse da essi investite in decisioni assunte partecipativamente). A New York - nel novembre 2018 - un’iniziativa referendaria cittadina ha chiesto al Sindaco di espandere a tutta la città un bilancio partecipativo già sperimentato per vari anni in oltre 27 quartieri e distretti elettorali (che ha mostrato effetti positive soprattutto sulla partecipazione di minoranze etniche, quartieri di edilizia popolare e categorie sociali svantaggiate). La Francia, dal 1995 - a somiglianza di quanto fatto in Quebec già dalla fine degli anni ’70 -, ha ufficializzato l’esistenza di sorta di una autorità indipendente (chiamata CNDP - Commissione Nazionale sul Dibattito Pubblico)³ che approva, coordina e valuta una serie di percorsi di dialogo sociale necessari per sbloccare l’iter progettuale delle maggiori infrastrutture del Paese di nuova concezione. A somiglianza del vicino, anche l’Italia si è dotata di una legge nazionale - il Decreto n. 50 del 2016, ancora poco conosciuto perché entrato in vigore in forma completa solo a fine agosto del 2018 - che auto-obbliga lo Stato a prevedere percorsi di dibattito pubblico su tutte le nuove infrastrutture nazionali superiori a una certa soglia di costo, e incluse in uno specifico elenco regolamentato dal Decreto n. 76 del 2018. Inoltre, varie regioni italiane si sono dotate di leggi per promuovere una nuova cultura della partecipazione, come è il caso del Lazio (tra il 2005 e il 2009), della Toscana (dal 2007), dell’Emilia Romagna (dal 2010) e - più di recente - dell’Umbria, della Puglia e del Trentino Alto Adige⁴.

³Vedi: www.debatpublic.fr

⁴Vedi nel Lazio, LR 16/2005; in Toscana LR 69/2007 e 46/2013, in Emilia Romagna LR 3/2010 e LR 15/2018, in Umbria LR 4/2010, in Puglia LR 28/2017 e in Trentino Legge Provinciale 3/2006 e 15/2015.

⁵Vedi: <http://democraziadeliberativa.com>

LO SCENARIO IN SARDEGNA

La Sardegna si potrebbe inserire in questa trasformazione culturale, attendendosi risultati positivi per governare la trasformazione territoriale e altri ambiti dell’azione pubblica? L’isola, già da tre anni, ha in ponte l’approvazione di una normativa di promozione della partecipazione civica alle scelte pubbliche; anzi, alla proposta istituzionale (rimpallata lentamente tra vari uffici regionali), si sono sommate iniziative “dal basso”, che hanno presentato contro-proposte⁵ di un testo valutabile dagli organismi rappresentativi, che appare più ricco e dinamico della bozza ufficiale discussa tra l’esecutivo alcune commissioni consiliari. Ma, soprattutto, a livello municipale, hanno iniziato a prendere forma (anche in piccoli centri) esperienze che mostrano che il dinamismo di una partecipazione sostantiva e strutturata con onestà dalle istituzioni è un fattore centrale per aumentare i partenariati tra le amministrazioni pubbliche e i settori del privato o del privato sociale, e soprattutto per affrontare nella forma più efficace le ristrutturazioni urbane (in particolare quelle dei quartieri più poveri, inclusa l’edilizia sociale) e altre trasformazioni che vengono a toccare - spesso con forti disagi durante i lavori - comunità già insediate sul territorio.

⁵Vedi: <http://democraziadeliberativa.com>

Se ripensiamo alle tristi vicende della trasformazione d’uso della Maddalena, della riconversione dell’Asinara e dell’ultimo Piano Paesaggistico che tanto ha lacerato le istituzioni sarde, portando a risultati dimezzati e poco “sfidanti” in relazione ad un territorio fortemente diseguale (per esempio tra la costa e l’interno) e ricco di aree fragili, non si può non pensare che - centrando la loro gestione su percorsi partecipativi allargati - i risultati avrebbero potuto essere ben diversi.

In fondo, infatti, mentre la politica rappresentativa tende spesso a rimuovere o ignorare i conflitti tra interessi e visioni antitetiche dello sviluppo del territorio (per poi paralizzare le decisioni quando questi diventano ingestibili), i percorsi partecipativi partono da una valorizzazione dei conflitti, da una separazione delle questioni e da un loro approfondimento in spazi appositi della sfera pubblica che puntano a gestire il conflitto per permettergli di canalizzarsi gradualmente verso forme costruttive di confluenza su scelte maggiormente consensuali. Ora, è vero che - tra le tante regioni italiane - la Sardegna non è di quelle che vanta una esperienza locale che possa mettere a rete un gran numero di “buone pratiche” di partecipazione municipale, per favorire un salto di scala ed un’estensione dei loro esempi a territori e livelli amministrativi diversi; ma, oggi, non mancano le opportunità di sfruttare tante reti costruite con altre città e regioni per “imparare facendo” e rinnovare le culture di governo del territorio in una direzione meno isolazionista e autoritaria delle amministrazioni elette, rispetto alle necessità e alla voglia di partecipazione espressa dai loro territori e dai loro tessuti sociali.



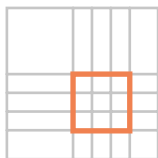
Vari strumenti possono ausiliare in questo cambio di prospettiva. Tra essi, la “Carta della Partecipazione” elaborata dall’Istituto Nazionale di Urbanistica nel 2016 (e oggi a disposizione di una vasta rete di comuni che ne hanno adottato i principi), il Manuale Europeo della Partecipazione redatto nell’ambito della rete URBACT, o i vari modelli di “Regolamento per la Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni” che il LABSUS e il Comune di Bologna hanno scritto e messo in pratica dal 2014. Quest’ultimo è oggi usato o emulato da quasi 180 città in tutta Italia per costruire partenariati di gestione di spazi e servizi pubblici che possano ottimizzare l’uso delle scarse risorse finanziarie dei municipi, e valorizzare la responsabilizzazione diretta di tanti cittadini attivi nella gestione di opere e politiche che – spesso con poco – posso contribuire molto a migliorare la qualità della vita delle comunità insediate.

Di certo, non sarà una legge da sola a produrre effetti positivi, specie senza volontà politica di diversi livelli istituzionali, senza un rinnovamento delle classi dirigenti, senza una maturazione dei tessuti di facilitazione e mediazione dei conflitti ed un entusiasmo dei cittadini che li spinga a dedicare più tempo a impegnarsi direttamente nella vita pubblica. Ma una legislazione onesta in questo campo - che significa impegno a rimettere davvero gli abitanti al centro dei processi decisionali che riguardano territorio e politiche pubbliche, e investimenti economici perché ciò avvenga in una forma che non ingeneri frustrazioni immediate nei cittadini – può avviare un “circolo virtuoso” capace di arricchire i modi del “fare politica” anche considerando la necessità di dialogare con tutti quei cittadini che sempre meno credono nell’infallibilità (o almeno nell’efficacia) della rappresentanza, sia di ambito politico che dei corpi sociali intermedi che in passato erano il centro pulsante di ogni percorso di dialogo sociale. Un tale cambio di passo andrebbe attivato soprattutto al fine di restituire alla politica fantasia progettuale e capacità di resistere alle sirene e alle lusinghe della sempre più aggressiva speculazione immobiliare e delle grandi multinazionali del turismo, attraverso nuove forme di alleanza con chi abita il territorio e si preoccupa per la sua cura, la sua vitalità e la sua sostenibilità. Ciò permetterebbe di evitare quella che il sociologo Antonio Tosi nel 1994 ha definito come “teoria amministrativa dei bisogni”, ossia la dichiarata incapacità di molte istituzioni di ascoltare e capire le richieste provenienti dal territorio e dai suoi abitanti, al di là di quelle per cui ha già da proporre delle soluzioni preconfezionate, elaborate nel passato.

Per rispondere alla domanda del titolo, non esiste una garanzia che le politiche partecipative possano rendere migliore, più efficace ed efficiente la gestione della nostra isola: ma vi sono seri indizi (provenienti da molti altrove) che un maggior pluralismo dei punti di vista non sia per nulla incompatibile con la necessità sentita dalla politica di “prendere decisioni”, e – anzi – se consolidata in una cultura progettuale che si affermi come routine di governo e pilastro della formazione delle nuove generazioni (di politici, di professionisti e di cittadini), possa accelerare la messa in opera delle trasformazioni territoriali progettate insieme agli abitanti, e rendere le scelte più sostenibili, durature e resilienti rispetto al mutare delle condizioni al contorno, che non sempre vanno nella stessa direzione delle politiche intraprese.

Riferimenti bibliografici

- Dias, N. (2018), *Hope for Democracy. 30 years of participatory budgeting worldwide*, Faro: Oficina/World Bank
INU (2014), *La Carta della Partecipazione*, Roma: INU Edizioni (scaricabile da www.inu.it/wp-content/uploads/Carta_della_Partecipazione_illustrata)
Kristensen, K. (1985), “Coping with uncertainty in Planning”, *Journal of the American Planning Association*, vol. 51, Issue 1, pp. 63-73
LABSUS/Comune di Bologna (2014), *Regolamento per la Cura e la Rigenerazione dei Beni Comuni Urbani*, Bologna: Comune di Bologna (Scaricabile da: www.labsus.org/category/cantieri/regolamento-amministrazione-condivisa-cantieri)
Manzini, E. (2018), *Politiche del quotidiano. Progetti di vita che cambiano il mondo*. Edizioni di Comunità
Rosanvallon, P. (2017), *Controdemocrazia. La politica nell’era della sfiducia*, Castelvecchi
Santos, B. (2004), *Democratizzare la Democrazia. I percorsi della democrazia partecipativa*. Città Aperta
Sgueo, G. (2018), *Games, Powers & Democracies*, BUP (Bocconi University Publishing)
URBACT/PaRTECIPANDO (2005), *European Handbook for Public Participation*, Roma/Parigi: Comune di Roma/ Urbact (scaricabile da urbact.eu/files/partecipando-european-handbook-participation)
Wates, N. (2000), *Community Planning Handbook*, Earthscan



Pianificazione dei Centri Storici, la tutela attraverso la valorizzazione

LUCA BOGGIO E FRANCESCO ATZERI

Chi interviene nei centri storici si scontra con l'incongruenza tra salvaguardia dei caratteri storici determinati dal Piano Paesaggistico Regionale e le altre norme urbanistiche. La stesura dello strumento attuativo è però favorita dai laboratori urbani per il recupero del centro storico con il coinvolgimento dei diversi attori per una congiunta riqualificazione urbanistica e paesaggistica. Bisogna proseguire e rigenerare i nostri centri urbani non più vincolabili all'interno di un apparato normativo basato su aspetti dimensionali, accrescendo la "cultura paesaggistica" del singolo proprietario che sarà così indotto a porre in secondo piano il proprio interesse personale.

IL DUALISMO CENTRO STORICO/CENTRO MATRICE

Ad una semplice lettura della normativa specifica sui centri storici (che abbiamo sintetizzato più avanti) è evidente come intervenire nel centro storico significhi contemperare la tutela del bene paesaggistico con le esigenze urbanistiche edilizie legate alla riqualificazione e al recupero urbano e sociale. D'altronde il concetto di centro storico è connaturato con l'immagine delle nostre città, dove la storia non solo si manifesta in superficie, ma affonda le sue radici in un "humus archeologico" e nelle sue stratificazioni a cui dobbiamo far sempre riferimento nella conservazione e nella riqualificazione urbana.

Si deve pertanto intervenire all'interno di un bene con tutela paesaggistica (il Centro Matrice) con norme però che derivano dalle esigenze di pianificazione delle zone omogenee (la zona A, centro storico). Il pianificatore si trova quindi a elaborare un progetto di tutela utilizzando gli strumenti (regolamenti, parametri...) della ricostruzione/recupero e non della salvaguardia.

Nella fase di verifica della coerenza del Piano con il PPR si scontrerà con norme che, attraverso indirizzi e prescrizioni generali, condizionano l'edificato e il suo sviluppo.

Ad esempio è estremamente difficoltoso ridefinire tratti di viabilità con la conquista di slarghi e nuove piazze (anche derivanti da edifici dismessi e non recuperabili, acquisiti o acquisibili dall'Amministrazione) poiché le NTA (Norme Tecniche di Attuazione) recitano:

art.55 - per i manufatti edilizi e gli spazi aperti di pertinenza che mantengono i caratteri storico tradizionali, gli interventi devono essere rivolti esclusivamente alla conservazione, riqualificazione e recupero, comprendenti manutenzione ordinaria e straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione nel rispetto delle tipologie originarie, riguardanti non solo i corpi di fabbrica ma altresì le recinzioni e le relazioni originarie con gli spazi vuoti di pertinenza degli organismi edilizi, da considerare e salvaguardare nella loro integrità; è possibile il cambio di destinazione purché non distruttivo della identità culturale del manufatto e del suo contesto;

Continua

per i manufatti edilizi e gli spazi aperti di pertinenza significativamente alterati



LUCA BOGGIO E FRANCESCO ATZERI
Ingegneri, urbanisti.
Autori di diversi piani per
i centri storici in Sardegna.

o resi non riconoscibili, lo stesso strumento urbanistico deve prevedere misure atte a garantire la riqualificazione dei tessuti modificati con un complesso di regole insediative, espresse anche mediante abachi, rivolte a favorire la conservazione degli elementi identitari superstiti (quali permanenze edilizie, recinti, divisioni fondiari, percorsi). In particolare, per le unità edilizie ed i tessuti sostituiti in tempi recenti, devono prevedersi interventi di ristrutturazione edilizia e urbanistica, demolizione con o senza ricostruzione, che per densità, rapporti di pieni e vuoti, altezze, allineamenti e affacci risultino coerenti con le tipologie storiche tradizionali del territorio e non pregiudizievoli delle preesistenze.

Leggendo tra le righe, immaginando una applicazione “severa” della norma si capisce come, pur in presenza di eventuali idee lungimiranti, condivise da progettisti e amministrazione committente, sia difficile che queste prevalgano sulla necessità di salvaguardia del bene, sottraendosi alle cogenti regole della ricostruzione. Si potrebbe quindi verificare che il tracciato viario storico (leggibile solo nei contorni degli isolati) prevalga sui tessuti alterati e debba quindi essere riproposto.

Medesime problematiche si incontrano quando appare necessario, o comunque possibile per il progettista, proporre nuove tipologie nella ricostruzione che, per sagoma, scatola volumetrica, allineamenti e schemi dei prospetti, mal si accostano alla disciplina normativa che impone invece una riproposizione della tipologia storica tradizionale.

Si pone una riflessione sul caso (documentabile) di un centro storico inesistente (per tipologie, volumi e altezze...) sul quale il Centro Matrice viene ridisegnato come da PPR. In questo caso, la cartografia di impianto storico (trama viaria e contorni degli isolati) appare come un layer trasparente e non più rintracciabile sull'aerofotogrammetrico di Piano (l'edificato storico è scomparso!).

La metafora della impossibile sovrapposizione dei layers di piano (catasto di impianto, catasto attuale ...) sulla foto zenitale attualizzata, in questi casi, mostra elementi di confronto scoraggianti. Negli stessi elementi si dovrà poi rintracciare la possibilità di prevedere tipologie e planivolumetriche che richi amino l'edificato storico!

LE PARTI COINVOLTE

Il processo pianificatorio coinvolge soggetti diversi per capacità decisionale, propositiva e partecipativa.

Il pianificatore, sulla base delle scelte strategico-programmatiche dell'amministrazione comunale, elabora il Piano nel rispetto delle norme sovraordinate cercando di salvaguardare il bene paesaggistico nella sua interezza e complessità, proponendone una ipotesi di sviluppo finalizzata alla sua riqualificazione e riuso.

Il processo progettuale dovrà confrontarsi con i diversi interessi e sensibilità delle parti coinvolte e il progettista dovrà necessariamente assumere il ruolo di coordinamento. Il singolo, nell'esercizio del suo diritto di proprietà, difficilmente fa prevalere su questo la valenza paesaggistica del suo bene inserito nel contesto dell'area di pianificazione. Di conseguenza i parametri edilizi (altezze, volumi, indici e distanze...), propri di una pianificazione oggi superata, rischiano di condizionare e governare negativamente il progetto di Piano nelle sue componenti paesaggistiche. Il paradosso consiste proprio nel fatto che attraverso le grandezze edilizie il Piano trovi la sua corretta applicazione. A queste si possono associare altri elementi (il colore, il planivolumetrico delle ricostruzioni...) letti troppo spesso come limitazioni all'utilizzo delle singole proprietà.

Di fatto manca una reale cultura paesaggistica e un confronto costruttivo tra le parti in gioco poiché, se è vero che l'amministrazione regionale ha prodotto innumerevoli pubblicazioni di supporto all'atto pianificatorio del centro storico o matrice (manuali del recupero, linee guida, repertori ...) è pur vero che tali pubblicazioni troppo idealizzano i nostri centri abitati.

Il tutto poi si complica quando il singolo intervento, in assenza di un piano attuativo, deve passare il vaglio della valutazione paesaggistica. Si entra nel campo delle relazioni paesaggistiche di accompagnamento ai progetti previste dal Codice, per le quali non sempre è possibile trovare una linea di valutazione omogenea.



LA GESTIONE DEL PIANO, IL LABORATORIO

Ad un'equazione che appare irrisolvibile con i metodi tradizionali con problematiche come quelle appena esposte, viene incontro un metodo, oggi ancora poco utilizzato, che meglio affronta questo tipo di incongruenza: i Laboratori, spazi d'interazione progettuale che pongono alla base del loro funzionamento la condivisione della norma (paesaggistica, urbanistica, edilizia) a partire dalla creazione di uno scenario comune tra gli attori coinvolti. Laboratori che siano capaci di stimolare forme di rigenerazione urbana, di riuso del patrimonio storico dismesso (a forte rischio di definitivo abbandono), degli spazi vuoti, delle piazze (spesso ricondotte a slarghi e non vissute), riconducendo la Norma del PPCS (Piano Particolareggiato dei Centri Storici) alla semplice attuazione degli intenti comuni e delle volontà condivise.

Il Piano Particolareggiato del Centro Storico (o Matrice) merita quindi, nella sua fase di prima applicazione, una particolare attenzione. Esso interessa procedure e riguarda aspetti che esulano dalla "routine" degli uffici tecnici comunali. Il Piano deve essere ben conosciuto dalle parti (uffici, tecnici progettisti, proprietà) e ben chiaro deve essere il suo processo applicativo.

Le enormi incombenze cui sono sottoposti gli uffici comunali, peraltro sottodimensionati rispetto alle reali esigenze, mal si sposano con le necessarie attenzioni da rivolgere all'applicazione del Piano. Trattasi della necessità di agire con specifica competenza atta al recupero dei valori storici dell'edificato, in un contesto di salvaguardia e valorizzazione del bene paesaggistico.

La diffusa assenza di organi pluridisciplinari di affiancamento agli uffici nella scelta (commissione edilizia) consegna al tecnico istruttore la valutazione delle pratiche e l'applicazione del Piano.

La Regione Sardegna, con la L.R. 45/1989, art.7 "direttiva per i centri storici" e successivamente con le possibilità di finanziamento istituite con la LR 29/1998, art.19 "laboratorio per il recupero dei Centri Storici", strumenti con funzioni stabilite dalle norme di attuazione della pianificazione attuativa comunale, ha messo in campo importanti azioni di aiuto nelle fasi di applicazione e vigenza del Piano. L'istituzione del Laboratorio per la gestione partecipata del Piano (impiegando progettisti, addetti ai lavori e consulenti esterni) consentirà di perseguire i seguenti obiettivi:

- Illustrare il metodo che ha portato alle nuove regole;
- Illustrare la cartografia di Piano e le Norme specifiche;
- Effettuare, preventivamente all'intervento, un sopralluogo sul posto (verifica dei dati dimensionali, verifica della situazione interna, valutazione degli elementi di pregio, confronto con la scheda dell'Unità, individuazione delle invarianti);
- Compilare una scheda sul progetto proposto da inviare al Tecnico Istruttore;
- Valutare infine, in affiancamento ai tecnici comunali, l'intervento proposto.

Così la "direttiva":

"il laboratorio per il recupero dei centri antichi e dell'insediamento minore ha compiti di:

- a) catalogazione e definizione delle tecnologie edilizi in funzione della predisposizione di tecniche di recupero relativamente alla struttura fisica degli abitati;*
- b) formulazione di modelli, progetti di settore e procedure di intervento rapportate alle tipologie edilizie, ai materiali ed agli elementi di arredo urbano;*
- c) indagine tipologica e funzionale dei manufatti in relazione alle trasformazioni storicamente intervenute ed alle modificazioni possibili;*
- d) predisposizione di tipologie di intervento standard e di contratti-tipo..."*

Il laboratorio può inoltre assumere carattere permanente e divenire "scuola delle buone pratiche del recupero" e gravitare su agglomerati o reti di comuni.

Impensabile l'assenza di dialogo, anche nelle fasi di applicazione del Piano, con Regione e altri enti competenti (aspetti urbanistici e paesaggistici), dialogo che può essere mantenuto vivo dalle attività proprie del Laboratorio.

Il prof. Fernando Clemente nella sua prefazione al testo "Centri storici e Territorio" (Franco Angeli editore, 1997) raccontava con sintesi: "... un comune non può pro-



cedere a pianificare separatamente il proprio centro storico, come se fosse un'isola museale, ma deve associarsi ad altri comuni per costituire un consorzio intercomunale; ciò consentirebbe di realizzare importanti sinergie nelle attività del laboratorio permanente per il recupero dei luoghi storici”.

Cogliamo dal medesimo autore, nello stesso testo, una preziosa definizione:

“Il centro storico, in quanto rappresenta l'origine della comunità locale, è la principale fonte di identità per la comunità stessa”.

I CENTRI STORICI ATTRAVERSO L'APPARATO NORMATIVO

- La Costituzione Italiana all'art.9, comma 2, tra i principi fondamentali, sancisce che la Repubblica “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e culturale della Nazione”, queste tre grandezze possono essere considerate costitutive e fondanti dei centri storici.
- La legge 1 Giugno 1939, n. 1089 (sulla tutela delle cose d'interesse artistico e storico) e 29 Giugno 1939, n. 1497 (sulla protezione delle bellezze naturali), tutelano il singolo immobile al di fuori del complesso ambientale di cui è parte, attraverso obblighi e vincoli prevalentemente rivolti al “non fare”.
- La Legge n. 765/1967 “Modificazioni ed integrazioni alla legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150” (la cosiddetta “legge-ponte”) istituisce l'obbligo, per le amministrazioni comunali, di perimetrare il centro abitato. Nell'art. 171, in particolare introduce due concetti fondamentali in merito alla tutela e alla valorizzazione dei centri storici:
 1. l'esigenza di considerare il centro storico nell'ambito della pianificazione urbanistica generale;
 2. l'individuazione di standard urbanistici specifici, che prescrivano il rispetto di particolari aspetti tipologici e formali degli agglomerati urbani (quali ad esempio la conservazione delle densità edilizie e fondiari preesistenti, il divieto di superare le altezze degli edifici già esistenti, etc.).
- La Legge n. 865/1971 “Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica.”, all'art.17, comma 4, introduce il concetto di “aree.....delimitate come centri storici”, senza però formulare la nozione di centro storico e la necessità della sua individuazione all'interno dello strumento urbanistico.
- Il titolo IV della Legge n. 457 del 5 agosto 1978 “Norme per l'edilizia residenziale”, introduce i “piani di recupero” (art. 28), intesi come piani di riqualificazione urbana e ambientale, diventando l'articolato normativo di riferimento per il recupero del patrimonio esistente. La legge non si occupa in maniera specifica dei centri storici, non distinguendo il recupero e la rivitalizzazione dei centri storici dagli altri interventi.
- La legge n. 179, del 17 Febbraio 1992 Norme per l'edilizia residenziale pubblica”, introduce i “Programmi integrati di intervento”, strumenti finalizzati a trasformare i tessuti urbani degradati, i vuoti urbani e le aree dismesse, per favorire una più equilibrata distribuzione dei servizi e delle infrastrutture e migliorare la qualità ambientale e architettonica dello spazio urbano. Con la finalità di eliminare le condizioni di abbandono e di scarsa qualità edilizia, ambientale e sociale.
- Le norme successive, a partire dalla fine degli anni 90, collocano i centri storici all'interno dei cosiddetti “beni culturali” ribadendo i principi e le prescrizioni della L. 1089/39 e della L. 1497/39).
- Il Decreto Legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 “Codice dei beni culturali e del paesaggio” enuncia all'art. 1 “In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all'articolo 117 della Costituzione e secondo le disposizioni del presente codice”.
- All'art.2 sancisce che “Il patrimonio culturale è costituito dai beni culturali e dai beni paesaggistici”.
- Inoltre “Sono beni paesaggistici gli immobili e le aree indicati all'articolo 134, costituenti espressione dei valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio, e gli altri beni individuati dalla legge o in base alla legge”.



In Sardegna

- In Sardegna con il Decreto dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, del 20 dicembre 1983, n. 2266 U viene data una definizione di centro storico (art.3), o zona A, vengono individuati dei limiti per la densità fondiaria, la cubatura (art.4) e l'altezza (art.5) nel caso di interventi di risanamento, e vengono stabilite delle quantità minime di spazi pubblici (art.7). Una normativa che si basa su indici e standard da rispettare, considerando il centro storico un elemento dello zoning.
- Con la legge regionale 11 ottobre 1985, n. 23 all' art. 34 vengono disposti i piani di recupero ai sensi della legge 5 agosto 1978, n. 457.
- La legge regionale 22 dicembre 1989, n. 45 intitolata "Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale", all'art.7, si pone in un'ottica differente nei confronti dei centri storici disponendo la tutela dei valori dell'identità regionale depositati nell'insediamento storico, e stabilendo l'istituzione e il coordinamento, da parte della Giunta Regionale, di laboratori per il recupero presso gli enti locali anche attraverso professionisti e tecnici esterni all'Amministrazione.
- La legge 13 ottobre 1998, n.29, "Tutela e valorizzazione dei centri storici della Sardegna", all'art.2 definisce i centri storici come "gli agglomerati urbani che conservano nell'organizzazione territoriale, nell'impianto urbanistico o nelle strutture edilizie i segni di una formazione remota e di proprie originarie funzioni abitative, economiche, sociali, politiche e culturali".
- Oggi la pianificazione attuativa dei centri storici è riferita ai Centri Matrice che, nella loro originaria definizione, discendono dal Codice Urbani e sono normati nello specifico dal P.P.R. al quale il codice rimanda.



CODICE URBANI, DECRETO LEGISLATIVO 22 GENNAIO 2004, N. 42

Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 Legge 6 luglio 2002, n. 137

L'art.136 sancisce che tra gli immobili ed aree di notevole interesse pubblico (annoverate tra i beni paesaggistici) sono compresi i centri e i nuclei storici (comma c, modificato dal Dlgs 157/2006 e successivamente dal Dlgs 63/2008)

Il successivo art.143 enuncia i contenuti minimi del P.P.R., riferendosi in particolare ai nuclei storici con il comma b).

Chiarito il mandato del Codice alle Regioni e Amministrazioni in genere, gli atti della pianificazione successivi alla vigenza del P.P.R. devono sottostare alla N.T.A. in esso contenuta.

PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE

Legge Regionale n.8 del 25 novembre 2004

Segue un riferimento non esaustivo all'articolato del P.P.R. relativamente alla pianificazione dei Centri di Antica e Prima Formazione, articolato che opera secondo definizioni – prescrizioni – indirizzi.

DISCENDE LA PERIMETRAZIONE DEL CENTRO MATRICE E I SUCCESSIVI ATTI DI PIANIFICAZIONE ATTUATIVA.

Dovendo obbligatoriamente agire all'interno del C.M. (che si ricorda proviene peraltro da un preciso atto di copianificazione Comune - Regione) ed essendo questo per molte sue porzioni la sola traccia del contorno originario dell'impianto storico (vedasi in particolare le zone B interne al C.M.), ci si deve confrontare con molti episodi legati alla ricostruzione dei fabbricati secondo tipologie (la norma all'epoca lo consentiva) non riferite alla storicità e prive quindi delle regole di impianto oggi imposte dal PPR.

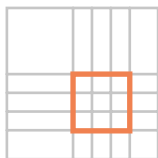
Gli indirizzi del P.P.R., art.53, dettano regole precise e non derogabili per la pianificazione attuativa, regole trasferite nella norma del Piano Particolareggiato attraverso abachi, planivolumetrici e norme di dettaglio per la valorizzazione e il recupero delle porzioni di impianto originario conservate o comunque leggibili e la ricostruzione del sostituito incongruo.

CONCLUSIONI

Per chi ha avuto la pazienza di leggere fin qui e ancor di più per chi non l'ha fatto, così si riassume.

- La Norma appare oggi, in molti suoi punti e applicazioni, di difficile “comprensione” per gli abitanti e i fruitori in genere dei centri storici;
- I valori paesaggistici non possono e non devono essere letti trascurando la trasformazione che quel territorio ha subito nel susseguirsi delle stratificazioni temporali;
- La trasformazione e il riuso dell'abitato non può essere imbrigliata dall'applicazione imposta di grandezze edilizie o comunque geometriche;
- La pianificazione di un centro storico non deve prescindere dall'esame dell'edificato dei centri vicini, tra loro connessi per relazioni geografiche e storiche, dovendo essere ricondotta a un atto rivolto al complesso della rete comunale;
- Il Piano, senza un supporto continuativo di strutture esterne all'amministrazione comunale, perderà la sua efficacia nel tempo.





Periferie

ANTONELLO SANNA

Un'attenta analisi del patrimonio edilizio nazionale e regionale con un focus sul processo di trasformazione della realtà cagliaritana mette in luce il peso predominante del periodo postbellico nel quale gran parte del costruito ha generato le attuali periferie. 22 milioni di abitazioni su 30 sono di questo periodo. Importanti approcci urbani sono quelli messi in atto da IACP e PEP. La scommessa oggi sta nella riqualificazione con gli strumenti normativi che oggi regolano l'edilizia, sui nuovi materiali e tecniche costruttive e soprattutto sui temi della sostenibilità ambientale ed energetica.

IL LATO OSCURO DELLA CITTÀ.

Nell'immaginario collettivo al nome stesso di periferia è associata una negatività. La periferia è un luogo dove per definizione “non si sta al centro”. È periferia quando esci dal portone di casa e non hai intorno – subito – la bottega, il caffè, i servizi sociali e culturali, i trasporti frequenti e a portata di piede, insomma, quello che fa del vivere in città un'esperienza ricca e appagante. Periferia è sinonimo di separazione/segregazione – il riferimento è al ben noto modello dello zoning, vale a dire l'organizzazione spaziale per aree specializzate, nel nostro caso i “ghetti

residenziali” - contro la mixité – ovvero la fertile mescolanza di abitazione e lavoro in tutte le sue forme, propria delle città storiche.

Ancora, periferia è sinonimo di migrazioni – prima lente poi epocali, prima locali ora globali – dalle campagne alle città. Se 200 anni fa, quando la rivoluzione industriale comincia a diffondersi, in Europa le città sono ancora quasi tutte rinchiushe nelle loro mura, oggi le mappe satellitari ci raccontano di una urbanizzazione pervasiva e capillare, che pone in termini radicalmente nuovi il rapporto storico tra spazio urbano e rurale. Nonostante questo, la periferia è tornata prepotentemente ad essere una categoria interpretativa dei fenomeni urbani e una leva importante per avviare processi di innovazione sociale e tecnologica. Del resto, negli ultimi due secoli, lo “scandalo” della condizione periferica è stato il motore ricorrente dei grandi riformismi sociali su cui si è fondato sino a pochi anni fa il welfare state, lo stato sociale e del benessere. Sempre in Europa, il primo impatto tra l'industria e la città produce slums, tanto che la “questione delle abitazioni” diventa centro e simbolo prima delle utopie sociali e poi di una imponente produzione normativa.

PERIFERIE DEL SECONDO DOPOGUERRA: CAGLIARI E LA SARDEGNA DENTRO IL MODELLO ITALIANO.

La riforma della periferia, nelle sue due versioni: quella dell'abitare collettivo – i “palazzoni”, i quartieri dei grandi condomini pluripiano – e quella della casa individuale, i sobborghi-giardino delle villette – tarda a diffondersi in Italia, e tanto più in Sardegna. Ancora negli anni '30, tra le due guerre, si stima che in tutto il Paese si costruissero meno di 50 mila nuove abitazioni all'anno: più o meno le stesse che stiamo producendo oggi, in piena crisi edilizia. Il grafico delle abitazioni prodotte in Italia è una curva a campana che ha il suo picco intorno alla metà del '900, nei decenni del secondo dopoguerra: in quell'intervallo siamo vicini a medie di 500 mila abitazioni/anno, con punte ancora più elevate. Nei tre decenni intercensuari degli anni del boom edilizio – gli anni '50, '60, '70 - l'Italia, triplica il suo



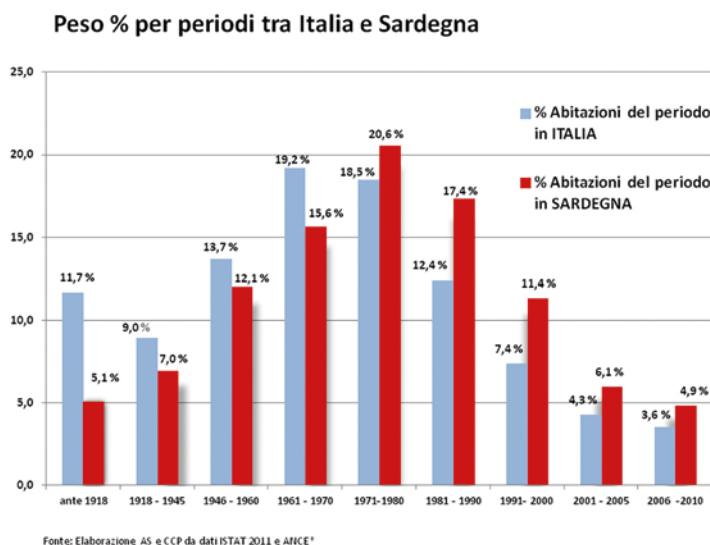
ANTONELLO SANNA

Professore ordinario di Architettura Tecnica, per anni Direttore del Dipartimento di Ingegneria Civile Ambientale e Architettura, Preside della Facoltà di Architettura dell'Università di Cagliari.

parco alloggi, producendo in 30 anni più del doppio dei volumi accumulati nei precedenti 2000 anni con il suo pur straordinario patrimonio urbano e architettonico: 15 milioni di alloggi nuovi contro i 6,5 milioni sopravvissuti alla seconda guerra mondiale (ed a qualche decimazione successiva). E questa crescita smisurata del costruito abbiamo cominciato tutti a chiamarla, proprio da quegli anni, la periferia italiana.

All'origine, la grande Ricostruzione del dopoguerra è trainata dall'edilizia sociale: solo a Cagliari si contano circa 5 mila alloggi INACasa, praticamente un'altra città, in soli 15 anni, più grande del nucleo antico per estensione e volumi. Il modello è la "macchia d'olio", l'espansione in ogni direzione che gli ostacoli naturali o i vincoli demaniali consentano; lo strumento tecnico è la rapida affermazione della nuova tecnologia del cemento armato, a cui si riconverte tutto il sistema d'impresa e che rende enormemente più semplice ed economica la realizzazione dei grandi complessi in linea o (più raramente) a torre, autentiche "icone", sia pure per lo più in negativo (spregiativamente ma non sempre immeritatamente etichettati come "casermoni"), della periferia contemporanea. L'inizio, nei primi anni '50, è all'insegna di quel "neorealismo" che si traduce nella ricerca di configurazioni basate sulle Unità di vicinato, spazi di socializzazione, tipi edilizi misti e con richiami alle tradizioni costruttive non dimenticate del mattone, e talvolta (ma sempre meno) della pietra. Murature che hanno perso il loro ruolo portante e vengono inserite a vista come tamponature per i campi vuoti dei telai in cemento armato.

Per i progetti, l'INACasa attinge ad un albo nazionale, che porterà a progettare a Cagliari persino Adalberto Libera (con la "città giardino" di Via Pessina) e Maurizio Sacripanti (con il quartiere del "centro sociale" di Via Is Mirrionis), maestri con altri della Scuola romana (tra cui Enrico Mandolesi, fondatore della Scuola di Cagliari) nel gestire la transizione dalle tecniche murarie ai nuovi materiali: questo infatti prevedeva il "Piano Fanfani", orientato alla piena occupazione operaia e quindi poco propenso a inserire l'edilizia nel generale processo di industrializzazione postbellica. Sarà però questa l'ultima "periferia d'autore" in città (come



del resto in quasi tutta Italia). Dalla metà degli anni '60, una nuova "edilizia (per lo più) senza qualità" riempirà i vuoti residui tra la città prebellica e i rioni-satellite della Ricostruzione, con volumi che non potranno più esibire la mano felice dei maestri, ma neppure cercheranno di portare miglioramenti tecnologici sostanziali. Questo si può facilmente verificare esaminando i nuovi PEEP (Piani per l'Edilizia Economica e Popolare) che a partire dalla metà degli anni '60 saranno quasi tutti localizzati nei centri della corona della "grande Cagliari". Secondo il modello sperimentato nel capoluogo, furono proprio i quartieri delle abitazioni sociali a trasferire i paesaggi della periferia nei margini dei borghi di matrice rurale, e a segnare le direttrici di sviluppo per il susseguente intervento degli operatori immobiliari privati. All'insegnamento universitario di Mandolesi si può far risalire, dalla metà degli anni '70 e poi negli anni '80, il tentativo di importare a Cagliari una forma di edilizia industrializzata, altrove già in dismissione, che ebbe nell'insieme scarsa fortuna, pur se lasciò alcuni esempi, sporadici ma ben riconoscibili, rispettivamente nell'estremità sud (S. Elia) e nord (Mulinu Becciu) della periferia cagliaritana. Negli anni '90 comincia un declino irreversibile, sino alla crisi dell'ultimo decennio, che ha segnato la fine del modello novecentesco della città europea come galassia in inarrestabile espansione.

Piccole periferie crescono, nel frattempo, anche nella Sardegna "minore" e "interna". Che negli anni '50 le statistiche ci dicono ancora in bilico tra un passato di povertà rurale che ne blocca lo sviluppo, anche quello edilizio, ed un futuro prossimo fatto da una silenziosa quanto epocale emigrazione interna verso le città, e poi a partire dagli anni '60 da una tumultuosa fuga "in continente". La disastrosa identificazione tra antiche povertà e centri antichi porta – proprio negli anni del boom edilizio – alla negazione culturale del modello insediativo storico, a causa di una percezione di dis-valore ben più difficile da sradicare che nelle città (che tutto sommato salvaguarderanno gran parte dei abitati premoderni). Questo dato culturale renderà le periferie (ex-)rurali paesaggi molto diversi rispetto agli omologhi delle aree urbane. Anzitutto, la politica abitativa dello stato sociale non avrà un ruolo neppure lontanamente paragonabile per incisività a quello appena descritto per Cagliari e dintorni: poche e ininfluenti le case e i quartieri pubblici, con la naturale eccezione dei centri che sono entrati nell'orbita dei due grandi capoluoghi, e che fanno sistema con essi (al punto che le loro espansioni hanno paesaggi del tutto omologati e indistinguibili). Saranno invece proprio le rimesse degli emigrati, come oggi sappiamo, ad innescare dalla fine degli anni '60 un immenso investimento – tutto privato, quindi – che trasforma la cintura degli orti attorno ai paesi in impropri "sobborghi giardino" fatti di villini, un paesaggio importato da quella mitteleuropa (destinazione privilegiata dei migranti di mezzo secolo fa) di cui si adottano acriticamente i modelli. Sono case di dimensioni in genere sovrabbondanti rispetto alle famiglie sempre più ridotte che le abiteranno, in cui la quantità prevale talmente sulla qualità che per avere un vano in più si preferisce dismettere il decoro edilizio, lasciando inconclusi i fronti esterni – il "non finito edilizio", definizione con la quale il grande Giulio Angioni identificava la nuova antropologia dell'abitare. Non è difficile riconoscere in quei manufatti una esibita simbologia di riscatto da antiche scarsità; nello stesso tempo, disinvestire dal fondo rustico per riversare gran parte delle risorse in edilizia è stata l'espressione più tangibile del modello di sviluppo sociale ed economico che si è ritenuto positivo e utile perseguire per molti decenni. L'ultimo decennio cominciato nel 2008 si è incaricato di dimostrare che altre e più sostenibili linee di sviluppo sono necessarie in tutta la Sardegna interna.

PERIFERIE E NUOVI MODELLI DI FUTURO.

Malgrado questo bagaglio di contraddizioni, o forse proprio a causa di ciò, le periferie in generale e quelle della Sardegna in particolare incarnano le due facce della nostra contemporaneità:

- da un lato, infatti, si fa loro carico di essere una enorme zavorra per un progetto di futuro sostenibile, massime responsabili dei consumi fuori controllo di energia prodotta con combustibili fossili e climalteranti (persino più dell'automobile, da cui peraltro dipendono, in carenza di trasporto pubblico), progettate e realizzate prevalentemente con un materiale, il cemento armato, che sappiamo





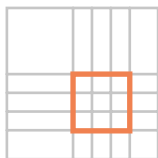
ormai essere “a scadenza” nell’arco dei 50 anni di vita che molta parte di esse ha abbondantemente compiuto, o è in procinto di compiere;

- dall’altro costituiscono il miglior campo di applicazione per un modello innovativo di costruzione architettonica e urbana sostenibile, per un nuovo riformismo sociale del terzo millennio che punti alla multifunzionalità contro lo zoning rigido, alla riqualificazione/rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, e magari alla densificazione, per contrastare ulteriori consumi di suolo, a nuovi modelli digitali per la città oltre che per edifici a “consumo quasi zero” (NZEB).

RECUPERO E RIGENERAZIONE DELLE PERIFERIE.

Non per caso il solo programma nazionale, messo in campo negli anni più recenti, che riguardi la scala dei quartieri è intitolato al Recupero delle Periferie, e si propone di interpretare in modo evoluto nuove domande sociali: mobilità “dolce”, riqualificazione dello spazio pubblico, cohousing per reinterpretare l’uso del patrimonio abitativo nell’era delle famiglie nucleari e non più allargate, valorizzazione delle “preesistenze” culturali e storiche. E molto più verde, per migliorare la qualità ambientale e eliminare o almeno ridurre le “isole di calore” a scala urbana. Se negli anni ’80 la nuova frontiera era il Recupero dei Centri Storici, codificato dalla legge 457 del ’78, 40 anni dopo la nuova emergenza, ma anche la nuova centralità, sembrano essere le periferie. Si salda così, finalmente, una frattura che ha generato estraneità tra città antica e espansioni recenti, e che ha molto nuociuto alla città come organismo unitario. Oggi invece diventa chiaro che occorre ritessere le trame interrotte. E i più recenti Bandi RAS sul Recupero, senza abbandonare l’importante attenzione che da 20 anni in qua la RAS manifesta per i nuclei antichi, hanno preso positivamente atto di questo nuovo campo di applicazione alle periferie dei centri medi e piccoli, partendo da un innovativo riconoscimento di “beni comuni” (percorsi storici, tracciati ferroviari, spazi e contenitori pubblici poco e male utilizzati) sui margini tra l’abitato e la campagna. Sul versante urbano, Cagliari con la sua Città metropolitana sono un esempio efficace di ciò che questo nuovo corso sta determinando nelle città della Sardegna. Cagliari ha infatti elaborato contemporaneamente il suo disegno strategico delle parti antiche, in una visione di sistema di tipo paesaggistico, ed un programma di vasta portata sulle periferie. A fare da collante sta lo straordinario patrimonio ambientale delle lagune e dei rilievi - vere icone di ogni possibile riconciliazione tra le diverse anime della “grande Cagliari” - sui quali si alternano e si integrano emergenze culturali di livello internazionale e parchi urbani (realizzati o comunque, come spazi demaniali, in attesa di riconversione).

I programmi per la riqualificazione delle periferie sono un terreno fertile per nuove sfide, comprese quelle che riguardano il sistema di produzione edilizia e infrastrutturale, sul tema della “responsabilità sociale e ambientale” degli insediamenti. Dei 30 milioni di abitazioni che si stima costituiscano l’attuale parco alloggi nazionale, circa 22 milioni, concentrati in prevalenza nelle periferie, sono stati costruiti prima che venissero messi in campo i più significativi strumenti normativi che oggi regolano l’edilizia. I nuovi criteri riguardanti consumi energetici, superamento delle barriere architettoniche, requisiti acustici, persino quelli su una efficace sicurezza sismica, vengono sanciti solo alla fine degli anni ’80, alla conclusione del ciclo edilizio espansivo. Quanto alle costruzioni in cemento armato (i due terzi dello stock postbellico, secondo le stime più attendibili) il crollo del viadotto Morandi ha drammaticamente contribuito ad impedire che si continui a ignorare la dimensione del problema: gran parte delle periferie urbane è fatta con un materiale “a scadenza breve”, e l’ordine di grandezza del problema equivale ad nuovo “Piano Marshall” per la riqualificazione/ rigenerazione/rinnovo. A questo scopo, essere il “popolo di proprietari” per eccellenza, con un altissimo tasso di frazionamento delle proprietà immobiliari, non aiuterà i processi virtuosi. E tuttavia, questo pare essere il vero terreno di rilancio per una nuova filiera edilizia che incorpori, cambiando progressivamente pelle, anche la componente della gestione e dei servizi.



La pianificazione di un nuovo modello di mobilità

ITALO MELONI

I modelli di sviluppo di città metropolitane e territori sono strettamente legati all'evoluzione verso forme di mobilità sostenibile. L'uso tradizionale del mezzo proprio deve essere affiancato e (progressivamente) sostituito da forme di mobilità che utilizzano mezzi condivisi, collettivi efficienti, sostenibili in termini di rispetto ambientale e più attivi (bici e piedi). Per raggiungere questi obiettivi è fondamentale combinare le scelte individuali dei cittadini con le decisioni collettive della classe dirigente (politica e tecnica).

È possibile immaginare un nuovo modello di mobilità urbana su cui costruire una rinnovata e migliore vivibilità delle nostre città che pur alternativo all'uso tradizionale di un'auto tradizionale consenta di offrire un'immagine concreta di disponibilità, flessibilità, libertà di movimento e indipendenza come quello che, un tempo, ha sancito la fortuna e lo sviluppo incontrastato dell'automobile? Un'analisi delle trasformazioni in atto nel contesto economico, territoriale e sociale delle nostre

città sembra far intravedere la possibilità che questo scenario possa realizzarsi. L'auto ha rappresentato uno dei fattori principali di trasformazione della vita moderna e costituisce ancora oggi il perno attorno al quale gli individui e le famiglie organizzano le proprie attività giornaliere. L'auto è ancora il mezzo preferenziale, il Censis (2018) l'ha definita "la regina" della mobilità per gli italiani "perché consente spostamenti molto personalizzati nel percorso e negli orari". Interrompere la routine quotidiana che caratterizza l'uso dell'auto è una grande sfida per gli esperti e i decisori della mobilità e dei trasporti.

La crescita della disponibilità dell'auto, a prezzi e condizioni fortemente accessibili ad una larga fascia di popolazione, ha prodotto, nel tempo, un condizionamento pesante della strategia urbanistica di molti decenni. La configurazione territoriale della città si è sviluppata con espansioni estensive e diffuse, accessibili solo grazie alla disponibilità dell'auto (il cosiddetto "sprawl" visibile anche nella nostra regione nelle due principali realtà di Cagliari e Sassari), come pure il design urbano con piazze e strade ad utilizzo quasi esclusivo dei mezzi privati in movimento e sosta. Si stima che in media l'85% dello spazio pubblico delle città sia a disposizione delle automobili.

Purtroppo le externalità negative generate dall'uso indiscriminato dell'auto (emissioni inquinanti locali e globali, occupazione dello spazio urbano, incidentalità, congestione e sovra costi, spreco di tempo personale e della collettività, stress e perdita di socialità) hanno reso improcrastinabile la messa a punto di azioni, misure ed interventi finalizzati a ridurre la domanda di mobilità di uso dell'auto privata. Tutto ciò ha spinto a ricercare ed intravedere, oltre che a considerare necessario e possibile, la costruzione di un nuovo modello di mobilità urbana in cui riconsiderare come disponibili per la mobilità dei cittadini, tutti i modi concretamente alternativi all'auto (trasporto pubblico, bicicletta, piedi, mobilità condivisa).

Questa nuova prospettiva appare concretamente attuabile se si osserva come l'innovazione tecnologica industriale, ma anche digitale ed informativa, stia facilitando l'utilizzo delle differenti e nuove opzioni modali e di servizio (integrate ed intermodali) oggi disponibili nel campo della mobilità. Basti pensare alla possibilità di ricercare percorsi e servizi pubblici e privati disponibili in tempo reale (attraverso



ITALO MELONI

Professore ordinario di Pianificazione dei Trasporti presso l'Università di Cagliari. Tra i fondatori del CRIMM (Centro di Ricerche tecnologica sui Modelli di Mobilità e del CIREM (Centro Interuniversitario Ricerche Economiche e Mobilità) dell'Università di Cagliari e Sassari di cui è attualmente Direttore.

lo smartphone) per soddisfare esigenze di spostamento utilizzando una varietà di servizi individuali e collettivi.

Sul fronte energetico lo sviluppo della tecnologia sta spingendo verso la mobilità ibrida ed elettrica con livelli di connessione ed automatismo sempre più elevati.

La prospettiva di un nuovo modello di mobilità sembra plausibile anche analizzando le dinamiche di evoluzione e trasformazione degli stili di vita dei cittadini che sembrano far intravedere dei processi di mutamento significativi nei meccanismi di comportamento di scelta (compresi quelli di mobilità e viaggio) che appaiano essere sempre più sensibili alle istanze ambientali di miglioramento della qualità della vita e del benessere fisico e mentale.

In conclusione di questa introduzione si può ragionevolmente affermare che tutto ciò spinge a ripensare la pianificazione basata su nuove alleanze (decisori e cittadini da coinvolgere e far partecipare), nuovi obiettivi, nuovi approcci e strumenti di piano, e nuove strategie di azione che tengano conto dei principi di integrazione, multimodalità, coinvolgimento, partecipazione, valutazione e monitoraggio al fine di migliorare la qualità della vita nelle città e nei quartieri ed incrementare il benessere individuale e collettivo.

LA MOBILITÀ URBANA E LA CITTÀ: I FATTORI DI CAMBIAMENTO

Se l'automobile ha dato forma alle città del XX secolo ed ha in gran parte contribuito a condizionarne la pianificazione urbana e territoriale è possibile che i nuovi sistemi e i servizi di mobilità (integrati, innovativi, intelligenti, tecnologici, connessi, multimodali e sostenibili), possano dare un forte impulso a ridefinire ed a proporre un nuovo uso del territorio della città e dello spazio pubblico urbano per dare soluzioni nuove a vecchi problemi irrisolti (della mobilità e) della vivibilità quotidiana. La mobilità è uno dei principali e cruciali temi per il governo delle città e uno dei temi strategici su cui si gioca buona parte della sostenibilità dei sistemi urbani.

In questa prospettiva la risoluzione dei problemi di mobilità quotidiana è sicuramente essenziale e indispensabile per restituire alla città ed al territorio condizioni di vivibilità migliori ed allo spazio pubblico urbano nuova linfa e rinascimento.

La mobilità in genere ed in particolare quella giornaliera a livello urbano e metropolitano è stata interessata negli ultimi anni da sostanziali cambiamenti e trasformazioni strutturali e comportamentali che derivano:

- dai mutamenti delle caratteristiche socioeconomiche degli individui e delle famiglie (tasso di natalità decrescente, invecchiamento della popolazione, diminuzione del numero di componenti della famiglia, flessibilità spaziale e temporale del lavoro, individualizzazione, differenziazione nell'uso del tempo, spopolamento aree interne/rurali e concentrazione urbana delle residenze, spostamenti per motivazione "gestione della famiglia" e "svago" superiori a quelli per lavoro e studio, incremento delle distanze viaggiare quotidianamente, etc);
- dal numero delle opportunità offerte dall'innovazione e dalla tipologia tecnologica ed organizzativa presenti nel sistema di offerta di trasporto;
- dall'insorgere di un differente meccanismo decisionale e di approccio alle scelte di mobilità e viaggio più sensibili alle istanze ambientali di miglioramento della qualità della vita e del benessere fisico e mentale.

Analizzando nel dettaglio questa fase di transizione si può osservare come l'evoluzione della mobilità, ed anche l'approccio con cui trattarla ai fini pianificatori, contrappone due modelli differenti che sinteticamente si possono descrivere come il passaggio dalle analisi delle problematiche dei "trasporti" a quelle della "mobilità" ovvero dal "pianificare per il traffico a pianificare per la mobilità ed i cittadini", superando la logica dominante dell'incremento della sola offerta (specie stradale) per rafforzare quella basata sulla conoscenza e gestione della domanda. Si tratta di una trasformazione che vede concentrare l'attenzione più che sulla quantità, sulla qualità del servizio per rispondere ai bisogni delle persone.

Un'altra transizione è quella che vede la strada non più come uno spazio asservito esclusivamente all'uso dell'auto in movimento o in sosta, ma come spazio multiforme e bene pubblico in cui sono tutti i cittadini a doverne usufruire con uguale ed equilibrata disponibilità. In generale si assiste ad una trasformazione che vede assegnare meno spazio alle auto in sosta e in circolazione e più al trasporto pub-



blico individuale (pedoni e bici) e collettivo (corsie riservate per autobus, tram, metrolleggero, che ne garantiscano l'affidabilità, la regolarità ed in generale l'appetibilità).

I due modelli si differenziano anche sul versante comportamentale in cui si assiste, da parte dell'individuo, ad un passaggio da uno stile di viaggio sedentario, abituale, disinformato, mono modale, incurante delle esternalità generate sulla collettività e degli effetti sulla salute e sul benessere fisico e mentale, ad uno attivo, intelligente, sostenibile, integrato, multimodale, informato, connesso e sensibile alle problematiche ambientali e del benessere collettivo.

Il processo di trasformazione si denota anche sul fronte dei comportamenti del decisore politico che recepisce il maggior interesse alla partecipazione dei cittadini e introduce, nelle procedure di elaborazione dei piani e dei progetti di fattibilità, il loro coinvolgimento nelle decisioni pubbliche che riguardano i trasporti, la città e la mobilità (Dibattito pubblico art. 22 Codice degli Appalti).

Le strategie pubbliche sono in trasformazione anche in riferimento alla gestione ed alla governance dei servizi di mobilità che intravedono la presenza nel sistema non più di sole aziende pubbliche (che gestiscono il TPL) ma anche private diversificate (case automobilistiche, aziende digitali etc).

In questo contesto di trasformazioni in atto ha giocato e può ancora svolgere un ruolo fondamentale l'innovazione tecnologica industriale, digitale infrastrutturale e comunicativa che rappresenta il principale facilitatore per la fruizione e la regolazione dei nuovi e tradizionali modi di viaggio e servizi di mobilità.

COME COSTRUIRE UN NUOVO PIANO PER LA MOBILITÀ SOSTENIBILE

La convergenza di tutti questi cambiamenti indicano che le attuali tendenze e sfide relative al futuro della mobilità spingono verso un differente modello di mobilità e società "mobile", alternativo a quello fondato sull'uso tradizionale dell'auto tradizionale che ha necessità di essere promosso attraverso strumenti di pianificazione innovativi rispetto a quelli passati e capaci di assecondarne i buoni propositi per raggiungere obiettivi di sostenibilità voluti e duraturi.

Tutto ciò spinge a ripensare ad una pianificazione e governo della mobilità delle città di domani abbandonando l'idea della "vecchia mobilità", basata sulla continua crescita dell'offerta motorizzata individuale (stradale), ed abbracciare concretamente una cultura nuova di trasporto e mobilità, basata su nuove aperture mentali e nuove capacità di governo delle trasformazioni sociali e urbane. In questa prospettiva si colloca il passaggio, sul versante della pianificazione, dal PGTU (Piano Generale del Traffico Urbano) al PUMS (Piano Urbano della Mobilità Sostenibile) introdotto a livello europeo (Dir. 2014/94/UE) e recentemente recepito in Italia (D.Lgs 257/2016), le cui linee guida a livello nazionale sono definite nel D.M 04.08.2017. I PUMS si caratterizzano per :

- l'impegno nei confronti dei principi di sostenibilità, declinata sotto il profilo ambientale ed energetico (per ridurre al minimo gli impatti negativi della mobilità ed incrementare il ricorso a fonti energetiche rinnovabili e poco inquinanti), economico (per garantire l'utilità e l'efficienza del consumo delle risorse economiche ed ambientali a disposizione massimizzando i benefici dell'investimento), sociale (per consentire a tutti i cittadini il diritto alla mobilità);
- utilizzare un approccio partecipativo che coinvolga cittadini e stakeholder sin dalle fasi di analisi delle problematiche (legittimazione pubblica del processo);
- affrontare unitariamente le problematiche in modo integrato e multidisciplinare prendendo in esame gli aspetti di sviluppo del territorio ed urbanistici, economici e produttivi, ambientali, sanitari, sociali e di sicurezza;
- delineare obiettivi chiari, condivisi, concreti e quantificabili (misurabili) di lungo periodo che prendano in considerazione tutte le possibili alternative e forme di mobilità (passeggeri e merci, modi e servizi di trasporto pubblico e privato, individuale e collettivo, proprio e condiviso, motorizzato e non);
- selezionare le diverse misure attraverso una loro valutazione dell'efficacia ambientale, economica e sociale necessaria per un esame dei costi e dei benefici, inclusi quelli non semplicemente misurabili (costi esterni) e per definirne una scala di priorità;
- adottare un processo dinamico di piano che preveda il monitoraggio (grado di





avanzamento rispetto agli obiettivi) e la valutazione dell'attuazione, incrementando le conoscenze dall' esperienze fatte (esaminare i risultati e comprendere i successi e gli errori).

In merito alla tipologia delle misure, diverse esperienze e buone pratiche a livello internazionale e nazionale indicano di combinare quelle che vengono definite misure di infrastrutturazione fisica (strutturali) con quelle di natura sociale (informativa e motivazionali), riconosciute in letteratura come misure di Gestione della Domanda (Travel Demand Management TDM) (Taylor e Ampt, 2003), che mirano a modificare la domanda di viaggio incidendo sugli attributi che la caratterizzano. Per le prime misure ci si riferisce ad interventi come l'istituzione di "isole ambientali o zone 30", che permettano la condivisione degli spazi stradali in modo regolato a tutti gli utilizzatori, veicoli, biciclette e pedoni, e l'attivazione di progetti come Piedibus, Ciclobus, Bike to Work, il miglioramento della camminabilità urbana con percorsi pedonali attrattivi, attrezzati e sicuri, l'istituzione di interruzioni cadenzate del traffico automobilistico "Open Streets", interventi diffusi di ciclabilità, miglioramento del deflusso del trasporto collettivo (corsie preferenziali, corrispondenza tra i servizi, nuove linee di tram moderni e Bus Rapid Transit), integrazione spaziale e funzionale macro e micro mobilità (eco stazioni), piattaforme tecnologiche e centrali della mobilità sostenibile, etc.

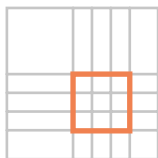
Le seconde misure, quelle sociali, sono finalizzate alla promozione, la sensibilizzazione, la formazione e l'educazione e sono indispensabili per rendere consapevole la popolazione e indurla a pensare ai modi sostenibili come concretamente competitivi e alternativi all'uso dell'auto.

In conclusione, da quanto esposto si può sinteticamente dedurre che l'evoluzione verso un nuovo modello di mobilità per le città è possibile contando sia sulla volontà e determinazione dei singoli cittadini, sia sulle politiche che i pianificatori, con le loro competenze, e i decisori con il loro impegno e coraggio, possono concretamente realizzare. Il futuro di una mobilità sostenibile in una città sostenibile si può quindi costruire combinando le scelte individuali dei cittadini con quelle collettive della classe dirigente (politica e tecnica).

Quanto descritto può rappresentare una linea guida attraverso cui governare e pianificare la mobilità in Sardegna sia a livello territoriale che urbano. In Sardegna infatti persistono forti criticità in termini di fruibilità dei trasporti e qualità della mobilità pubblica, dovute principalmente a insufficienti processi di condivisione e di strutture di governance, specie rispetto a quello che sarebbe necessario e che si riscontra in Italia ed Europa in contesti insediativi di simili dimensioni e funzioni. Queste criticità determinano un basso rapporto tra utilizzo del trasporto pubblico ed utilizzo dell'autovettura privata e conseguentemente elevata congestione veicolare, inquinamento atmosferico ed acustico, improprio uso del suolo pubblico e aumento delle disconomie di un servizio di trasporto pubblico non competitivo.

È pertanto vitale e non procrastinabile affrontare con metodo queste criticità per poter impostare un percorso di rilancio della competitività del trasporto pubblico locale e dei servizi di mobilità. Sia nei territori più complessi (Città metropolitana di Cagliari e Rete metropolitana del Nord Sardegna) che in tutte le aree a domanda debole. La Regione ha quindi il compito di pianificare un servizio che, opportunamente disegnato (diversificato, ma al contempo fortemente integrato, multimodale e con una regia unica), sia in grado di soddisfare le esigenze ed il "diritto" di mobilità dei sardi.

Urge porsi l'obiettivo di potenziare, integrare, condividere i sistemi di trasporto e di mobilità pubblica collettiva ed individuale facendo perno sui sistemi rapidi di massa (che nel contesto della Città metropolitana di Cagliari e Rete metropolitana del Nord Sardegna sono rappresentati dalla tramvia moderna), integrati spazialmente e funzionalmente con i sistemi tradizionali su gomma e sistemi ciclopedonali, e sfruttando al contempo le potenzialità offerte dalle innovazioni tecnologiche e informative applicate alla mobilità urbana e metropolitana. Tutto ciò per sviluppare servizi di mobilità sostenibili, sicuri, integrati, multimodali, condivisi, connessi, a basso consumo di energia e di impatto sull'ambiente e che migliorino la qualità della vivibilità urbana e regionale.



Agro e aree rurali nello sviluppo della Sardegna

PIER PAOLO ROGGERO

Il paesaggio che contraddistingue le aree rurali risente in maniera evidente dei mutamenti del tessuto economico e sociale. Anche in ambito rurale, quindi, la pianificazione diventa parte integrante di più ampi processi di sviluppo competitivo e sostenibile. È necessario quindi coinvolgere, ascoltare e stimolare gli attori territoriali affinché possano integrare le specificità ambientali del loro contesto con il mutamento del sistema produttivo e di mercato.

AGRICOLTURA E PAESAGGIO RURALE

I paesaggi rurali sono per lo più progettati dagli agricoltori (Schaller et al., 2012). Il paesaggio rurale emerge infatti da un insieme di decisioni relative alla scelta dei sistemi colturali, cioè degli avvicendamenti colturali nel tempo e nello spazio (e quindi la scelta delle colture) e delle relative tecniche agronomiche. Le sue valenze estetiche, socio-economiche e ambientali sono una diretta conseguenza di queste scelte.

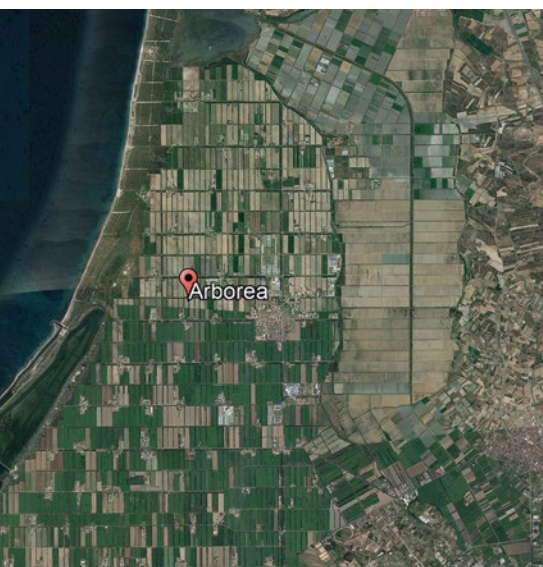
Poiché gran parte del paesaggio rurale è associato all'agricoltura e alle attività forestali, gli agricoltori sono "stakeholder" particolarmente importanti per il controllo dei processi che caratterizzano le dinamiche evolutive del paesaggio e dei servizi ecosistemici ad esse associati.

Una pianificazione urbanistica nei territori rurali che sia simmetrica rispetto alle esigenze di sviluppo socio-economico e di tutela delle risorse ambientali, implica la conoscenza delle specifiche dinamiche che caratterizzano l'agricoltura e dei fattori che le condizionano. La Sardegna, nel contesto nazionale e mediterraneo, ha delle peculiarità molto marcate dal punto di vista rurale, non solo in quanto isola, ma soprattutto per le tipologie di sistemi agrari che si sono evoluti in un contesto ecologico così diverso rispetto al resto d'Italia e del bacino del Mediterraneo per condizioni climatiche, geomorfologiche e pedologiche. Queste peculiarità richiamano l'attenzione sulla esigenza di una efficace interpretazione delle dinamiche che stanno trasformando l'agricoltura dell'isola negli ultimi decenni e di porsi interrogativi speciali, rispetto al contesto nazionale, sul futuro dell'agricoltura nell'isola e sulle implicazioni per la pianificazione delle zone rurali.

LE PECULIARITÀ E LE DINAMICHE DELL'AGRICOLTURA SARDA

Nessun'altra regione d'Italia ha il 60% della Superficie Agricola Utilizzata (SAU) rappresentata da pascoli (716.000 ha), a cui si sommano altri 221.000 ha di colture foraggere e circa 80.000 ha di cereali destinati all'alimentazione del bestiame, per un totale di oltre 1 milione di ha (40% della superficie regionale). Questa produzione foraggera è destinata ai circa 3.500.000 di ovicapri e 280.000 bovini allevati nell'isola (ISTAT, 2011). La dimensione media delle aziende è la più alta rispetto a tutte le altre regioni d'Italia e la coltura ortiva più importante è il carciofo, le cui produzioni (100.000 t annue) vedono la Sardegna al terzo posto nazionale per la produzione di questo ortaggio, ma con caratteristiche della coltivazione che sono peculiari (Pisanu et al., 2009). Questi pochi numeri mostrano quanto forte sia la caratterizzazione dell'agricoltura della Sardegna rispetto ad altre regioni d'Italia, ma non rivelano una dinamica del comparto in forte evoluzione, in risposta a molteplici pressioni.

Nell'ultimo ventennio il numero di aziende agricole della Sardegna è drastica-



PIER PAOLO ROGGERO

Professore ordinario di Agronomia e coltivazioni erbacee e Direttore del Nucleo di Ricerca sulla Desertificazione, centro interdipartimentale all'Università degli Studi di Sassari. È stato Presidente della Società Italiana di Agronomia

mente diminuito (-44% dal 2003 al 2016); la dimensione aziendale media è in costante aumento, soprattutto per il ricorso a forme di conduzione basate su affitto o comodato d'uso gratuito dei terreni; le superfici gestite con il pascolo sono in aumento a scapito dei seminativi. È in corso quindi una profonda trasformazione dell'agricoltura regionale, soprattutto nelle zone collinari e montane, dove la piccola dimensione aziendale in termini economici, che sino a 30-40 anni fa garantiva un reddito sufficiente alla famiglia agro-pastorale, oggi è insostenibile dal punto di vista economico. Queste dinamiche stanno modificando profondamente la struttura delle decine di migliaia di aziende agropastorali della Sardegna, che dal punto di vista delle superfici gestite rappresentano senza dubbio la quota più rilevante dell'intero comparto, anche se non necessariamente dal punto di vista economico. Una trasformazione di questa portata si accompagna inevitabilmente con profonde trasformazioni della società e dei suoi bisogni. Le aree interne dell'Isola, quelle a più forte tradizione agropastorale, stanno attraversando un drammatico spopolamento, che in pochi anni potrebbe determinare la scomparsa di intere comunità e delle relative culture. Il fenomeno appare inarrestabile in quanto autoalimentato dalla progressiva perdita di servizi sociali nei comuni spopolati, che disincentivano ulteriori insediamenti, e dal progressivo recupero della superficie forestale per effetto della naturale successione secondaria della vegetazione dei pascoli abbandonati. Ciò determina a sua volta un aumento della fauna selvatica (es. cinghiali) che rende antieconomica la coltivazione dei terreni, che vengono quindi ulteriormente abbandonati alla "rinaturalizzazione" in quanto non più sostenibili dal punto di vista economico. Questo fenomeno, per ragioni diverse, sta interessando non solo le aree interne collinari e montane ma anche molte zone costiere nelle quali l'industria turistica ha generato opportunità di occupazione alternativa che competono, per reddito e appeal verso i giovani, con quelle tradizionali, come la pesca e l'agricoltura. A questo si associa un significativo aumento della superficie classificata come forestale, che comprende la vegetazione arbustiva tipica della macchia mediterranea, tanto che la Sardegna, secondo i dati dell'inventario nazionale foreste e carbonio, figura oggi al primo posto in Italia per estensione di superficie forestale totale. Si è raggiunto cioè un massimo della copertura forestale da almeno due secoli, dai tempi cioè del massiccio disboscamento del periodo coloniale del Regno di Sardegna.

AREE AGRICOLE

Nelle aree agricole di pianura e di bassa collina, occorre distinguere le zone servite dai consorzi di bonifica, dalle altre. Le aree consorziate coprono complessivamente quasi 1 milione di ha, di cui 184.000 sono attrezzati per l'irrigazione e meno di 50.000 effettivamente irrigate. Questi dati, accompagnati da una disponibilità idrica potenziale degli invasi di poco meno di 2 miliardi di metri cubi e dall'uso effettivo, per l'irrigazione, di circa 400 milioni di metri cubi (il 70% dell'acqua consumata annualmente nell'isola), indica un potenziale di espansione delle colture irrigue oggi non valorizzato, soprattutto in alcuni distretti. Nelle aree irrigue, le superfici destinate colture foraggere, tradizionalmente preponderanti sulle altre, sono in costante diminuzione dal 2006 al 2014, parzialmente compensate dall'aumento delle superfici irrigate per la produzione di cereali (mais e riso) e colture arboree² (agrumi, vite e olivo). Queste dinamiche sono state influenzate da molteplici fattori come gli incentivi per la produzione di energie rinnovabili, che hanno dato un impulso alla coltivazione di mais per la produzione di energia elettrica da biogas e da una riconversione irrigua della vitivinicoltura e olivicoltura di qualità. Nelle rimanenti aree agricole asciutte, si è assistito nell'ultimo decennio a un dimezzamento delle superfici destinate a cereali (es. il frumento duro da 75.000 ha nel 2007 a 35.000 ha nel 2017) con riconversione a pascolo delle aree coltivate più marginali.

AREE FORESTALI

Nelle aree forestali, in Sardegna gestite quasi esclusivamente nel contesto di sistemi agro-silvo-pastorali, la situazione sarda è marcatamente diversa rispetto a quella continentale. La maggior parte dei boschi della Sardegna sono classificabili come ex cedui non gestiti che, nonostante gli sforzi profusi in termini di superfici



gestite dalla pubblica amministrazione regionale (oltre 200.000 ha, a fronte di oltre 580.000 ha di superficie regionale classificata come bosco), di finanziamenti e personale (circa 150 milioni annui solo per le retribuzioni lorde dell'agenzia regionale Forestas), produce in misura largamente insufficiente (meno di 20.000 t) a soddisfare il fabbisogno interno di legna da ardere (oltre 1 milione di t). Pur se le statistiche in questo comparto sono giudicate poco attendibili⁵, è evidente che le superfici forestali della Sardegna siano largamente sottoutilizzate dal punto di vista produttivo.

Le dinamiche sinteticamente descritte sono associate a numerosi fattori che condizionano le scelte degli agricoltori e degli allevatori. Le scelte sono sempre individuali ma spesso convergenti, in quanto influenzate dagli stessi fattori e danno perciò luogo a comportamenti collettivi con effetti che si risentono a catena in tutto il sistema rurale (Schaller et al., 2012).

VINCOLI E FATTORI CHE CONDIZIONANO LE SCELTE IN AMBITO RURALE

Sono numerosi gli studi finalizzati ad interpretare correttamente le trasformazioni in ambito rurale utilizzando indicatori di diversa natura (es. Zambon et al., 2018). L'analisi dei fattori condizionanti le scelte può essere utile a riflettere su come accompagnare con la pianificazione le mutevoli esigenze degli agricoltori generando sviluppo e tutela ambientale.

I vincoli alle scelte degli agricoltori sono dettati da elementi di tipo fisico (orografia, clima, tipo di suolo), dalla disponibilità di acqua irrigua, dalla capacità di accesso a credito per l'acquisto di terreni o tecnologie e dai costi di manodopera. Le aree più vincolate perché non irrigabili e non arabili, che sono la maggior parte, sono suscettibili esclusivamente di utilizzazioni forestali o pastorali e in questi casi le opzioni sono fortemente condizionate e sostanzialmente binarie: allevamento e sistemi silvo-pastorali o abbandono. Queste aree rurali sono caratterizzate da produzioni primarie potenziali molto basse, che per supportare un'impresa economicamente sostenibile richiedono il possesso di grandi o grandissime superfici aziendali e lo sviluppo di micro-filiere capaci di incorporare nel reddito tutto il valore aggiunto dei prodotti finiti e non solo quello delle materie prime. Nelle zone arabili e irrigue invece, i fattori che condizionano le scelte sono più articolati e dipendono da elementi di contesto come le alternative occupazionali, la prossimità di centri di consumo e vie di comunicazione; dalle dinamiche dei prezzi di mercato dei prodotti; dalle politiche agricole e ambientali e da altri fattori socio-economici come la disponibilità di capitali e accesso al credito. A questo si aggiunge l'incertezza associata ai cambiamenti climatici in corso e alle nuove avversità biotiche come la lingua blu e la peste suina.



ESEMPI

LA POLITICA AGRICOLA COMUNITARIA: SUSSIDI INDIPENDENTI DALLA COLTIVAZIONE

La politica agricola comunitaria (PAC) è stato negli ultimi decenni uno dei driver più potenti dei cambiamenti d'uso del suolo in Europa e quindi anche in Sardegna. È noto che il reddito netto dell'agricoltore al netto dei contributi comunitari sia spesso negativo, soprattutto in aree a basso potenziale produttivo come le aree pastorali e forestali. Escludendo i contributi della PAC, è molto difficile in ambito forestale ottenere redditi netti superiori a 30-50 euro per ettaro. Nelle aree cerealicole asciutte della Sardegna raramente, al netto della PAC, si superano redditi netti di 100-150 EUR/ha. I contributi PAC rappresentano quindi una frazione molto rilevante del reddito netto degli agricoltori e degli allevatori, tale da condizionare fortemente le scelte. L'esempio di drastico calo delle superfici coltivate a cereali autunno vernini, come il frumento duro e l'orzo, citato sopra, è legato alla recente introduzione di politiche di disaccoppiamento degli aiuti diretti, che ha permesso agli agricoltori di beneficiare dei sussidi indipendentemente dalla coltivazione. Si è passati cioè da un sostegno alla produzione a un sostegno al reddito dell'agricoltore, condizionato alla buona gestione agronomica dei terreni. In passato, l'aiuto accoppiato aveva portato gli agricoltori a "coltivare il contributo" scegliendo di coltivare cioè colture poco vocate ma destinatarie di elevati contributi, come il girasole, che non venivano neanche raccolte.

TUTELA AMBIENTALE: IL CASO ARBOREA

Le politiche di tutela ambientale sono altrettanto rilevanti per le scelte degli agricoltori. Le misure agroambientali a tutela dell'habitat della gallina prataiola, per esempio, implicano la conservazione degli ecosistemi a prato e pascolo permanente, l'eliminazione delle lavorazioni del suolo e la riconversione dei seminativi in prati e pascoli. La direttiva nitrati, applicata in Sardegna a partire dal 2006, ha condizionato pesantemente il reddito degli allevamenti bovini da latte nell'unica zona vulnerabile da nitrati della Sardegna, nel di-

stretto di Arborea. L'aumento dei costi associato alla movimentazione obbligatoria dei reflui zootecnici oltre i confini della ZVN è stata la "goccia che ha fatto traboccare il vaso" per le imprese in difficoltà economica e ha ridotto le capacità di investimento delle altre. In quest'area, lo squilibrio ecologico dipende dal surplus di nutrienti generato dalla importazione di soia e mais necessari ad alimentare i circa 30.000 bovini che insistono su soli 6.000 ha, a cui bisognerebbe aggiungere le aree da cui provengono gli alimenti di importazione (circa altri 10.000 ha), per avere un bilancio equilibrato. I reflui diventano quindi una fonte di surplus di azoto e fosforo che rende eutrofica l'intera area, generando inquinamento.

ENERGIE RINNOVABILI

Tra le politiche ambientali più controverse che hanno condizionato le scelte in agricoltura negli ultimi anni c'è quella degli incentivi per la produzione di energie rinnovabili, finalizzata in ultima analisi alla mitigazione del cambiamento climatico. In Sardegna queste politiche hanno prodotto alcuni mega-impianti fotovoltaici, raramente ben integrati con le attività agricole, e 24 impianti per la produzione di energia elettrica da biogas, alimentati da sottoprodotti e reflui di varia origine e, in alcuni casi, da biomasse di colture dedicate. Buona parte dell'acqua irrigua del Consorzio di Bonifica della Nurra è oggi destinata a colture da biomassa per la produzione di biogas. Si tratta in genere di impianti di proprietà di grosse aziende o cooperative, con grande capacità di investimento. A livello europeo, l'Italia è il paese che ha fruito del più alto supporto economico per energie rinnovabili nell'ambito dei programmi di sviluppo rurale 2014-20

e questo segmento rappresenta quindi un elemento chiave per la sostenibilità economica delle imprese agricole, con notevoli potenzialità di crescita nel prossimo futuro, in favore soprattutto di grandi imprese.

CAPITALI FINANZIARI DI INVESTIMENTO

Un altro elemento importante che condiziona le scelte in agricoltura è la capacità tecnica e la disponibilità di capitali di investimento degli agricoltori. Questo fattore condiziona in particolare la (non) coltivazione di aree attrezzate per l'irrigazione ma non irrigate, la cui trasformazione irrigua implica investimenti e capacità di gestione non comparabili con quelle necessarie per esempio per l'allevamento estensivo. Di questo non si è tenuto conto, per esempio, nella progettazione delle grandi infrastrutture irrigue, oggi in larga misura inutilizzate soprattutto nella Sardegna centrale e nel Sulcis. Ciò comporta elevati costi unitari dell'acqua a causa della ripartizione dei costi dei consorzi di bonifica su un numero limitato di utenti, con effetti a cascata che portano a ulteriore ostacolo alla trasformazione irrigua.

CAMBIAMENTO CLIMATICO

Il cambiamento climatico in corso sta generando un nuovo contesto che disorienta gli agricoltori e le loro scelte. Una indagine condotta nell'Oristanese (Nguyen et al., 2016a, Nguyen, et al., 2016b) ha messo in evidenza come il 90% degli agricoltori abbia percezione dei cambiamenti del clima e che questo abbia implicato rilevanti cambiamenti nelle pratiche agronomiche. Dono et al. (2016), attraverso una indagine condotta su diverse tipologie di aziende agricole dell'Oristanese,

hanno dimostrato che gli effetti attesi dalle pressioni climatiche nel futuro prossimo 2020-2030 potranno causare, soprattutto nelle aziende zootecniche, la riduzione dei margini di reddito e la conseguente chiusura di numerose imprese. I primi segnali di queste dinamiche sono già evidenti, con la scomparsa di numerose aziende di piccole dimensioni o di quelle, soprattutto in aree irrigue, più esposte economicamente per i costi di ammortamento dei capitali investiti.

PAESAGGIO E INFRASTRUTTURE IN AREE PERIURBANE

Un esempio particolare di come le dinamiche del paesaggio dell'agro siano condizionate da fattori non sempre considerati nella pianificazione riguarda le aree rurali prospicenti quelle urbane, all'interfaccia tra città e campagna. Nell'agro Sassarese, contrariamente al resto dell'isola, campagna e insediamenti urbani coesistono, determinando valenze contrastanti dal punto di vista ambientale e sociale. Gli oliveti impiantati sotto il dominio spagnolo nel XVIII sec., sono stati oggetto di una progressiva urbanizzazione diffusa, quasi sempre non pianificata, che nel tempo ha generato vincoli e problematiche ambientali tuttora sottovalutate.

La mancanza di acquedotti e fognature ha causato per esempio l'abbassamento del livello del potente acquifero su cui la città di Sassari è stata fondata, la scomparsa delle numerose fontane naturali e un deterioramento molto grave della qualità dell'acqua di falda. Contemporaneamente, la frammentazione e la piccola o piccolissima dimensione delle proprietà costituisce un ostacolo allo sviluppo produttivo del settore olivicolo, per il quale l'area è vocata, che vada oltre il parziale autoconsumo.

LE IMPLICAZIONI PER LA PIANIFICAZIONE IN AMBITO RURALE

Gli esempi sommariamente descritti hanno l'obiettivo di illustrare quanto sia rilevante e talvolta complesso interpretare le dinamiche del paesaggio nel territorio rurale e come queste stiano rapidamente evolvendo, generando nuovi bisogni per le comunità più direttamente interessate. Questa complessità ha portato la comunità scientifica agronomica a riconcettualizzare i sistemi agrari (Roggero et al., 2017) integrando nella progettazione le unità funzionali tradizionalmente proprie dell'agronomia e dell'economia agraria (l'azienda agraria) con quelle ambientali (agroecosistema) e socio-culturali (socio-ecosistemi agricoli). L'evoluzione del pensiero scientifico in materia mette l'accento sul fatto che sempre più le scelte agronomiche sono dettate da elementi che vanno oltre i fattori pedo-climatici e i costi dei mezzi di produzione, per tener conto sempre più degli impatti dell'attività



agricola sulle risorse naturali e sul paesaggio e dei servizi ecosistemici associati. Si tratta di un ampliamento significativo del “sistema di interesse” dell’agronomo, dall’azienda al territorio alla società, che implica per una progettazione efficace una sempre maggiore interazione con altre professionalità e competenze in ambito sociale e ambientale- territoriale. La pianificazione dei territori rurali e del cosiddetto “agro”, deve quindi tenere conto delle interdipendenze e delle complessità associate alla combinazione di fattori biofisici e sociali, con l’obiettivo ultimo di garantire uno sviluppo armonico e sostenibile dei territori. Le dinamiche in corso non aiutano a generare armonia. Il drastico calo di conduttori agricoli dagli anni dell’immediato dopoguerra ad oggi ha rapidamente urbanizzato la società anche nelle zone rurali, facendo perdere, soprattutto nei più giovani, la percezione delle dinamiche dei processi biofisici e sociali delle aree rurali. Questo importante e crescente gap culturale, purtroppo non colmato dalla staticità dei programmi di istruzione scolastica, sta generando un profondo squilibrio di percezione delle esigenze della città e della campagna e incide moltissimo anche sui comportamenti e quindi la domanda di beni e servizi prodotti dall’agricoltura da parte dei consumatori. In Italia la popolazione rurale rappresenta circa il 63% della popolazione totale, in Sardegna il 91%7. In Sardegna oltre il 70% della SAU è classificata come agricoltura ad alto valore naturale e le aree urbane interessano meno del 3% della superficie, quelle agricole il 47% e il rimanente 50% sono prevalentemente aree forestali (Balestrieri & Ganciu, 2018). Nonostante la Sardegna sia quindi una regione marcatamente “rurale”, lo spopolamento delle zone rurali dell’interno testimonia che è in atto un processo di inurbamento della società che sarà molto difficile arrestare se non si sarà capaci di interpretare le dinamiche dell’agricoltura. Si sta verificando una divergenza sempre più marcata tra aree marginali abbandonate dall’agricoltura e aree fertili oggetto di forte intensificazione agronomica. Le conseguenze a breve termine sono in entrambi i casi non desiderabili come incendi, proliferazione incontrollata della fauna selvatica e dissesto idrogeologico nelle aree abbandonate e inquinamento e consumo di suolo nelle aree ad alta intensità abitativa e/o in distretti con agricoltura intensiva.

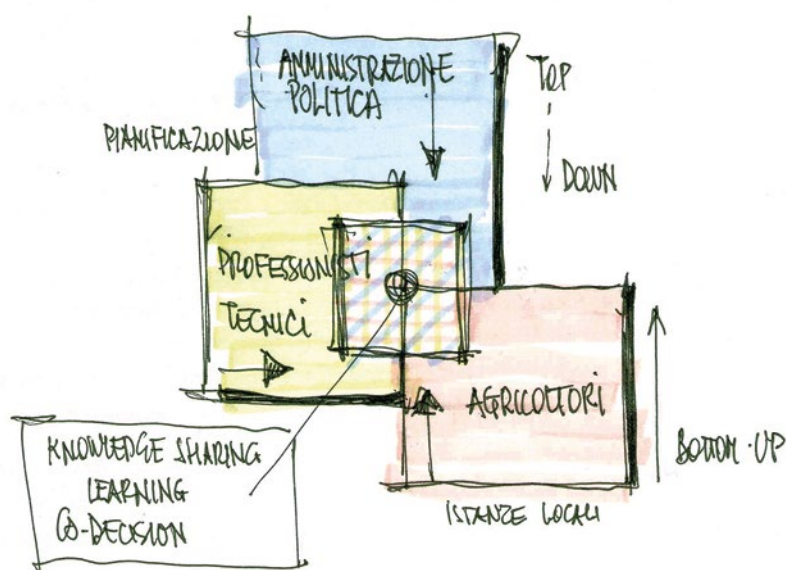
AREE RURALI COSTIERE

Da questo punto di vista, la gestione delle aree rurali costiere merita una particolare attenzione per la coincidenza di processi ecologici di “rinaturalizzazione” e di dinamiche demografiche stagionali associate al turismo. Aumenta così il pericolo d’incendio in un periodo dell’anno in cui è massima l’esposizione al danno, diminuisce la vivibilità delle campagne per la proliferazione di fauna selvatica invasiva. La ripresa dell’attività agro-pastorale in forme integrate con le vocazioni turistiche contribuirebbe a ridurre di molto i pericoli e ad aumentare la fruibilità dei territori costieri.

La gestione sostenibile dei sistemi agrari intensivi nelle aree di pianura può contribuire allo sviluppo economico dei distretti interessati senza deteriorare le risorse naturali. Questa varietà di specificità locali richiama la rilevanza di una pianificazione integrata, capace di integrare l’ascolto delle esigenze e l’interpretazione delle specifiche dinamiche delle aree rurali interessate (approccio bottom-up) con valutazioni quantitative esperte di variabili di interesse pubblico (approccio top-down) che tengano conto anche delle difficoltà oggettive delle popolazioni interessate a costruire una visione futura di sviluppo condivisa e ben contestualizzata nelle dinamiche del contesto regionale e globale.

L’integrazione di prospettive diverse nella pianificazione urbanistica delle zone rurali è di fondamentale importanza in un contesto di cambiamenti climatici, che è necessario imparare a percepire in modo efficace per evitare di confondere i segnali climatici con la naturale variabilità meteorologica (Nguyen et al., 2016) rischiando così di intraprendere percorsi maladattativi (Wise et al., 2014). È necessario quindi progettare e facilitare con cura nuovi spazi di apprendimento e di confronto tra stakeholder, professionisti e decisori politici, per sviluppare una visione condivisa della natura delle questioni e tenere conto delle dinamiche di contesto, lasciando il necessario spazio a forme di pianificazione aperte all’innovazione di sistema e alla gestione adattativa, che tenga conto della diversità di scala per gli specifici interventi (Colvin et al., 2014; Ison et al., 2011). La pianificazione urbanistica in

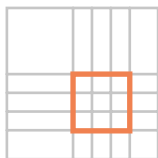
ambito rurale diventa così parte integrante di più ampi processi di sviluppo rurale sostenibile, nella quale gli agricoltori, pur se in netta minoranza per numerosità e valore aggiunto prodotto, siano ascoltati e stimolati ad acquisire nuove capacità di risposta ben contestualizzate rispetto alle peculiarità ambientali dei territori e adattate alle mutevoli condizioni di contesto. In questo senso, l'amministrazione pubblica dovrebbe aumentare la propria capacità di valutazione e analisi top-down ad alta risoluzione spazio-temporale e integrare questa con interventi mirati ad aumentare la capacità di azione bottom-up che si traduce in ascolto e investimento sull'apprendimento e la crescita professionale degli stakeholder chiave dei territori (Vermeulen et al., 2013). L'integrazione di questi approcci è oggi facilitata dalle nuove tecnologie digitali, che possono diventare non solo strumenti efficaci a supporto della valutazione top-down, come i modelli matematici di nuova generazione alimentati idealmente da dataset di input ad alta risoluzione, ma anche strumenti di facilitazione per l'apprendimento e l'interazione bidirezionale tra chi ha la responsabilità di valutare e pianificare e chi, come gli agricoltori, opera in modo adattativo sui territori in condizioni di grande incertezza per il futuro.



Bibliografia

- Balestrieri, M., & Ganciu, A. (2018). Landscape changes in rural areas: A focus on sardinian territory. *Sustainability* (Switzerland), 10(1), 1–16. <https://doi.org/10.3390/su10010123>
- Ceccon, P. (2017). *Agronomia*. (M. Fagnano, C. Grignani, M. Monti, & S. Orlandini, Eds.) (Edises). Napoli: SES. Retrieved from <https://www.edises.it/universitario/agronomia.html>
- Colvin, J., Blackmore, C., Chimbuya, S., Collins, K., Dent, M., Goss, J., ... Seddaiu, G. (2014). In search of systemic innovation for sustainable development: A design praxis emerging from a decade of social learning inquiry. *Research Policy*, 43(4). <https://doi.org/10.1016/j.respol.2013.12.010>
- Dono, G., Cortignani, R., Dell'Unto, D., Deligios, P., Doro, L., Lacetera, N., ... Roggero, P. P. (2016). Winners and losers from climate change in agriculture: Insights from a case study in the Mediterranean basin. *Agricultural Systems*, 147. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2016.05.013>
- Ison, R., Collins, K., Colvin, J., Jiggins, J., Roggero, P. P., Seddaiu, G., ... Zanolli, C. (2011). Sustainable Catchment Managing in a Climate Changing World: New Integrative Modalities for Connecting Policy Makers, Scientists and Other Stakeholders. *Water Resources Management*, 25(15). <https://doi.org/10.1007/s11269-011-9880-4>
- Nguyen, T. P. L., Mula, L., Cortignani, R., Seddaiu, G., Dono, G., Virdis, S. G. P., ... Roggero, P. P. (2016). Perceptions of present and future climate change impacts on water availability for agricultural systems in the western mediterranean region. *Water* (Switzerland), 8(11). <https://doi.org/10.3390/w8110523>
- Nguyen, T. P. L., Seddaiu, G., Virdis, S. G. P., Tidore, C., Pasqui, M., & Roggero, P. P. (2016). Perceiving to learn or learning to perceive? Understanding farmers' perceptions and adaptation to climate uncertainties. *Agricultural Systems*, 143. <https://doi.org/10.1016/j.agsy.2016.01.001>
- Pisanu, A. B., Muntoni, M., & Ledda, L. (2009). Il carciofo e il cardo - Coltivazione del carciofo in Sardegna: varietà e produzione | Coltura & Cultura. Retrieved January 20, 2019, from <https://www.colturaecultura.it/capitolo/carciofo-sardegna#>
- Schaller, N., Lazrak, E. G., Martin, P., Mari, J.-F., Aubry, C., & Benoît, M. (2012). Combining farmers' decision rules and landscape stochastic regularities for landscape modelling. *Landscape Ecology*, 27(3), 433–446. <https://doi.org/10.1007/s10980-011-9691-2>
- Vermeulen, S. J., Challinor, A. J., Thornton, P. K., Campbell, B. M., Eriyagama, N., Vervoort, J. M., ... Smith, D. R. (2013). Addressing uncertainty in adaptation planning for agriculture. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. <https://doi.org/10.1073/pnas.1219441110>
- Wise, R. M., Fazey, I., Stafford Smith, M., Park, S. E., Eakin, H. C., Archer Van Garderen, E. R. M., & Campbell, B. (2014). Reconceptualising adaptation to climate change as part of pathways of change and response. *Global Environmental Change*, 28, 325–336. <https://doi.org/10.1016/J.GLOENVCHA.2013.12.002>
- Zambon, I., Ferrara, A., Salvia, R., Mosconi, E., Fici, L., Turco, R., ... Salvati, L. (2018). Rural Districts between Urbanization and Land Abandonment: Undermining Long-Term Changes in Mediterranean Landscapes. *Sustainability*, 10(4), 1159. <https://doi.org/10.3390/su10041159>





Il recupero del territorio: una questione di democrazia

MAURO TUZZOLINO

Investire sulla conoscenza e sul capitale sociale e intellettuale diffuso diventa fondamentale per una concreta azione di recupero dei territori. Forme di ibridazione e combinazione di nuove competenze e di potenziamento del patrimonio di conoscenze esistenti diventano centrali nel processo di sviluppo partecipato. Per la rinascita dei territori deboli e il contrasto allo spopolamento serve creare un costante flusso tra comunità remote e centri urbani, insomma bisogna “agitare le acque per trasformare una comunità stagnante in un ruscello in costante movimento”.

LA DIVARICAZIONE

Le cronache del presente ci consegnano un mondo spaccato e divaricato. Élite e popolo, establishment e masse, due universi socio culturali, due dimensioni dell'economico, sempre più distanti che producono linguaggi, culture, stili e visioni di vita in permanente rotta di collisione.

Le elezioni di Trump, la Brexit inglese, la vicenda dei gilet gialli in Francia, l'acuirsi di spinte populiste nel ventre dell'Europa ci raccontano di questa divaricazione; che registriamo anche negli spazi social laddove si consuma in

modo permanente un conflitto “a tutto campo” tra gentili e barbari; divaricazione che ha una propria geo collocazione, rimanda cioè anche all'abitare, ai luoghi e agli spazi della quotidianità. Gli analisti ci hanno raccontato in quale dimensione del vivere hanno trovato spinta e forza l'offerta politica del presidente degli Stati Uniti o la proposta di una Brexit, come soluzione comoda ancorata a un'identità irreversibilmente perduta e artificiosamente rispolverata.

Nella dinamica preconizzata da A. Tourain tra In e Out, c'è un out che nel chiuso del proprio rancore e della propria frustrazione sta rivendicando uno spazio, sta mettendo in mostra la propria voce tesa a rompere una egemonia delle funzioni urbane che si sono rivelate incapaci di includere nel ciclo della propria vicenda di evoluzione la dimensione del territorio, della terra e della fatica, del ripetersi dei cicli e delle stagioni.

Armonia e coerenza hanno costituito nel corso dei secoli i fattori chiave di una relazione profonda tra città e territorio; in un rapporto di reciproco scambio, un unico corpus alimentato dal fluire di scambi e reciprocità, un tessuto fittamente innervato capace di alimentare la dimensione rurale – territoriale e la dimensione urbana. Materie prime da un lato e servizi dall'altro, saperi antichi e taciti e saperi codificati della scienza e dell'università, un profondo radicamento nella terra e una capacità di trasvolare i confini verso l'esplorazione di spazio e di soluzioni impreviste.

E questa relazione la possiamo ricostruire in una dinamica storica di sostanziale continuità sino all'avvento della modernità.

LA CITTÀ PREMODERNA

La città premoderna aveva un'organizzazione dello spazio urbano centrata sulla conservazione del circuito chiuso delle relazioni locali e dunque dell'identità storica ricevuta dal passato. Gli spazi funzionali dedicati alla serialità produttiva o gli spazi dedicati alla riflessione simbolica erano comunque subordinati all'archetipo della circolarità locale. Ancorata a identità territoriali e a contesti di azione

MAURO TUZZOLINO

Sociologo, esperto di sviluppo locale.
Direttore del FLAG Pescando – Sardegna Centro Occidentale. È stato Amministratore Delegato di Sviluppo Italia Sardegna SPA.

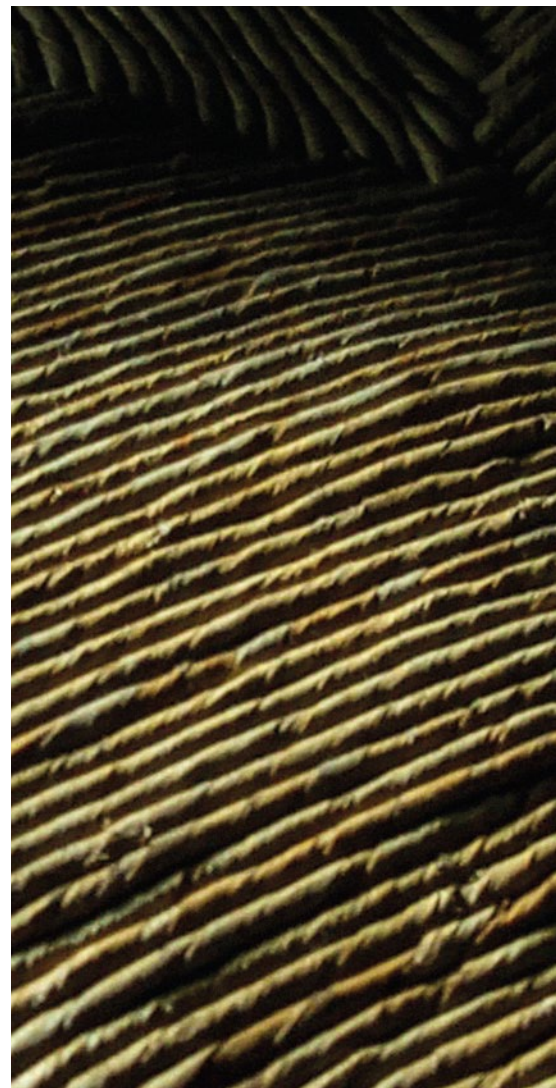
ricevute dalla storia e fissate, in forme stabili e riconoscibili, dalla cultura e dalla tradizione. La città premoderna è lo spazio della differenziazione e dell'unicità, che rende unici i punti di vista, le concezioni del mondo e le scelte dei soggetti che lo abitano. La città tradizionale, risultato cumulativo di natura e cultura, è un organismo che, in forza della sua storia evolutiva, è diventato unico, differente da tutti gli altri. La città premoderna è un sistema compiuto, un sistema che tiene ferma la sua identità e rigenera il suo contesto, anche quando scambia con altri luoghi. Ha un simbolo, il campanile e ha uno sfondo, il paesaggio agricolo, la grande macchina produttiva dell'epoca preindustriale. Come ci racconta Ambrogio Lorenzetti ne "Gli effetti del buon governo" (1338 – 1339), l'aspirazione utopica di una Siena solare, serena, festosa e laboriosa, sicura e rassicurante in rapporto al suo territorio, perché ordinata e ben governata: nella rappresentazione c'è un profondo senso di unità e continuità ideale e politica tra la città e il suo territorio: un rapporto ideale tra città e campagna, un equilibrio spaziale immediatamente percepibile all'occhio dell'osservatore. Da un lato si può dire che la città domina visivamente, architettonicamente e politicamente sulla campagna; al tempo stesso la raffigurazione del contado esprime la consapevolezza della compresenza integrata delle due componenti, la rassicurante fertilità dei campi e dei raccolti, che consentono abbondanza di approvvigionamenti, l'operosità degli uomini assunti in un ordine sociale che sottolinea la reciproca utilità di tutti gli abitanti. Spazio e tempo sono caratterizzati dai ritmi dell'agire umano. Vi si legge una sorta di riscatto dell'homo faber: il lavoro sociale dell'individuo, anche quando si tratta della dura fatica manuale, non è più condanna biblica, ma l'assolvimento di un ruolo nella comunità, riconosciuto come utile. Il lavoro dell'uomo consente l'inserimento del singolo nel gruppo, che assicura a ciascuno l'integrazione affettiva, emotiva e culturale nel tessuto collettivo, cioè il riconoscimento, consapevole e/o inconsapevole, di un'identità, specifica ed unica nel tempo e nello spazio.

LA CITTÀ MODERNA

La città premoderna viene alterata dal travolgente sviluppo, nel corso dell'ottocento e del novecento della modernità che piega l'organizzazione spaziale alla logica astratta, deterministica, del macchinismo industriale. La rivoluzione industriale centralizza produzione di energia, capitale e lavoro. E si afferma l'ideologia urbana e l'utopia razionalista dell'abitare. La prima modernità ha bisogno di partire dal green field, o almeno di immaginare di poterlo fare prendendo le distanze da tutto ciò che è storia, tradizione, unicità. La forza astrattiva della tecnica, dei mercati e del calcolo economico tende, in effetti, a standardizzare i contesti di azione e ad erodere le differenze tradizionali. A ciascun luogo vengono richieste prestazioni funzionali. Tecnica, mercato, calcolo, norme giuridiche e mass media isolano in ogni luogo un frammento di modernità che è comune ad altri luoghi. Distruggendo l'unicità, proveniente dalla storia e dalla natura, i luoghi della modernità sono diventati sempre più artificiali, sostituibili, privi di valore estetico e culturale. Si sono trasformati in spazio abitabile o percorribile. Sono gli anni di "La forma della città" di Pasolini. Il mito della ricostruzione, il mito della liberazione dallo stato di necessità e bisogno. La modernizzazione come idea dello sviluppo senza limiti. Sono gli stessi anni in cui comincia e si accentua il fenomeno di abbandono dei centri minori. Il territorio assurge a "spazio di conquista" o semplice spazio di approvvigionamento. Il territorio scompare dalla narrazione sviluppatista, diviene mero supporto fisico al servizio della città.

Nell'epoca del postfordismo si afferma lo spazio riflessivo, tra surmodernità e riscoperta della soggettività.

Sembrano affermarsi due spinte polarizzate: una verso l'alto, l'altra verso il basso. Da un lato la città della sterilizzazione: si virtualizza anche l'abitare; si riducono le possibilità di contatto. Va al bando la contaminazione. E i luoghi divengono non luoghi rassicuranti del cittadino globale, assunti in modo plastico ed ideologico come gli spazi della socializzazione globalizzata. Dall'altro si va verso la costruzione di circuiti riflessivi, in cui il divenire delle cose non viene più affidato al funzionamento di meccanismi automatici e di tecnostutture sapienti, prive di responsabilità, ma torna nelle mani di soggettività direttamente interessate: persone, imprese, comunità locali, piccoli gruppi. La città ingloba le spinte culturali dello





spazio rurale, del piccolo borgo, della ruralità. Entro la città convivono i trasvolatori globali (o i loro succedanei) e gli etici comunitari; la città produce la totalità dei simboli e delle ideologie di senso nel contesto di uno scenario globale. Il territorio rimane marginalizzato, silenzioso, rievocato al più come spazio di risonanza.

PERIFERIE URBANE E TERRITORIALI

Al culmine di tale tendenza riemerge la periferia, sia essa quella più propriamente urbana, sia essa quella del territorio, quella delle aree “interne” che in un circolo che si autoalimenta perdono progressivamente le proprie funzioni essenziali, sanità, istruzione e mobilità; riemerge nella forma del rifiuto e della rivolta alle narrazioni mainstream. In questi spazi antropizzati l'insicurezza diviene il motore dei comportamenti umani e sociali; si sono sgretolate le reti di prossimità ed emerge un rancore solitario che si fa comunità intorno agli altri rancori, tutti focalizzati sull'esclusione dell'altro da sé. E uno sguardo siffatto sul mondo che ha come propria grammatica di base la paura e il rancore, non è e non può essere uno sguardo progettuale, uno sguardo inclusivo, uno sguardo partecipe.

ATTENZIONE AI LUOGHI

Questa è la ragione per la quale coloro che, per responsabilità politica o tecnica, pianificano, governano le pubbliche istituzioni, programmano e attuano interventi territoriali, devono, prima di ogni altra cosa, mettersi in mezzo, abbandonare le comode posizioni e intessere una relazione intima e profonda con i luoghi. Devono porsi, cioè, in una situazione di ascolto, tentare di percepire l'invisibile che sta dietro al visibile per entrare in contatto con l'essenza dei piccoli frammenti di terra su cui sono chiamati ad intervenire.

“Già, perché i luoghi chiamano, evocano, ci inseguono e, quando vogliono, sanno farsi scoprire, anche intimamente”. I classici avevano compreso l'importanza e la complessità di questo processo al punto che, ad esempio, nel mondo greco classico, la scelta del luogo dove costruire una nuova colonia era affidato all'ecista, personaggio a metà strada tra il condottiero, il sacerdote, il filosofo e l'architetto, il quale sapeva interpretare presagi, segni, narrazioni, semiologie dei luoghi, oltre che gli elementi geografici.

Ma la precisa identificazione di quest'idea di “essenza interiore” del luogo fu coniata dai latini con il *Genius Loci*, che con estrema semplificazione potremmo definire come lo spirito, il nume tutelare di ogni singolo luogo. Più recentemente Christian Norberg-Schulz nell'opera “*Genius Loci*”, sottotitolo “*Paesaggio, Ambiente, Architettura*”, sostiene che “proteggere e conservare il *genius loci* significa concretizzarne l'essenza in contesti storici sempre nuovi. Si può anche dire che la storia di un luogo dovrebbe essere la sua autorealizzazione”: a saper bene indagare, ogni luogo reca in sé i segni di ciò che esso vuole essere o divenire.

La perdita della capacità di riconoscere l'identità dei luoghi, il processo di progressiva distruzione delle relazioni tra uomo e ambiente, tra comunità e luoghi, la sterilizzazione dei *genii loci* determina uno spazio neutro, sempre più ampio, liberamente cartografabile, spesso preda di un'economia priva di radici.

Determinando per intere porzioni di territorio processi a volte irreversibili di depauperamento.

Scrive Alberto Magnaghi che “la «coscienza di luogo» è la capacità di riacquisizione dello sguardo sul luogo come valore, ricchezza, relazione potenziale tra individuo, società locale e produzione di ricchezza. Un percorso da individuale a collettivo in cui l'elemento caratterizzante è la ricostruzione di elementi di comunità in forme aperte, relazionali, solidali”.

IN SARDEGNA

La Sardegna in questi ultimi anni ha operato ha ampliato le politiche orientate ad un maggior protagonismo dei territori.

I CLLD (Community-led local development), che vedono in campo 17 GAL (Gruppi di azione locale) e 4 FLAG (Fisheries local action group), costituiscono certo un approccio interessante, che ha dato ottimi risultati nel tempo, attraverso cui le coalizioni territoriali, con attori pubblici e privati, hanno sviluppato un Piano di azione



molto focalizzato su un obiettivo concreto; gli investimenti sono tuttavia fortemente limitati, spesso non si riesce ad andare oltre una logica mono fondo, indebolendo così il principio di integrazione tra vari tematismi e differenti tipologie di azione. Merita una certa attenzione anche la Programmazione Territoriale per la quale sono in fase di sottoscrizione gli Accordi tra territori e Regione che ci offrono un primo dato quantitativo di valutazione: 20 aggregazioni territoriali, 14 tavoli di co-progettazione attivi, 9 accordi sottoscritti, 83 milioni di euro di investimenti programmati, 85% dei comuni coinvolti. Certamente siamo dinanzi ad un grande sforzo organizzativo che ha visto un pieno e consapevole coinvolgimento dei territori; ci sarà modo di apprezzarne anche gli effetti qualitativi degli interventi previsti.

I TERRITORI COINVOLTI

Siamo convinti che non sia sufficiente. La vera sfida è quella di mettere in gioco le politiche ordinarie, e dello Stato e delle Regioni, in particolare in relazione ad alcuni temi cardine per la sopravvivenza della dimensione territoriale. Le politiche scolastiche, le politiche sulla mobilità, le politiche sanitarie, gli investimenti nel settore culturale; su questo terreno, attraverso un coinvolgimento attivo e partecipe delle comunità locali, bisognerebbe intraprendere la strada dell'innovazione, della creatività per soluzioni imprevedute, uscire dalle logiche standardizzate per perseguire l'idea della personalizzazione nella modalità di funzionamento dei servizi in funzione delle reali esigenze dei luoghi.

TRADIZIONE ARDENTE

“La tradizione è custodire il fuoco, non adorare le ceneri”: e noi sappiamo quanto sia movimento il fuoco; per custodirlo bisogna sempre intervenire, introdurre al momento giusto e al posto giusto nuova materia con un'attenzione alla sostenibilità nel tempo, evitando inutili sprechi che servono solo a offrire lo spettacolo di un fuoco grande privo di futuro. Cosa significa tradizione in un mondo globalizzato? Custodire un fuoco ci pone dinanzi all'urgenza di capire come e dove, attraverso quali risorse è possibile alimentare la vitalità delle comunità. E se diamo uno sguardo alle piccole comunità dell'interno, comprendiamo quanto sia difficile interpretare la giusta direzione da prendere, la decisione progettuale da assumere perché interi patrimoni di cultura, relazioni, perché interi paesaggi non vengano ricoperti dalle ceneri e dalla carenza di risorse. Anche una piccola squadra di calcio di paese è tradizione: intorno al suo ricordo i quarantenni e i cinquantenni di oggi si ritrovano con toni tra il malinconico e il divertito a narrare le gesta di un tempo andato; ma cosa faranno i quarantenni e i cinquantenni di domani, gli attuali ventenni che non potranno sperimentare l'ebbrezza di aggregarsi intorno a un simbolo del proprio spazio di vita? Non ci sono più giovani a sufficienza; e così come chiudono le scuole, i presidi sanitari, le poste e gli uffici bancari, non si rinnova la tradizione della squadra calcistica: mancano le risorse, manca la materia prima, manca la legna attraverso cui alimentare il fuoco. E allora vale la pena interrogarsi intorno alle dinamiche demografiche e anziché piangere, nel mentre che si adorano le ceneri, varrebbe la pena incrociare una domanda che si è viepiù consolidata in questi ultimi anni. E continueremo ad avere il Borore Calcio negli annali dei nostri almanacchi.

LA LEZIONE DELL'ARTE

Legarsi alla montagna, la celebre opera – azione di Maria Lai (Ulassai, 1981) costituisce la tensione ad unire fisicamente, attraverso una fitta rete di esili fili colorati, una comunità e ancorarla ad una presenza del territorio circostante. Sotto il profilo simbolico possiamo ricostruire almeno due significati dell'opera della grande artista: da un lato rivelano la necessità di rinsaldare i legami sociali di una comunità, dall'altro quello di ancorare quella medesima comunità all'identità dei luoghi, la montagna nel caso specifico. “Legarsi alla montagna evidenzia la volontà collettiva di trovare una forma, una memoria, nella quale riconoscersi” dirà la stessa Maria Lai, ad evidenziare in modo quasi profetico il rischio di una slavina culturale, sociale ed economica, determinata dall'allora incipiente globalizzazione. “(...) un paese è, prima di tutto e sopra tutto, un gruppo eterogeneo di persone che comunicano attraverso lo spazio. In seguito a questo processo di comunicazione il



paese non è più soltanto uno spazio fisico, fatto di dettagli e di misure, ma diventa un luogo, nel quale s'innesta immediatamente e prepotentemente il tempo. Il tempo come passato comune e come memoria collettiva, e il tempo come futuro, come anticipazione, come progetto condiviso" (S. Tagliagambe). I nastri utilizzati da Maria Lai costituiscono simboli che rimandano agli elementi primi della coesione sociale, la fiducia reciproca, il desiderio di dialogare e confrontarsi con gli altri, l'apertura mentale, lo spirito di amicizia e di collaborazione; l'antidoto, cioè, al rancore e alla sfiducia, all'apatia e all'indifferenza, la base necessaria per mobilitare le intelligenze, per costruire ipotesi ed orizzonti condivisi.

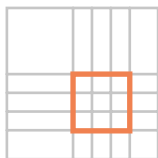
PAESAGGI, COMPETENZE E MOVIMENTO

Trovare una forma, una memoria e una traiettoria nella quale riconoscersi ci conduce all'idea di Paesaggio come lingua madre efficacemente sviluppata nel libro dall'omonimo titolo curato da Gianluca Cepollaro e Ugo Morelli, nel quale si afferma che: "Il paesaggio è come la lingua madre. La sua presenza, tacita o esplicita, riconosciuta o latente, contiene il codice originario della nostra appartenenza e ci invoca a considerarla, oltre i dualismi tra mente e natura".

E se parliamo di agenti ed attori partiamo dal presupposto che lo sviluppo locale nasce e si consolida sulle persone, prima ancora che sui meccanismi organizzativi e istituzionali. E allora diviene fondamentale investire sulla conoscenza, sul capitale intellettuale diffuso. Fecondare un territorio immettendo nuove competenze e potenziando quelle presenti, ibridare, mescolare, ricombinare: non si può approssimare la liquidità con strumenti statici e posizionamenti acquisiti. Competenze cognitive e strategiche, in primo luogo, per leggere il contesto nel suo cambiamento, per guardare la foresta e non limitarsi all'albero, per cogliere i segnali deboli e latenti, per costruire scenari desiderabili in una prospettiva temporale di medio termine. Competenze relazionali capaci di valorizzare e "canalizzare" la spinta partecipativa che la società esprime, sovente nelle sue forme deteriori; competenze progettuali e manageriali, nella convinzione che i contenuti, gli approcci e le metodologie vadano continuamente ricombinati, che le competenze soft ed hard procedano insieme in un meccanismo di continua integrazione.

Riappropriarsi di una comunità che crede nel movimento come ci ricorda Franco Arminio nel suo "Appunti per chi si occupa di sviluppo locale": bisogna arieggiare il paese portando gente nuova, il paese deve essere un continuo impasto di intimità e distanza, di nativi e di residenti provvisori. Questo produce una dinamica emotiva ed anche economica. E la dinamica è sempre contraria allo spopolamento: bisogna agitare le acque, ci vuole una comunità ruscello e non una comunità pozzanghera. Con il garbo e la cautela che le circostanze richiedono.





Il piano del Parco: oltre lo strumento urbanistico

PIERPAOLO CONGIATU

La governance territoriale dell'Asinara (Parco Nazionale e Area Marina Protetta), una delle poche a livello nazionale dotata di Piano del Parco e Regolamento, è un punto di riferimento per il resto delle aree protette sarde e non solo e rappresenta una gestione di un territorio a valenza nazionale che ha proprie regole sovraordinate rispetto a quelle locali. Ma questo non esime i territori limitrofi e le relative amministrazioni locali di partecipare alle azioni comuni e sentire quel luogo parte del proprio territorio.

È del 2018 la sentenza della Corte Costituzionale che sancisce che il Piano e il Regolamento di un Parco Nazionale sono i principali ed inderogabili strumenti urbanistici di pianificazione e gestione di qualsivoglia parco nazionale ed area naturale protetta (Sent. Corte Cost. 13.06.2018, n. 121). Ciò derime definitivamente l'annosa disputa tra Comuni, Regioni e Parchi sulla prevalenza degli strumenti urbanistici in un territorio a Parco, come espressione diretta delle competenze dello Stato in materia

di tutela dell'ambiente ex art. 117 comma 2 lettera s della Carta Costituzionale.

Significa che in un'area Parco Nazionale, anche in Regioni a Statuto Speciale, le disposizioni urbanistiche del Piano del Parco siano sempre sovraordinate ai Piani Paesaggistici e a tutti gli altri strumenti urbanistici locali PUC, PUL e piani particolareggiati.

Ciò non esclude comunque che accanto alle norme di promanazione statale possano coesistere norme regionali atte a determinare maggiori livelli di tutela ma mai contrarie a quelle, visto che la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è materia trasversale ove possono intrecciarsi interessi multilivello (vedansi sentenze 66/2018, 212/2017, 210/2016, 407/2002).

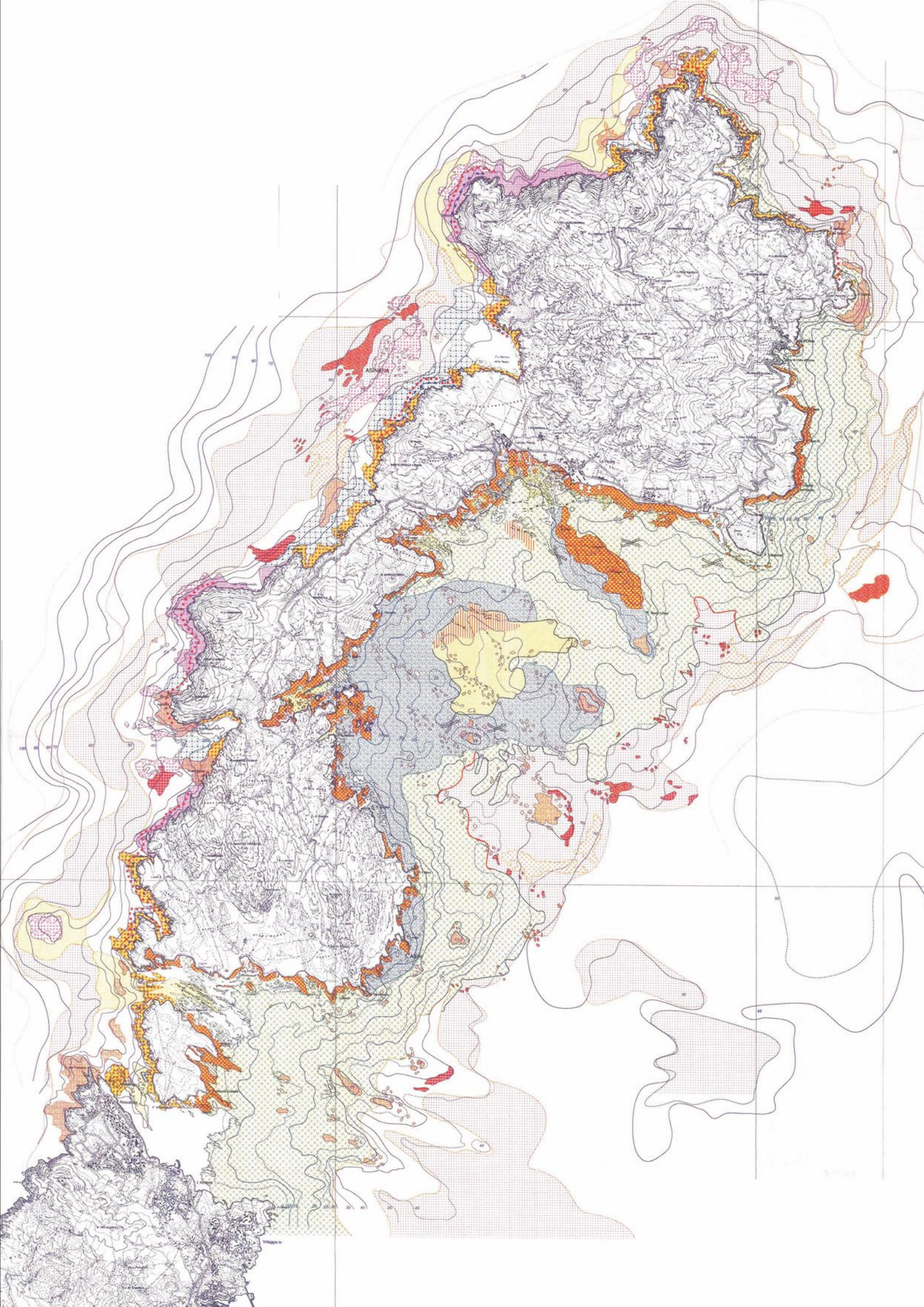
Parliamo di Parchi Nazionali e di Legge Quadro sulle Aree Protette, nota come Legge 394 del 1991, forse ormai datata ma con il grande merito di aver riportato l'Italia ai livelli europei per superfici tutelate (circa 10% del territorio nazionale), figlia di un momento storico con anima ambientalista e conservazionistica. La 394 non contempla parole come turismo sostenibile, capitale naturale, biodiversità ma è riuscita a creare nel nostro paese un sistema di parchi, aree marine e riserve naturali che sono il vero patrimonio ambientale dell'Italia e, a distanza di quasi trent'anni, il vero ed unico motore delle nuove forme di turismo lento e responsabile. È sicuramente arrivata l'ora per una evoluzione della Legge 394, che contempli le nuove filosofie sostenibili a livello planetario e le esigenze di una nuova visione del mondo.

In ogni caso è la 394 all'art.12 che ha il merito di aver istituito il Piano del Parco come strumento pianificatorio di gestione del territorio e dell'ambiente. Esso ha il compito preciso di organizzare il territorio e articolarlo in parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela; di individuare i vincoli e le destinazioni di uso pubblico e privato; di stabilire i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale con particolare riguardo a percorsi, accessi e strutture riservati ai disabili, ai portatori di handicap e agli anziani; di definire i sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agro-turistiche; fornire indirizzi e criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale in genere.



PIERPAOLO CONGIATU

Ingegnere, esperto di gestione di tematiche ambientali, territoriali e idrauliche, dal 2011 è il Direttore del Parco Nazionale dell'Asinara.



A distanza di quasi trent'anni dalla legge quadro sulle aree protette, in Italia sono presenti 24 Parchi Nazionali e 30 Aree Marine Protette. Di questi poco più del 30% sono dotati dello strumento urbanistico di gestione Piano del Parco. In Sardegna sono presenti 2 Parchi Nazionali (Asinara e Arcipelago della Maddalena), un Parco Nazionale (Gennargentu) istituito solo sulla carta, un Parco Geominerario con riferimento sempre alla L.394/91 ma con una struttura territoriale più articolata. Le Aree Marine sarde sono a Tavolara, Asinara, Capo Caccia, Villasimius e Sinis.

Il Regolamento del Parco (di cui all'art.11 della 394) disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed in particolare la tipologia e le modalità di realizzazione di opere e manufatti, lo svolgimento delle attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali, il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto, lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative, lo svolgimento di attività di ricerca scientifica e biosanitaria, i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere, lo svolgimento delle attività da affidare a interventi di occupazione giovanile, di volontariato, con particolare riferimento alle comunità terapeutiche, e al servizio civile alternativo, l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per tutti, le sanzioni. Al 2018 in Italia solo due Parchi Nazionali hanno approvato e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il Regolamento: Parco Nazionale dell'Asinara e Parco Nazionale dell'Aspromonte; vere e proprie leggi di disciplina delle attività in area protetta.

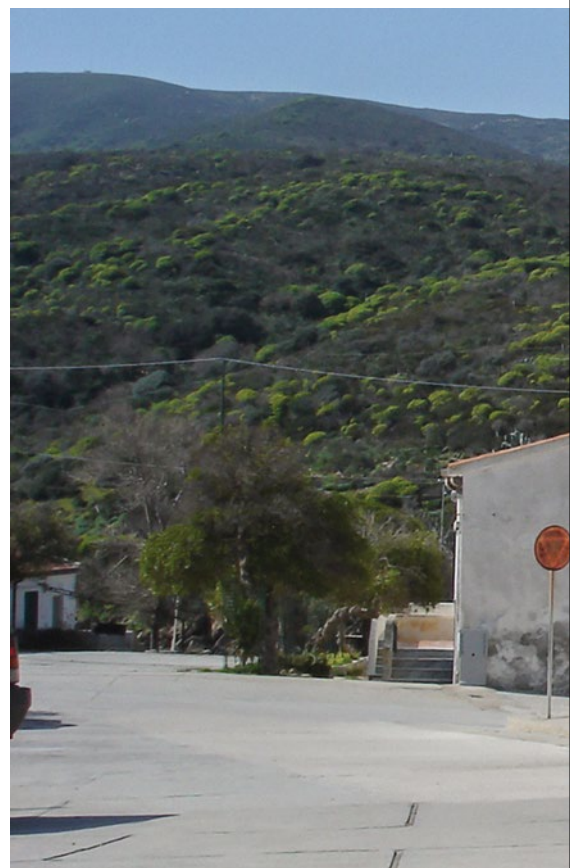
Nel caso specifico dell'Isola Asinara, uno dei due parchi nazionali in Sardegna, dopo oltre 120 anni di segregazione carceraria, l'inizio del Duemila determina un cambiamento quasi improvviso e assoluto, come già successo nella sua storia nel 1885 all'epoca della istituzione del lazzaretto e del carcere: questa volta l'isola diventa Parco Nazionale. Anche questa volta cioè, lo Stato Italiano determina la funzione e il futuro del luogo.

Da quel momento cambia proprio il percorso ambientale e umano: la traccia dell'uomo non può essere più visibile e ingombrante come nel passato. Anzi, ogni intervento deve essere mirato solo a mantenere e valorizzare l'esistente. Questo è il dettato del Piano del Parco, che dopo un iter particolarmente complesso, che coinvolge nella scelta tutta la comunità del Parco, individua la filosofia e le norme per un utilizzo responsabile dell'Isola. Non uno strumento predisposto d'ufficio, ma un percorso di condivisione articolato e partecipato. E con un lungo iter approvativo fino alla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale nel giugno 2010.

Nel territorio dell'Isola e nell'area marina protetta circostante, il Piano individua unità paesaggistiche e ambientali, porzioni omogenee dello spazio cioè, per ognuna delle quali sono stabilite precise norme di comportamento, di vincolo e di gestione. All'Asinara, piccola isola mediterranea di poco più di 50 km quadrati, vengono individuate tre unità urbane – Cala d'Oliva, Cala Reale e Trabuccato – retaggio della storia dell'insediamento umano sull'isola nelle quali, come se fossero porzioni di città, sarà possibile effettuare ogni attività che si svolge in una città purché compatibile con la filosofia di Parco. Per questi insediamenti concentrati, il Piano limita il recupero ad interventi prudenti e conservativi per destinare le strutture ad ospitare attività e servizi finalizzati alla visita, alla valorizzazione, allo sviluppo del Parco. Ma determina le tecnologie di restauro, il repertorio degli elementi costruttivi, il colore, i materiali per gli edifici e per gli spazi esterni.

Nelle vicinanze delle unità urbane sono individuate aree a destinazione agricola ed eventualmente zootecnica, vocate a tecniche di agricoltura biologica e a naturali evoluzioni delle metodologie agropastorali della tradizione sarda. Anche questo in continuità con quanto di buono aveva prodotto la colonia penale agricola, dagli oliveti ai vigneti, le aree cerealicole e ortive, gli allevamenti bradi di bovini e ovini.

Al di fuori delle aree urbane sono individuate le unità di paesaggio potenziale, il Parco vero e proprio, in particolare quelle il paesaggio potenziale a leccio, a olivastro, a ginepro, con i relativi modelli di gestione delle risorse che consentono all'ambiente di tendere in modo progressivo verso il loro aspetto naturale e originario. Per queste porzioni del territorio sono stati definiti i modelli dell'intero ecosistema, delle risorse naturali e degli habitat terrestri, dei suoli, della geolitologia, delle acque superficiali, della vegetazione, della fauna, delle presenze umane.





Per il mare, in funzione delle caratteristiche delle varie porzioni sopra e sotto la superficie, per le falesie, per il praterie di posidonia e per le coste basse sono stabilite in modo preciso tutte le norme di gestione e salvaguardia, attraverso modelli di gestione della risorsa marina, delle varie componenti planctonica, bentonica e neotonica, della pesca.

La difficoltà di contenere i concetti di variabilità, nel tempo e nello spazio, di ogni espressione dell'ambiente naturale e umano all'interno della rigida classificazione della Legge 394 del 1991 ha costretto il Regolamento del Parco nel 2015 a classificare ogni porzione del territorio. Le zone A sono aree di riserva integrale, senza possibilità di accesso, mentre la parte più estesa del territorio è la zona B, suddivisa come visto in unità di paesaggio potenziale. Le zone D sono le unità urbane, suddivise in ambiti di servizio o residenza, le zone C le aree a vocazione agricola e zootecnica. L'utilizzo delle lettere dell'alfabeto per la zonizzazione è solo parente degli altri strumenti urbanistici, ma non ha alcuna connessione con esso.

Il Piano del Parco, a differenza degli altri strumenti urbanistici introduce un altro concetto fondamentale: il territorio circostante. L'eccellenza ambientale del Parco dunque non può essere conservata se non con l'orientamento ambientale delle politiche territoriali dell'area vasta contigua al Parco. Poiché le aree protette costituiscono dei sistemi biologici aperti, i cui confini non corrispondono con quelli amministrativi, è indispensabile operare affinché la ricerca della qualità ambientale diventi un progetto comune, con l'assunzione di impegni reciproci da parte di tutti i soggetti istituzionali legati al Parco. E cioè da quel territorio rappresentato dalla regione nord-occidentale della Sardegna che, a partire dall'Isola dell'Asinara, interessa i Comuni di Stintino, Porto Torres, Sassari, Sennori, Sorso, Castelsardo e l'intero Golfo dell'Asinara.

Sono questi gli attori principali del processo culturale "Parco": se questi soggetti non parteciperanno virtuosamente ad una gestione condivisa del territorio, a poco varranno l'attenzione, l'impegno, lo studio, il lavoro, la valorizzazione, la ricerca e lo sviluppo responsabile dell'Asinara, e alta sarà la probabilità che si perda il patrimonio naturale e culturale che ha portato le sue tracce fino a noi.

Immagini di repertorio del Parco Nazionale dell'Asinara





La Pianificazione urbanistica comunale e il turismo sul filo del ricordo

ENRICO ALFONSO CORTI

La pianificazione urbanistica di qualunque tipo necessita di una capacità progettuale che impone un'analisi critica, la definizione di indicatori idonei e una visione strategica degli interventi. L'autore ci propone due interessanti esempi di interventi vissuti in prima persona dove l'importanza del progetto e del ruolo dei progettisti han marcato la differenza: il Piano Urbanistico Comunale di Sassari dove era necessario retroagire sulla normativa per utilizzare un indicatore più idoneo allo scopo e il piano de la Maddalena, dove l'importanza di un'idea progettuale ha generato un alto valore aggiunto, con un intervento fisicamente poco invasivo ma ad alto impatto emotivo e valore territoriale.

Il rapporto tra pianificazione urbanistica comunale e turismo è notoriamente molto critico, almeno nel senso che, con un giudizio forse troppo sommario, è proprio ai piani urbanistici comunali che viene sostanzialmente imputata la disastrosa trasformazione del territorio costiero. Analisi critica che sta ancora a fondamento della prima efficace reazione a questo scenario, avvenuta con il “decreto salvacoste” del 2004 al quale fece seguito il Piano Paesaggistico Regionale del 2006; un Piano che, proprio sui punti fondativi (salvaguardia dell'intonso, abolizione delle zone F e integrazione delle strutture turistiche nelle forme insediative esistenti) ha trovato le basi di maggior consenso; mentre gli altri interventi legi-

slativi che lo avrebbero dovuto affiancare (piano regionale per lo sviluppo del turismo sostenibile, estensione alle aree interne, emanazione di una nuova legge urbanistica regionale) – nonostante siano ormai trascorse due legislature, per altro di diverso orientamento politico- non sono stati portati a compimento, e nel mentre sono diventati inefficaci i Piani territoriali urbanistici provinciali e la pianificazione comunale continua ad annaspere in un groviglio di incombenze e di prescrizioni. A ben guardare, prendendo spunto dalle conflittualità emerse nel recente dibattito pubblico e politico sul Decreto per il Governo del Territorio, si può rilevare che la gestione delle trasformazione del territorio in rapporto allo sviluppo turistico continua ad avere un ruolo importante e ad essere argomento di difficile sintesi politica, così come continua ad essere prevalente un pregiudizio negativo nei confronti della pianificazione comunale, da controllare piuttosto che da assumere come esercizio di democrazia fonte originaria di volontà politiche, da mantenere in ogni caso nei limiti inefficaci della pura gestione “edilizia”. Avendo frequentato in tempi molto distanti tra loro e in diversi contesti regionali, amministrazioni comunali, commissioni urbanistiche, consigli comunali e pubbliche assemblee, non dimentico di aver spesso colto atteggiamenti responsabili e attenti, sofferenti per mancanza di dialogo e prospettive piuttosto che esclusivamente ispirati da immediati interessi locali. Così, nell'addivenire alle cortesie sollecitazioni della redazione, per richiamare vicende e criticità della pianificazione comunale in riferimento alle problematiche relative al turismo, ho pensato di attingere a ricordi personali senza alcuna pretesa di generalizzazione e teorizzazione e di assumere come riferimenti il Piano Urbanistico Comunale di Sassari e il progetto preliminare per il Piano di La Maddalena. Sono atti di pianificazione di tempi molto diversi sostenuti da un'impronta disciplinare e culturale altrettanto diversa, legata a figure di progettisti prestigiosi, Bruno Gabrielli per il piano di Sassari e Leonardo Ricci per l'ipotesi di modello per l'arcipelago di La Maddalena.



ENRICO ALFONSO CORTI

Ingegnere, Urbanista. Già professore ordinario di Urbanistica, Pianificazione urbana all'Università di Cagliari. Si è occupato dell'elaborazione dei piani delle città più importanti della Sardegna.

LA DISCIPLINA DELLE AREE TURISTICHE NEL PIANO URBANISTICO COMUNALE DI SASSARI

Tra le ragioni che mi inducono a proporre come esemplificazione di metodo il PUC di Sassari, (del quale ho avuto modo di interessarmi elusivamente per la fase di verifica di coerenza a seguito dei numerosi rilievi mossi dall'Assessorato Regionale) oltre al doveroso ricordo di Bruno Gabrielli, sta certamente la considerazione dell'ispirazione culturale – lo stile personale del pianificatore – e delle linee innovative perseguite che qualificano un piano elaborato con la profonda convinzione che si dovessero modificare sostanzialmente alcuni apparati normativi e la loro consuetudinaria applicazione¹. La volontà di innovare proponendo “forzature” degli apparati normativi può essere considerata una modalità operativa del progettista responsabile, purché si operi sostenuti da ragioni ben espresse e motivate: “strapazzare la norma” non è un atto deliberato a priori ma è un atto di consapevolezza della responsabilità professionale quando se ne ravvisi l'indifferibile necessità. Questo atteggiamento aumenta l'area del conflitto nelle fasi di verifica istituzionale ma è proprio in quest'area che nascono le evoluzioni interpretative e le prassi che fanno sì che le norme inglobino progressivamente le ragioni della loro modificazione e possano meglio corrispondere a nuove condizioni. In questa linea, i progettisti del PUC di Sassari (Pietro Cozzani, Francesco Dettori, Mario Virdis) si sono trovati nelle condizioni di dover strapazzare il Decreto Assessoriale 2266/U/83 (decreto Floris) non negli obiettivi che si propone (fissare limiti quantitativi alle trasformazioni edificatorie e assicurare rapporti minimi tra le destinazioni pubbliche e quelle private) quanto piuttosto nei modi e negli strumenti che si utilizzano per il controllo dei processi urbanistici. Per l'analisi degli usi e per il dimensionamento delle quantità abitative è stato utilizzato un parametro di superficie (s.a.l.- superficie abitabile lorda) in quanto più adatto a rappresentare l'effettivo carico urbanistico rispetto al prescritto metro cubo; parametro di superficie da preferirsi sia perché indipendente dalle norme e dalle tecniche che hanno influito e influiscono sulle altezze dei vani, ma soprattutto perché progettualmente più libero e aperto nei confronti della sagoma volumetrica scatolare che il controllo con il metro cubo comporta. Altre significative proposte innovative si riscontrano nella definizione di un metodo accurato di perequazione, basato su debiti o crediti volumetrici trasferibili, che si applica a tutte le aree irrisolte del contesto B, per le quali vengono stabiliti indici edificatori in rapporto ai propri caratteri urbanistici, così da costituire, per ciascuna area, un equo ristoro indipendentemente dalle destinazioni pubbliche o private determinate dal Piano. Per il controllo qualitativo delle trasformazioni urbanistiche si procede tramite dettagliati “progetti norma” che indirizzano in termini molto precisi le successive fasi attuative del Piano.

L'impostazione generale dà luogo ad una significativa applicazione anche per quanto riguarda la gestione delle aree destinate allo sviluppo delle attività turistiche: tenendo conto della dimensione e varietà del territorio comunale, il Piano concepisce un sistema turistico pluritematico a rete, organizzato per itinerari coinvolgenti componenti ambientali, paesaggistiche, storico-culturali e archeologiche, capace di mettere in relazione più realtà coesistenti nel territorio e di coinvolgere l'intera filiera di imprese e servizi.

Dell'insieme dei criteri seguiti dal Piano per questo settore richiamo due aspetti di interesse generale che riguardano, rispettivamente, il dimensionamento e la localizzazione delle aree a destinazione turistica; aspetti di programmazione nello spazio e nel tempo, per i quali è utile evidenziare i presupposti su cui si basano.

Come è noto, il già citato Decreto “Floris” ha prescritto la modalità di computo dei potenziali “bagnanti” in rapporto alle diverse tipologie di costa, definendo in tal modo il carico massimo assumibile all'interno della pianificazione comunale; il Decreto salvacoste (2004) ha ridotto del 50% tale valore con l'intento di limitare, per via normativa, l'edificazione in ambito costiero. Come sempre accade quando una norma definisce un limite inderogabile, il limite diventa il valore di applicazione nelle fasi di attuazione ed è pertanto usuale che nella pianificazione locale l'entità delle cubature conseguenti al puro computo normativo sia considerata come l'entità “minima” di cubatura estraibile dalla “risorsa costa”. La conseguenza che deriva dal governare i fenomeni per via esclusivamente normativa

¹Il lungo iter del PUC esemplifica la travagliata storia recente della pianificazione comunale. Avviato, con la consulenza scientifica di Bruno Gabrielli, nel 2006, adottato nel 2009 non ha superato la verifica di coerenza per l'utilizzo di parametri e modalità attuative non contemplate nella normativa regionale. Revisionato per corrispondere ai rilievi regionali è stato riadottato nel luglio del 2012. La successiva fase di verifica di coerenza è giunta a conclusione nel novembre 2013 con la determinazione di ulteriori prescrizioni, introdotte nel piano e recepite dal C.C. nel novembre del 2014. Il Piano è diventato vigente con la pubblicazione sul BURAS nel dicembre 2014





con ricorso a parametri spesso astratti è dunque quella di espungere l'idea stessa della necessità di un progetto che quantifichi e qualifichi la "risorsa" all'interno del complesso quadro delle potenzialità territoriali.

I "numeri" che il piano di Sassari assume per il dimensionamento delle superfici a destinazione turistica sono la dimostrazione esplicita di come non sia stata seguita questa pratica: a fronte di 778.270 mc risultanti dal dimezzamento del computo del decreto Floris, il piano utilizza poco meno del 40% di quello normativamente ammissibile; numeri condivisi a livello politico e amministrativo perché ben motivati sulla base dei criteri di sistema, richiamati in precedenza, che svincolano lo sviluppo del sistema turistico dalla crescita edilizia. La proposta urbanistica si fonda, conseguentemente, su due cardini fondamentali: il primo fa riferimento a un principio di riequilibrio spaziale, il secondo ad una articolazione temporale per fasi. Riconosciuta la valenza ambientale principale nel complesso del Parco Geominerario dell'Argentiera, il Piano, seguendo gli indirizzi del Piano Paesaggistico Regionale, opera la prima ripartizione delle superfici turistiche di nuovo impianto (F4), appoggiandosi alle "borgate" costiere e rurali presenti nel territorio comunale, con attenzione a definire quantità compatibili con il mantenimento dei caratteri urbanistici e architettonici dell'insediamento esistente. Con questo criterio si localizzano complessivamente circa 40.000 mc e queste sono le uniche localizzazioni compiute direttamente dal Piano che costituiscono la prima fase della programmazione turistica. Le restanti localizzazioni (per circa 260.000 mc) sono invece demandate ad una seconda fase, imperniata su una procedura di selezione tramite bandi pubblici che richiede l'attiva promozione e partecipazione di operatori privati, stimolati a formulare proposte di intervento e conseguenti localizzazioni. Il Piano pertanto ripartisce il monte cubature complessivamente disponibile in cinque macroaree e fissa i criteri di valutazione preferenziale per l'assegnazione delle cubature, senza predeterminare alcuna puntuale localizzazione di zone F4. Queste saranno trascritte nella zonizzazione di Piano con apposita variante successivamente all'espletamento dei bandi di evidenza pubblica.

Riletto nel suo insieme, il Piano di Sassari può essere considerato una ulteriore denuncia dell'urgenza di porre rimedio alle criticità dei processi di pianificazione e verifica, (tenendo conto che dei circa dieci anni che sono occorsi per la sua approvazione definitiva soltanto tre sono stati impegnati per la concezione e la proposta) ma soprattutto, con le proposte di innovazione normativa e procedurale che contiene, può essere considerato un buon esempio che per avere buone norme bisogna tentare buoni progetti.

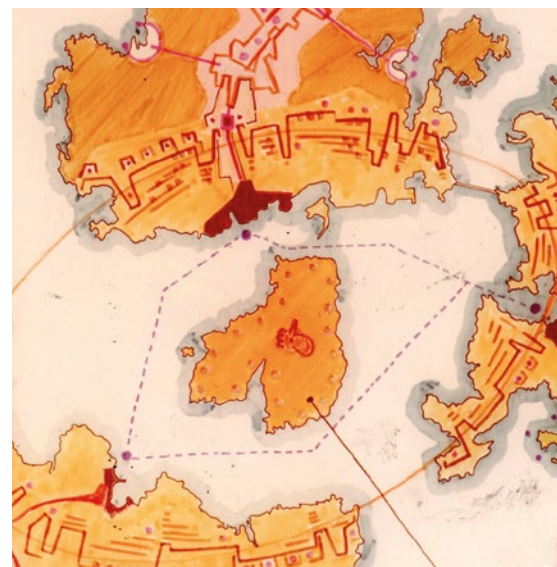
LEONARDO RICCI, TRA ARZACHENA E LA MADDALENA

Intorno alla metà degli anni '70 del secolo scorso Leonardo Ricci fu chiamato dall'amministrazione di Arzachena in vista della redazione del Piano Regolatore Generale che si rendeva necessario per riordinare normativamente quanto era stato prodotto e previsto dal programma di fabbricazione e, soprattutto, per definire il quadro degli assetti urbanistici, le prospettive e le regole per lo sviluppo futuro. Successivamente (cinque anni dopo) fu incaricato con lo stesso obiettivo dal Comune di La Maddalena e queste esperienze vanno tenute insieme non solo per la loro concatenazione temporale ma anche perché concettualmente si integrano e, in parte, convergono nell'esplicitare il pensiero che Ricci maturò e volle esprimere per il contesto gallurese.

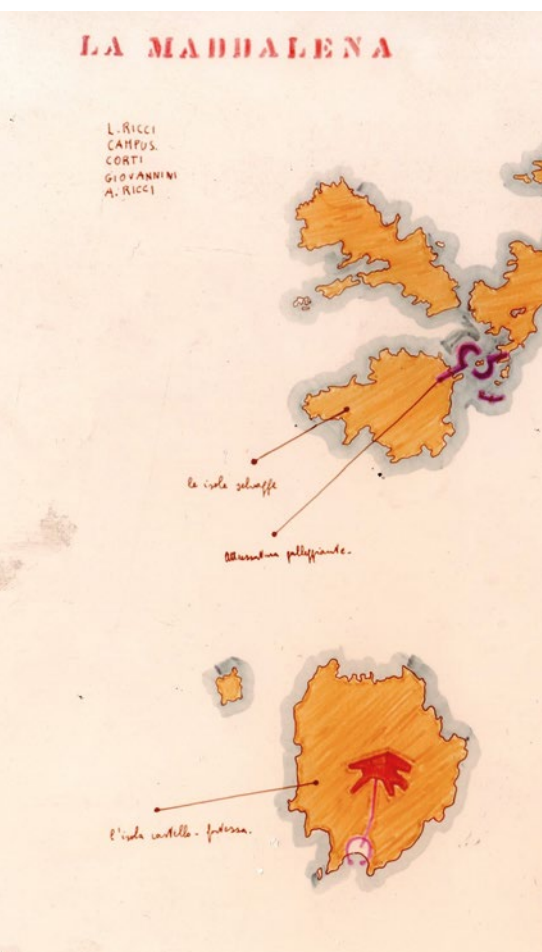
Le vicende turistiche e urbanistiche di quegli anni e di quei territori sono state raccontate con dovizie di particolari ma in queste ricostruzioni non trova quasi mai neppure un cenno di riscontro l'intenso, seppur breve, passaggio dell'architetto; con buone ragioni, si può dire, perché le sue proposte non si sono condensate in nessun atto normativamente efficace.

Lo stato della pianificazione vigente² e le modalità politiche e tecniche con le quali si pensava di governare i nuovi fenomeni resero evidente a Ricci che si dovesse affrontare soprattutto una rivoluzione culturale cambiando radicalmente forme e strategie.

Trascorsi i primi dieci anni dalla sua fondazione, il Consorzio della Costa Smeralda annunciò nuovi programmi di investimento in grandi infrastrutture (il nuovo Porto Cervo), nuovi complessi alberghieri e residenze e, in quel frangente, Ricci sognò



²Le condizioni della pianificazione comunale di allora erano le seguenti: per Arzachena vigeva un programma di fabbricazione che aveva la caratteristica di essere stato approvato prima dalla Regione e poi dal Comune e si basava su un patto (politico?, di equità?) che prevedeva di destinare 6 milioni di mc al Consorzio della Costa Smeralda e altrettanti per il restante territorio costiero comunale al di fuori del consorzio. Quando, a seguito del superamento della soglia demografica che consentì l'elezione del Consiglio Comunale, una nuova rappresentanza politica (più giovane e più articolata) si pose il problema di ridurre le cubature costiere, trovò la forte opposizione da parte del Consorzio che su quelle basi aveva definito i programmi di sviluppo e si apprestava ad un impegnativo rilancio. Le rigidità che impedivano la sostituzione del Programma di Fabbricazione di La Maddalena erano di tipo diverso, apparentemente più banali ma che si rivelarono insuperabili perché, come ebbe a dire un Sindaco, (sempre per equità?) "non possiamo non concedere domani quello che abbiamo concesso fino ad oggi". La norma riguardava le zone impropriamente classificate B2 (che a seguito dei decreti regionali, prima Soddu, poi Floris, si sarebbero dovute riclassificare C) per le quali era ammessa la concessione diretta senza piano di lottizzazione e senza nessuna cessione né per strade né per standard.



³Leonardo Ricci, G.M. Campus, E. Corti, A. Ricci, P. Giovannini.

⁴2 tavole essenziali, al 25.000 e al 10.000- su carta lucida, tracciate a pennarello colorato a punta fine

che la Sardegna potesse cogliere la sua favorevole occasione. Le condizioni per sperare in una urbanistica e architettura di alto livello c'erano tutte: un luogo nel quale la potenza della natura sapeva dettare ancora le sue leggi, una popolazione che con quel luogo aveva intrecciato poche ma fortissime connessioni, e congiuntamente una occasione di investimento, unica per entità, per concentrazione temporale e spaziale e forse anche per le qualità etiche e culturali dell'investitore; ed ancora una tematica progettuale -quella del turismo che avrebbe potuto far intravedere le nuove frontiere del confronto culturale verso le quali si sarebbe avviata la modernità.

L'unica strada possibile era farsi guidare da un pensiero coraggioso, dalla suggestione che si potesse dare ad un investimento così rilevante un orizzonte di ampio respiro culturale e politico: si doveva uscire dal cliché al quale ci si era riferiti nella fase iniziale; si doveva pensare in termini complessi anziché di adattamento mimetico all'ambiente e alla falsa identità dell'architettura; si sarebbe dovuto assumere il turismo come nuova frontiera della cultura contemporanea e, per tutto questo, le condizioni offerte dalla Sardegna, dalla sua natura possente e dalla sacralità del suo respiro storico, erano senz'altro condizioni eccezionali e irripetibili. Per Arzachena, il punto di verifica giunse abbastanza in fretta; nelle more della definizione dell'incarico per il Piano Regolatore Ricci tentò di intervenire sul Piano particolareggiato per il nuovo Porto Cervo allora in via di costruzione. Le acque marine non avevano ancora invaso il nuovo bacino e le imponenti strutture dei piloni in calcestruzzo che reggevano i banchinamenti emergevano dal suolo con tutta la loro potenza e coerenza tecnica: vera espressione geografica e congiuntamente segno esplicito della entità della trasformazione, non mascherata né banalizzata. La stessa potenza geografica, la stessa coerenza megastrutturale, la stessa verità deve possedere l'architettura che dovrà sorgere al disopra delle acque e rispecchiarsi in esse: una architettura che si riappropria del territorio e ne rivendica il governo; una architettura che non rinuncia a dare espressione alla realtà attraverso le sue forme; una architettura che ritrova i suoi fondamenti eterni nella vita e nella cultura e non nell'apparenza dell'effimero. Ma era l'architettura che non poteva essere accettata proprio per tutto ciò che intendeva essere e Ricci non riuscì a convincere. Andò avanti il piano particolareggiato previsto, con il suo tranquillizzante messaggio: a Porto Cervo, sulla costa Smeralda, sull'intera Sardegna, non sta, in fondo, avvenendo niente di storicamente e culturalmente rilevante; con un po' di sensibilità, di tradizione, di rispetto per questa antica terra si potrà conciliare lo sviluppo turistico con la salvaguardia ambientale e con le identità locali. E, naturalmente, tutto questo non poteva più interessare Ricci.

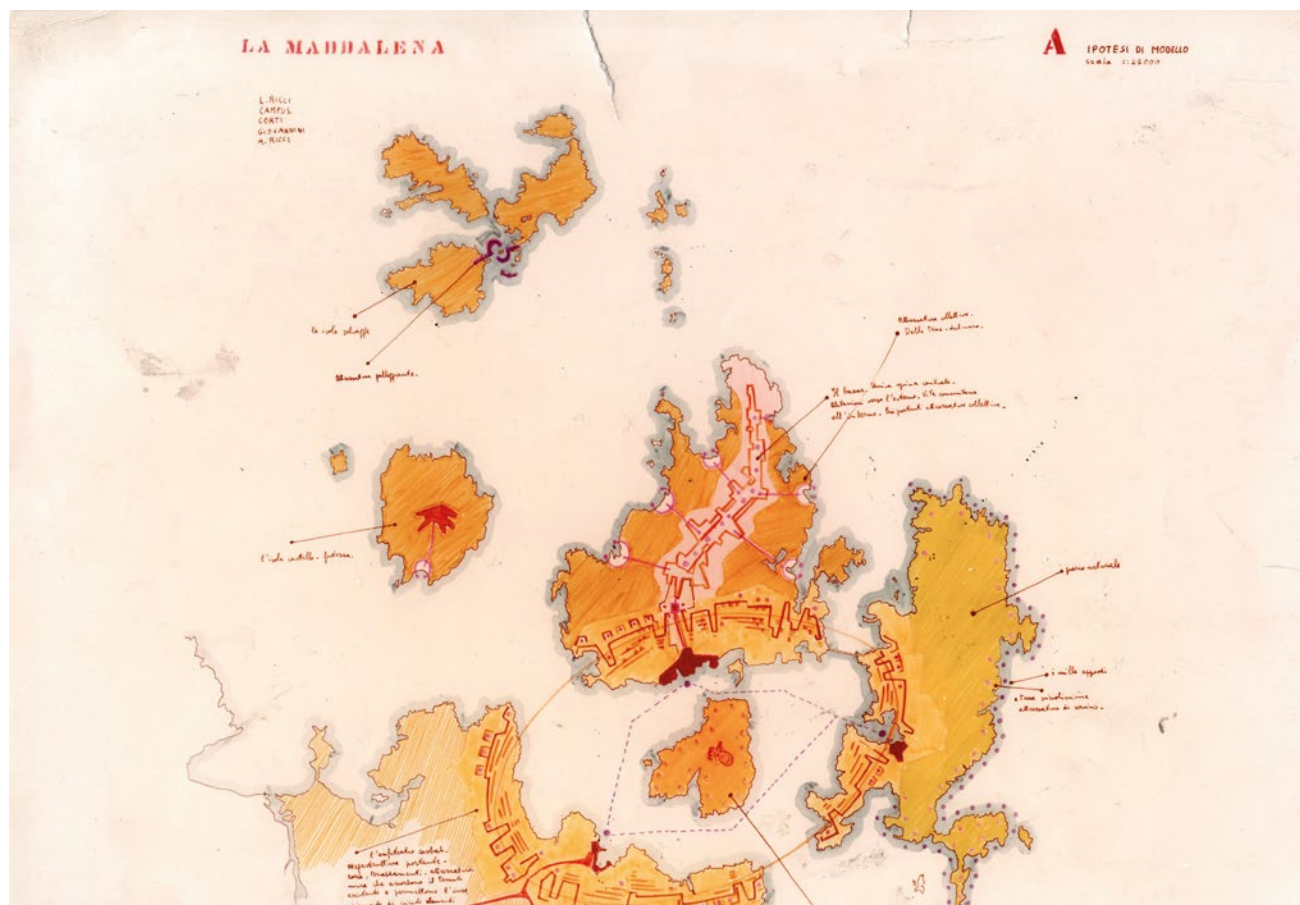
Scottato dall'esperienza precedente, nell'accettare di coordinare il Piano di La Maddalena³ Ricci rende esplicite immediatamente le sue intenzioni attraverso la sintesi di un modello e di un breve testo di commento. In primo piano, il binomio natura-cultura: "l'arcipelago di La Maddalena è certamente un fenomeno unico; in parole retoriche, uno dei più "belli" del mondo che stimola all'interpretazione: chi per terra e per mare percorre i vari itinerari di questo arcipelago è certamente colpito da una presenza primordiale, arcaica, da una "sacralità" del luogo espresse da varie componenti plastiche che nel complesso definiscono una "scala ciclopica" che le varie "fortezze" esaltano, mentre gli interventi di piccola scala distruggono. Si devono assumere orientamenti urbanistico-architettonici differenti da quelli fino ad ora espressi. Si tratta quindi di cambiar modello, non di limitare i danni; e a nostro avviso, formazioni organiche unitarie coraggiosamente, liberamente e modernamente disegnate senza false preoccupazioni mimetiche, possono essere non solo più espressive ed integrabili in un paesaggio così forte, ma soprattutto possono essere più adeguate ad un comportamento psicologicamente attivo, più idonee ad una molteplicità di interessi e quindi più funzionali ad un interscambio sociale.

Così prende corpo il disegno⁴: - anzitutto una ellisse anfiteatro che coinvolge l'isola di La Maddalena nella parte meridionale, Caprera nella punta Ovest e la fascia costiera del territorio di Palau, da collocarsi a mezza costa per permettere la visione d'insieme di tutto l'arcipelago e lasciar libere le coste, salvo specifici punti attrezzati, concepito e disegnato come la "megastruttura portante", non intesa come struttura fisica costruita, ma come disegno del paesaggio, analogamente a molteplici esperienze storiche (città etrusche e medioevali) che dagli elementi naturali tra-

evano il disegno del territorio. Essenzialmente quindi un sistema di infrastruttura che integri elementi naturali, rocce terrazzamenti con altri elementi architettonici. Il centro di La Maddalena, quello di Palau ed i nuclei della Marina esistenti in Caprera diverrebbero le cerniere portanti del sistema; l'isola di S. Stefano, al centro dell'anfiteatro, costituisce il pernio del sistema; per questo non dovrebbe subire insediamenti a carattere privato ma, all'interno, attrezzature a carattere collettivo e lungo costa piccole attrezzature turistiche fruibili dall'interno del sistema. Nell'isola di La Maddalena, innescata all'anfiteatro, nascerà la spina centrale lungo la dorsale principale, collegata direttamente al centro abitato e costituita da un insieme di architettura abitativa, attrezzature collettive e calate a mare nei punti attrezzati.

L'ipotesi di modello formulata da Ricci non deve essere interpretata come una proposta orientata a produrre tecnicamente un piano e neppure come una presa di posizione nei confronti di politiche o teorie di sviluppo, ma, e questo è il senso più opportuno per ricordarne l'autore nel centenario della sua nascita⁵, va collocata nella continuità della sua ricerca ideale sull'architettura e specificatamente come reazione alla deriva del post-moderno. In questa ricerca sono in gioco i fondamenti del progetto moderno che vanno rafforzati ed estesi nella dimensione megastrutturale, portandone i limiti fino alle soglie dell'utopia piuttosto che accettare il dissolversi dell'architettura in quella astrattezza iconica iperconsumistica che si preparava a invadere tutti gli anni '80, soprattutto nelle architetture per il turismo. L'assioma "del profondo" (la realtà non si comprende da ciò che appare ma dalle strutture che la determinano) che ha permeato la linea originale del marxismo scientifico, è ben riconoscibile sia nelle descrizioni verbali con le quali cerca di suscitare l'immaginazione delle architetture che possono generarsi interpretando la realtà strutturale del nuovo Porto Cervo, sia nel più esplicito modello grafico dell'arcipelago di La Maddalena che intende riportare ad unità percettiva e strutturale ciò che la mistificazione della piccola scala tende a dissolvere nelle visioni disarticolate dei piccoli uomini. Esperienze passate e forse senza frutto che testimoniano tuttavia la complessità dei nodi che la cultura progettuale si trova costantemente ad affrontare.

⁵Leonardo Ricci (Roma, 1918 – Venezia, 1994) L'intensa e poliedrica attività creativa ha inizio con la pittura. Apprende "l'amore per l'architettura" da Giovanni Michelucci, di cui è allievo, assistente e collaboratore. Nella Firenze postbellica partecipa ai concorsi per la ricostruzione della città e avvia l'impegno didattico nell'insegnamento universitario. Il libro manifesto Anonimo del XX secolo, pubblicato in America nel 1962 e in Italia nel 1965, permette al grande pubblico di conoscere una figura centrale della cultura fiorentina e internazionale che concepiva la disciplina architettonica come uno "scarto di lavorazione" necessario al proprio pensiero esistenzialista, per riposizionare l'uomo nella comunità, unico sistema positivo in cui vivere. La sua opera-manifesto è l'insediamento residenziale organico di Monterinaldi a Firenze, che insieme ai villaggi per le comunità valdesi di Agape a Prati e di Monte degli Ulivi a Rieti, esprime pienamente la sua poetica comunitaria e il suo procedimento creativo. Nel quartiere di Sorgane a Firenze progetta La Nave: un organismo architettonico complesso e flessibile, che nelle sue intenzioni cerca di superare gli aspetti critici dell'Unité d'habitation di Le Corbusier. La matrice organico-espressionista dell'architettura di Ricci si esalta nella casa Mann Borgese a Forte dei Marmi, nei progetti per l'incompiuta villa Pleydell-Bouverie e per la villa Balmain all'Isola d'Elba e in molte altri progetti architettonici non realizzati. Preside della Facoltà di Architettura di Firenze dal 1971 al 1973, è stato direttore dell'Istituto di Urbanistica e presidente della sezione Toscana dell'INU, visiting professor e graduate research professor in prestigiose università americane. Leonardo Ricci muore a Venezia nel 1994. L'ultima sua opera, il progetto del nuovo Palazzo di Giustizia di Firenze, ha avuto una realizzazione postuma e travagliata, che non restituisce in maniera soddisfacente il progetto originario (biografia estratta dalla presentazione della mostra (20 dicembre 2018 – 28 marzo 2019) al Museo del Novecento – Firenze).





Progetti e processi per le aree interne della Sardegna

MATTEO LECIS COCCO ORTU, NICOLÒ FENU,
FRANCESCO COCCO: SARDARCH

Una nuova idea di Urbanistica per le zone interne e le aree rurali della Sardegna. Il destino dell'interno dell'Isola, tra diradamento dei servizi e carenze infrastrutturali, parrebbe segnato, ma un cambio di rotta va perseguito e diventa necessario. Per ottenerlo risulta fondamentale rimettere al centro la progettazione e la pianificazione, ma soprattutto lavorare dal basso con la popolazione dei territori attraverso laboratori e sperimentazione per creare un'idea di sviluppo territoriale condivisa.

Le aree interne della Sardegna sono luoghi in cui innovazione e la creatività hanno un ruolo centrale per poter progettare scenari futuri. Occorre sperimentare attività e progettualità che attivino processi in grado di mettere in valore l'enorme patrimonio, palese e latente, presente in questi territori. Il ruolo del progettista può essere fondamentale se diventa consapevole di poter essere agente di sviluppo, creando un ponte tra la pianificazione, la programmazione e la progettazione di

questi territori, spesso senza confini amministrativi definiti.

In questi anni, come Sardarch, laboratorio di ricerca e azione sul territorio, abbiamo avuto l'occasione di lavorare a due esperienze che al centro hanno avuto la sperimentazione di processi in grado di produrre sviluppo per le aree interne dell'isola, e del resto dei territori periferici italiani: la partecipazione al collettivo "Arcipelago Italia" del Padiglione Italia alla XVI Biennale di Architettura di Venezia e lo Spop Campus Omodeo.

Le aree interne e i territori rurali sono al centro di trasformazioni dovute a fenomeni di abbandono e di conseguente spopolamento; le politiche comunitarie a livello europeo, nazionale e regionale di sviluppo rurale, intese principalmente come sostegno alla produzione agricola, con difficoltà incontrano la dimensione dello sviluppo locale dove il capitale umano è centrale per poter portare avanti azioni che puntino a creare una prospettiva di sviluppo per questi territori fragili e in crisi.

Il futuro di questi luoghi dipende dalla presa di coscienza delle proprie competenze progettuali da parte dei cittadini, che partendo dalla propria realtà siano capaci di attivare e riattivare processi sulla base di una visione di cambiamento, per un futuro equo e sostenibile, mettendo in campo azioni collettive che si mantengano nel tempo.

Due sono le azioni fondamentali: creare una cittadinanza attiva e consapevole dei suoi potenziali e costruire comunità.

Da una parte quindi è necessario avviare un processo di trasformazione dell'abitante da utente a produttore, passaggio centrale per uno sviluppo locale sostenibile, come descrive bene Alberto Magnaghi¹ sottolineando che "valorizzare il processo di progettazione sociale agevola la costruzione di sistemi di appartenenza collettiva, incrementa la socialità come risorsa; l'autoriconoscimento dello spazio pubblico e dei beni collettivi modifica le forme di produzione dello spazio (diversa relazione tra spazio privato e pubblico) e le relazioni di cura dell'ambiente."

Dall'altra l'abitante produttore deve essere inserito all'interno di una comunità, una comunità generativa, capace di generare e autogenerarsi, "comunità volontarie, leggere, aperte, in cui si bilancia l'individualità di ciascuno con il desiderio di stare e di fare qualcosa assieme" come quelle descritte da Ezio Manzini².



¹Alberto Magnaghi, *Il progetto locale Torino*, Bollati Boringhieri, 2000

²Ezio Manzini, *Politiche del quotidiano - Progetti di vita che cambiano il mondo*, 2018 Edizioni di Comunità - collana a cura di cheFare

SARDARCH

Sardarch è composto da
Matteo Lecis Cocco Ortu, Nicolò Fenu,
Francesco Cocco. Ingegneri professionisti.

ARCIPELAGO ITALIA

Il Padiglione Italia della XVI Biennale di Architettura di Venezia curato da Mario Cucinella è stata la sperimentazione di un particolare approccio al progetto di architettura nelle aree interne del paese: un approccio che ha visto i progettisti lavorare in collettivo multidisciplinare e intergenerazionale per dimostrare che l'architettura può essere l'elemento che contribuisce a cambiare le sorti di un territorio. Un collettivo di progettisti insieme ad artisti, archeologi, medici, sociologi, ricercatori, paesaggisti. Un collettivo in cui le università sono presenti per svolgere il loro ruolo di ricerca e di supporto informativo, cognitivo, culturale. Senza la pretesa di sostituirsi ai professionisti come troppo spesso capita nel rapporto con le amministrazioni pubbliche. Un collettivo che nelle aree in cui è intervenuto ha scelto di farlo partendo dall'ascolto del territorio, per costruire un progetto in sintonia con gli abitanti, stimolandone la creatività e il desiderio di cambiamento. In Sardegna il collettivo ha lavorato sulla Barbagia e sulle contraddizioni di Ottana, partendo dalla storia della fertile piana del Tirso, dal limes romano fino all'utopia industriale del piano di Rinascita che ha segnato lo spirito due generazioni ed edificato un recinto che oggi sembra una cattedrale abbandonata nel deserto. In questo contesto il collettivo ha iniziato a intervistare chi quel territorio lo vive e lo ha vissuto, per proporre una narrazione polifonica ai cittadini e agli amministratori del paese e dei paesi vicini. Insieme a loro ha costruito una mission, una visione intorno a cui impegnarsi basata sui futuri desiderabili e realizzabili.

Sulla base di questa mission è stata progettata una nuova tipologia di edificio ibrido, una casa per i cittadini, che nasce come casa per la promozione della salute per ospitare al suo interno laboratori di ricerca sulle bonifiche ambientali, spazi per i bambini e per gli anziani, intorno ai patii che si collegano con il paesaggio circostante. Un edificio che si realizzerà se quei cittadini attivati con la pazienza delle relazioni, degli incontri e dei confronti strutturati sapranno diventare protagonisti di un'azione collettiva che si affianchi all'amministrazione.

Quel collettivo è il germe di ciò di cui i nostri paesi, le nostre aree interne possono aver bisogno: squadre di attivatori territoriali che abitino i territori e che progettino insieme a chi i territori li conosce e nei territori ha scelto di investire vita e risorse.

SPOP CAMPUS OMODEO

La Sardegna conta 314 comuni al di sotto di 5.000 abitanti, ovvero piccoli comuni, pari all'83,3% del totale di 377 dei comuni sardi, che comprendono il 70% del territorio regionale.

Il territorio del Lago Omodeo può essere considerato come l'emblema di territori fragili, secondo lo studio di Puggioni Bottazzi³ "Comuni in estinzione" in base ai dati ottenuti con l'indicatore SMD, sui 377 comuni sardi, sono stati identificati 31 comuni a rischio di scomparsa, di questi 6 sono all'intorno del Lago Omodeo.

Il lago Omodeo nacque dallo sbarramento del fiume Tirso con la diga di Santa Chiara. Questo territorio fa riferimento alle regioni storiche del Guilcer e Barigadu, che attualmente corrispondono amministrativamente alle omonime Unioni dei Comuni. I Comuni aderenti alle Unioni dei Comuni del Barigadu e del Guilcer sono 18 e nel 2017 contano una popolazione totale di 22.017 abitanti contro i 30.611 abitanti del 1951. Dall'analisi del suo andamento demografico, nell'arco di tempo tra il 1951 e il 2017 che i comuni del Barigadu siano più fortemente interessati dal fenomeno dello spopolamento (-45%) rispetto al Guilcer (-11%). Dagli estratti del rapporto comuni in estinzione risultano allarmanti i dati riguardanti il territorio del Barigadu-Guilcer e lo stato d'emergenza in cui si trovano.

All'interno di questo contesto territoriale nasce SPOP CAMPUS OMODEO, un campus di discussione e progettazione sul tema dello spopolamento nei pressi del lago Omodeo, nel comune di Nughedu Santa Vittoria in Sardegna.

L'esperienza nasce in continuità e all'interno della piattaforma SPOP coordinata dal collettivo Sardarch, che studia il fenomeno dello spopolamento e attraverso una modalità di ricerca-azione propone soluzioni e progetti per convivere con lo spopolamento, trasformandolo in opportunità di sviluppo.

All'interno dell'unione dei comuni del Barigadu e del Guilcer la scala d'intervento è territoriale. I novenari sul lago Omodeo diventano degli incubatori di proposte per generare nuove opportunità di lavoro ed amplificare qualità della vita nelle



³Vedi documento rintracciabile search su:
con comune in estinzione Puggioni Bottazzi



aree interne della Sardegna. Il campus è rivolto ad universitari e giovani professionisti ed è organizzato attraverso gruppi di lavoro, la cui finalità è creare scenari di sviluppo per il territorio e riattivare il tessuto economico e sociale dei paesi in spopolamento.

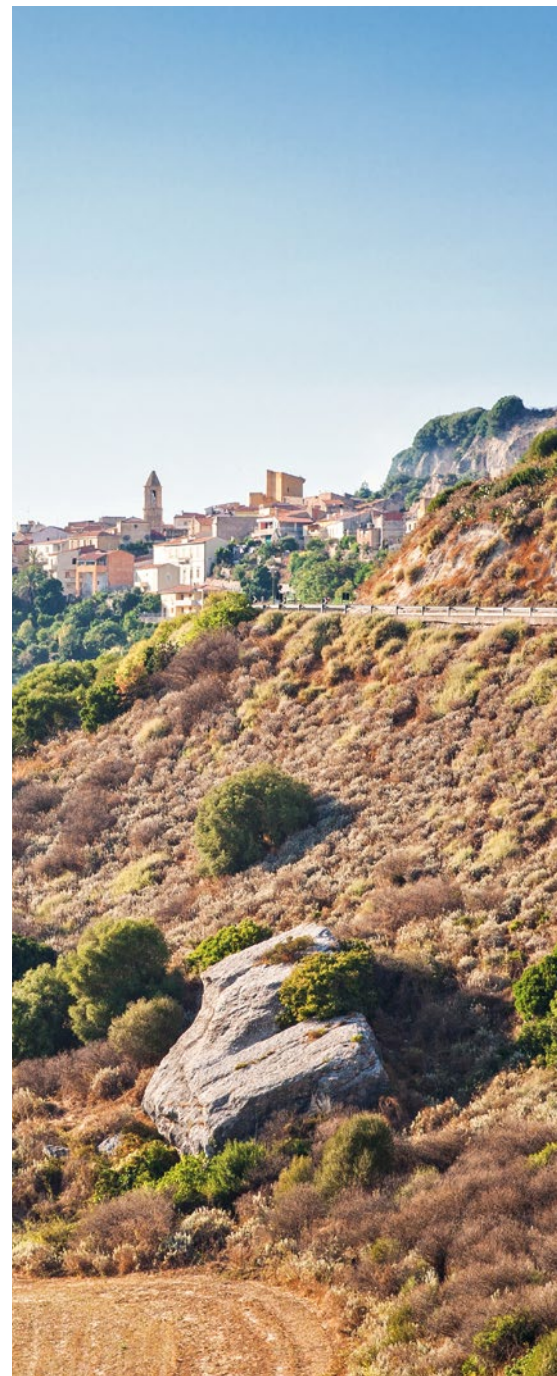
La filosofia di base dei laboratori è quella della co-produzione e co-design dei servizi attraverso gruppi multidisciplinari composti provenienti da formazioni diverse (architettura, scienze politiche, economia, geografia, design, sociologia, ingegneria, progettazione europea). L'obiettivo generale della metodologia scelta è utilizzare la creatività come piattaforma di innovazione sociale e sfruttare la partecipazione dei cittadini del luogo costruendo una nuova narrativa o storytelling collaborativo. Nelle due edizioni il modello sperimentato è stato quello di una comunità di apprendimento che vuole tentare di offrire alle comunità intorno al lago, un'occasione di crescita collettiva. Una settimana di incontri, gruppi di lavoro e momenti pubblici che hanno centrato le attività intorno a differenti tematiche: il cibo e l'agricoltura, il turismo e la cittadinanza, le forme di welfare di comunità e di accoglienza rispetto ai migranti, invecchiamento attivo e riuso del patrimonio architettonico.

Sono state co-prodotte diverse idee-progetto nate con e per il territorio, che sono state successivamente presentate e discusse con la popolazione, con la finalità di essere attivatrici, poi ereditate dai giovani di Nughedu e del Barigadu. Una scuola di apprendimento collettivo di competenze trasversali che coinvolge i cosiddetti NEET, i ragazzi che non studiano e non lavorano e che sono una percentuale notevole nel territorio; un piano del cibo che metta a sistema i produttori con i consumatori, in modo da ottimizzare le produzioni agricole rispetto alle esigenze del territorio anche attraverso l'utilizzo delle nuove tecnologie; una cooperativa di comunità che si occupi di creare sviluppo economico a partire dalle risposte ai problemi dei cittadini, a partire dai bisogni della popolazione anziana e dalle risorse dei più giovani.

La costruzione di una mission comunitaria è stata uno degli obiettivi della seconda edizione del campus. Oltre ai partecipanti, si è attivato il coinvolgimento dei cittadini e associazioni del territorio allargato all'unione dei due Comuni coinvolti, attraverso incontri in differenti comuni. La finalità è stata quella di creare i presupposti affinché si inizi a intraprendere il processo da cittadino utente a cittadino produttore. La mission è stata sottoscritta ed è ancora sottoscrivibile on-line non solo dai partecipanti o dai cittadini, ma anche da tutti i professionisti e i cittadini che intendono attivarsi in processi bottom-up in contesti di aree interne.

CONCLUSIONI

Progettare il futuro delle aree interne, così come delle altre aree fragili del Paese, è compito arduo. Da una parte il progressivo diradamento dei servizi e le importanti carenze infrastrutturali fanno pensare a una situazione irreversibile; dall'altra esperienze di resistenza e riattivazione territoriale su piccola scala possono indicare un possibile cambio di rotta, che non può che basarsi su un cambio di approccio culturale al modello di sviluppo contemporaneo. In questo contesto il ruolo del progetto è fondamentale, così come quello della pianificazione che non può che basarsi su azioni sperimentali. Questo è l'approccio su cui si sono fondate l'esperienza di Arcipelago Italia e dello Spop Campus Omodeo: il tentativo di costruire politiche pubbliche che facciano incontrare i livelli della pianificazione con la programmazione e il progetto. Un approccio che costruisca una visione condivisa da parte di una comunità, che si sente tale, per arrivare a proporre uno spazio di progetto in cui armonizzare politiche comunitarie, nazionali e regionali con le pratiche che nascono dal basso e troppo spesso hanno difficoltà a incontrare i canali della programmazione. Un approccio sperimentale bottom-up, accompagnato da una pianificazione "antifragile", dove il concetto di "antifragilità" del territorio riconosce nella situazione catastrofica, la chiave per organizzarsi e trarne vantaggio.





Il paesaggio delle aree produttive in Sardegna

CLAUDIA CASSATELLA

Una testimonianza di chi ha curato la redazione delle Linee Guida per i Paesaggi delle Aree Produttive in Sardegna, un territorio che presenta caratteristiche e pregi del tutto peculiari: se la presenza di un capannone in altre zone del territorio nazionale ed europeo non compromette il paesaggio complessivo del territorio, in una Regione come la Sardegna, che possiede vaste aree ancora del tutto integre dal punto di vista paesaggistico e con un alto senso identitario, l'attenzione da porre è decisamente superiore perché il suo effetto avrebbe un impatto disastroso sulla caratterizzazione dei luoghi.

Nel 2010 il Politecnico di Torino ebbe l'incarico dalla regione Sardegna di redigere Linee guida per i paesaggi produttivi. Roberto Gambino aveva fatto parte del comitato scientifico del Piano paesaggistico regionale, un'esperienza pilota che guardammo attentamente durante gli studi per il Ppr Piemonte. Per certi aspetti, scrivere linee guida è un compito abbastanza semplice. Gli esempi abbondano, si può prendere ispirazione e trasferirli, enunciare criteri generali, affidarsi ad illustrazioni tipo (non così facili da tratteggiare, per la verità). A volte si tratta, insomma, di esercizi di stile. Non in Sardegna.

I problemi e gli obiettivi di lavoro qui si pongono con un senso di autenticità ed urgenza che raramente ho visto altrove. Il territorio della produzione in Sardegna pone questioni drammatiche in termini ambientali, sociali e di scenari di rischio. Ricordo in quel periodo gli operai ai cancelli degli stabilimenti in via di dismissione, sulle televisioni nazionali. Ricordo anche le aree attrezzate per attrarre insediamenti, distese di pali della luce che illuminano strade deserte tra gerbidi (ma vietati al pascolo). Invece, paradossale diffusione di aree miste artigianali-commerciali, a intaccare l'ingresso delle città storiche e il suolo. Ricordo il fiorire di pale eoliche, rappresentazione plastica dell'effetto di politiche transitorie e azioni predatorie.

A fronte di tutto ciò, immaginare indirizzi per la qualità paesaggistica mi creava disagio, come un'azione impudica. Eppure, sono cresciuta considerando il paesaggio mai come un maquillage, una superficie delle cose, ma come la sostanza e il nesso tra ambiente di vita, cultura, progetto del futuro¹. La cultura del paesaggio incorpora criteri di sostenibilità, attenzione ai luoghi e alle persone, comprensione e apertura ai processi di cambiamento, visione. Però le linee guida non sono progetto. Sono un esercizio monco, per quanto si tenti di supplire con casi studio. Negli stessi anni andava sviluppandosi un grandioso progetto di scala regionale in Lusazia, regione mineraria della Germania est, l'IBA-See. IBA è un programma federale che investe per 10 anni in un'area e nella sua trasformazione. Ha investito su Berlino dopo la caduta del muro, sulla Ruhr nella fase post-industriale, in Lusazia dopo la chiusura delle cave di lignite. IBA non è un'autorità territoriale, non ha poteri regolativi o attuativi, ma gestisce processi strategici riunendo gli attori che hanno un ruolo intorno a un tavolo (naturalmente usando la leva finanziaria). In IBA-See², la creazione di nuovi paesaggi (da buchi nel terreno a laghi, aree verdi, villaggi turistici, campi eolici e molto altro) è stato uno strumento per creare una nuova economia e identità territoriale. Scenari di paesaggio e progetto di territorio in uno.

¹Cassatella C., 2009, *Paesaggio al futuro*, Marsilio, Venezia.

²Internationale Bauausstellung (IBA) Fürst-Pückler-Land, sito ufficiale: <http://www.iba-see2010.de/en/verstehen.html> (accesso Gennaio 2018).

CLAUDIA CASSATELLA

Architetto, Professore associato di Pianificazione Paesaggistica e Territoriale (Corso Di Laurea Magistrale In Pianificazione Territoriale, Urbanistica E Paesaggistico-Ambientale). Politecnico di Torino.

Da questo punto di vista, pur nella differenza di scala e di strumenti, l'esperienza di Carbonia Landscape Machine, Premio del Paesaggio del Consiglio d'Europa³, mi pare possa testimoniare le potenzialità della visione paesaggistica anche in situazioni problematiche dei territori sardi. Progettualità è chiave di speranza e attivazione di risorse talvolta latenti. Ma dopo l'adrenalina del progetto e dell'investimento per la trasformazione, deve seguire la gestione – questione più noiosa, routine generalmente prova di sostegno (così, ad esempio, nei progetti finanziati su fondi europei). Qui forse si vede la differenza tra progetto di paesaggio come intervento fisico e come progetto di territorio (inscritto in dinamiche socioeconomiche e culturali). Qui si vede anche il ruolo di una buona pianificazione, con il suo ciclo di monitoraggio e retroazione (dove la valutazione non è solo una procedura formalmente assolta).

Dal punto di vista della gestione le aree produttive sarde hanno un punto di forza: l'esistenza, in molti casi, di consorzi ad hoc (a differenza della maggior parte delle aree padane, estremamente frammentate nella proprietà e nella conduzione). L'esistenza di un soggetto gestore può facilitare, ad esempio, l'adozione delle pratiche proprie di aree produttive "ecologicamente attrezzate" (ciclo dei rifiuti, dell'acqua, dell'energia e così via) in modo integrato, ma anche la progettazione e manutenzione unitaria degli spazi aperti (strade, parcheggi, aree verdi), dove integrare soluzioni smart (ad es. tettoie fotovoltaiche ad ombreggiare i parcheggi) e nature-based (raccolta e smaltimento dell'acqua piovana attraverso raingarden, fitodepurazione, ecc).

La qualità paesaggistica è l'esito di processi costruttivi, attivi, ciclici, informati dalla comprensione dei luoghi e da criteri di sostenibilità. Nel raccogliere l'esito dei nostri studi per la Regione Sardegna, identificammo in premessa alcuni fattori paesaggistici condizionanti (geomorfologici, idrologici, ambientali, storico-culturali, insediativi, percettivi) e alcuni obiettivi generali: a, sostenibilità ambientale; b, qualità percettiva; c, integrazione ambientale; d, tutela e valorizzazione del patrimonio. I dettagli sono nel volume disponibile sul sito della RAS⁴.

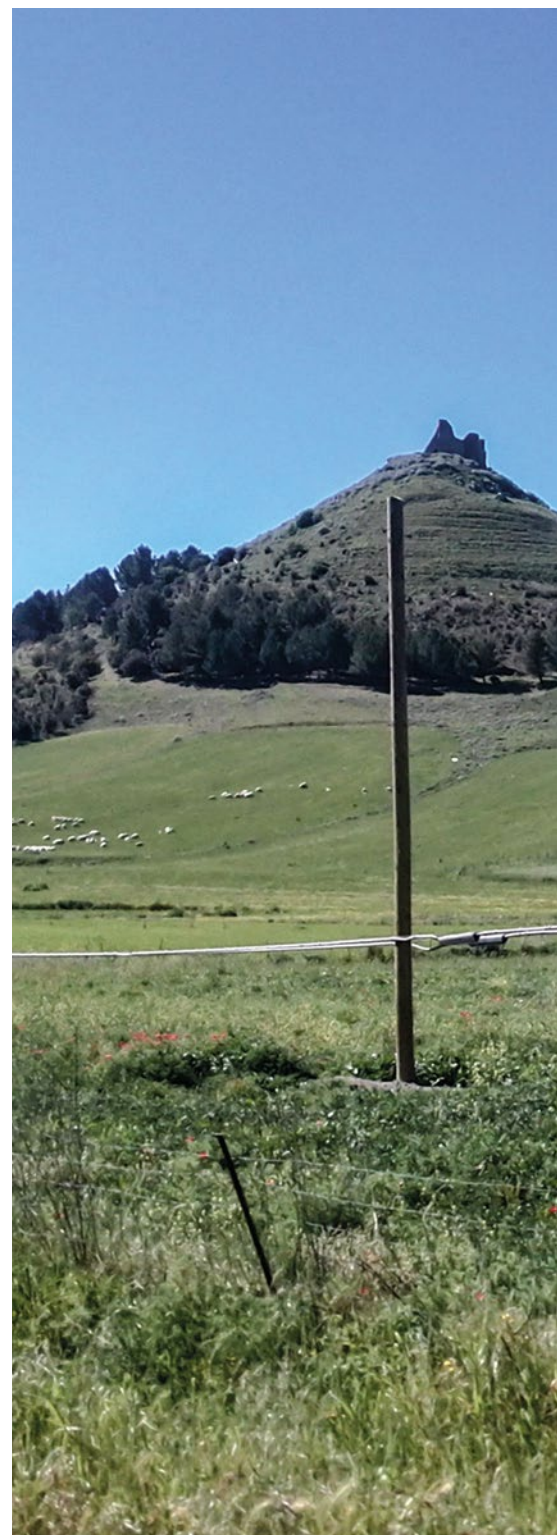
In chiusura, vorrei portare l'attenzione su un solo aspetto e criterio che a me pare estremamente rilevante, l'integrità paesaggistica. La Sardegna possiede paesaggi integri. Non sono certa che la popolazione, pur notoriamente fiera dei propri luoghi, si renda conto della rarità di questa risorsa, non solo a scala nazionale, ma europea⁵. La visibilità del cielo notturno, l'esistenza di aree di wilderness, panorami incontaminati da segni antropici. Un bene che a noi continentali è negato (persino le aree alpine sono offuscate). Che cosa ha a che fare con le aree produttive? Un viaggio lungo le statali fornirà la risposta. Per essere franchi, un capannone in più o in meno in Piemonte cambia poco, idem un'infrastruttura mal disegnata. Ma in Sardegna no, abbiamo il dovere di difendere una risorsa rara – l'integrità del paesaggio – e concentrare l'azione trasformativa sul recupero delle aree già compromesse, sovrabbondanti.

In questo senso, un orientamento strategico deciso nel perseguire obiettivi di riuso e rigenerazione (tipo IBA) è il pendant di un sistema regolativo, come quello offerto dalla pianificazione paesaggistica, che fornisce all'azione una cornice di relazioni, nutrita dalla comprensione dei fenomeni di area vasta e di lunga durata, e di porre i necessari limiti.

³MiBAC, Premio paesaggio 2010-2011, <http://www.premiopaesaggio.beniculturali.it/edizione2010-2011/>

⁴Cassatella C.; Cinà G.; Gambino R. (a cura di), 2014, *Linee guida per i paesaggi industriali in Sardegna*, Rubettino, Soveria Mannelli (CZ). http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_477_20150522095706.pdf

⁵European Commission, *Wilderness in Europe*, http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/wilderness/index_en.htm





Dalla cartografia al GIS e l'integrazione con il BIM

MANUELA MATTA, MASSIMILIANO MOLINARI, VALENTINA FLORE
(a cura di C. Crespellani P.)

L'introduzione delle tecnologie digitali permette non solo di gestire e uniformare le cartografie esistenti ma apre alle opportunità offerte dal GIS: uno strumento capace di elaborare i diversi dati territoriali estendendo le funzionalità di analisi anche a dati non cartografici ma di diverse origini come quelli antropici, ambientali, sociali e supportare così la pianificazione territoriale. La rappresentazione visiva così potenzia e rafforza l'analisi dei dati con tecniche sempre più sofisticate per valutare scenari alternativi e approfondimenti. E dietro l'angolo si presentano le scommesse per i temi del paesaggio, della fruizione territoriale e l'interoperabilità tra GIS e BIM.

Anche se in cuor proprio ognuno di noi sente un legame con le carte e le mappe cartografiche per la loro naturale fisicità e per il contatto, dall'altra sappiamo che una strada verso scenari digitali non solo è tracciata ma si amplifica costantemente, con il fascino offerto dalle sue potenzialità. Per essere sinceri non con qualche senso di combattimento verso le complesse procedure e le infinite criticità sempre dietro l'angolo, ma consci dell'enorme salto di qualità nella capacità di costruire conoscenze, di condividerle e di rielaborarle costantemente.

Abbiamo allora pensato di farci accompagnare dal team che si occupa del Sistema Informativo Territoriale Regionale

presso l'Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica nel percorrere lo sviluppo della cartografia verso i servizi e le tecnologie GIS, capaci di aprirci verso il panorama informativo e di conoscenze legate ai territori. Gli abbiamo rivolto alcune domande:

Quali sono le principali funzioni e quali sono le origini del Sistema Informativo Territoriale Regionale (SITR)?

Il SITR archivia e cataloga in formato digitale i dati territoriali regionali ufficiali, sia di base che tematici, ed espone i servizi web che servono per consentire l'accesso e la consultazione dei dati territoriali a tutti gli utenti internet. Il ruolo del SITR è quindi quello di raccogliere i dati cartografici della Regione in un'unica banca dati, standardizzarli rendendoli omogenei in termini di sistema di riferimento, formato, ecc. creando così un catalogo unico con le informazioni circa il contenuto dei dati geografici (metadati), compilati secondo un unico standard europeo (direttiva Inspire). Tutto questo ovviamente per rendere i dati disponibili ad una comunità eterogenea, sia ai privati (cittadini, imprese, tecnici, professionisti, ricercatori, progettisti) sia agli EE.LL. (amministratori, tecnici e funzionari) e alle diverse funzioni e assessorati della stessa Regione.

Quindi possiamo considerare il SITR un aggregatore di dati. Quali?

Il SITR svolge effettivamente un ruolo di aggregatore di dati: per quanto l'Assessorato Urbanistica sia sempre stato tradizionalmente il principale contributore dei dati geografici, alcune categorie (es. i dati ambientali, dei trasporti, delle strutture turistiche e ricettive, le aree percorse da incendio, ecc.) vengono gestite



MANUELA MATTA
VALENTINA FLORE

MASSIMILIANO MOLINARI
Assessorato Enti Locali, Finanze e Urbanistica
Regione Sardegna

GIUSEPPINA VACCA
Ricercatrice
Topografia e Fotogrammetria
Università di Cagliari

da sistemi informativi ad hoc prima di essere convogliati nel SITR per il pubblico accesso. Si tratta quindi di un sistema informativo di tipo federato, che da una parte garantisce la gestione diretta del dato da parte degli esperti di dominio, e quindi la certezza della loro certificazione e aggiornamento, e, dall'altra, costituisce un unico punto di accesso ai dati da parte degli utenti finali.

Una questione certamente di natura tecnica, di architettura di dati, di coerenza. Ma anche di attribuzione di significati.

Quest'ultimo aspetto è particolarmente importante perché di fatto l'accesso ai dati da un'unica fonte da parte di tutti gli utenti (in particolare i professionisti e le pubbliche amministrazioni) consente di diffondere un dato geografico standard in termini di formato di scambio, di struttura, di sistema di riferimento e quindi anche di regole semantiche. In tal modo il sistema informativo contribuisce alla creazione di un linguaggio geografico comune, che trascende i significati del dominio specifico di appartenenza del dato (ambiente, pianificazione, trasporti, turismo, ecc.). A tale scopo è anche importante che il dato geografico, soprattutto se realizzato con finalità di tutela del territorio e dell'ambiente, recepisca fedelmente nomenclatura e terminologie previste dalla norma da cui esso discende.

Un esempio concreto è rappresentato dal Piano Paesaggistico Regionale, che ha l'obiettivo di definire precise linee guida per la pianificazione unitaria del territorio regionale. Affinché tale obiettivo venga raggiunto è necessario non solo che gli strumenti di pianificazione locali, in particolare i piani urbanistici comunali (PUC) ne recepiscano prescrizioni e obiettivi, ma anche che, dal punto di vista cartografico, contribuiscano alla discesa di scala del PPR con informazioni aggiuntive e di dettaglio che siano omogenee per tutti i Comuni della Sardegna. Rimane quindi ancora molto da lavorare per arrivare alla realizzazione di una zonizzazione unica dei piani urbanistici, ossia un mosaico unitario a livello regionale dal quale attingere per arricchire di contenuti il piano sovraordinato.

Altri esempi?

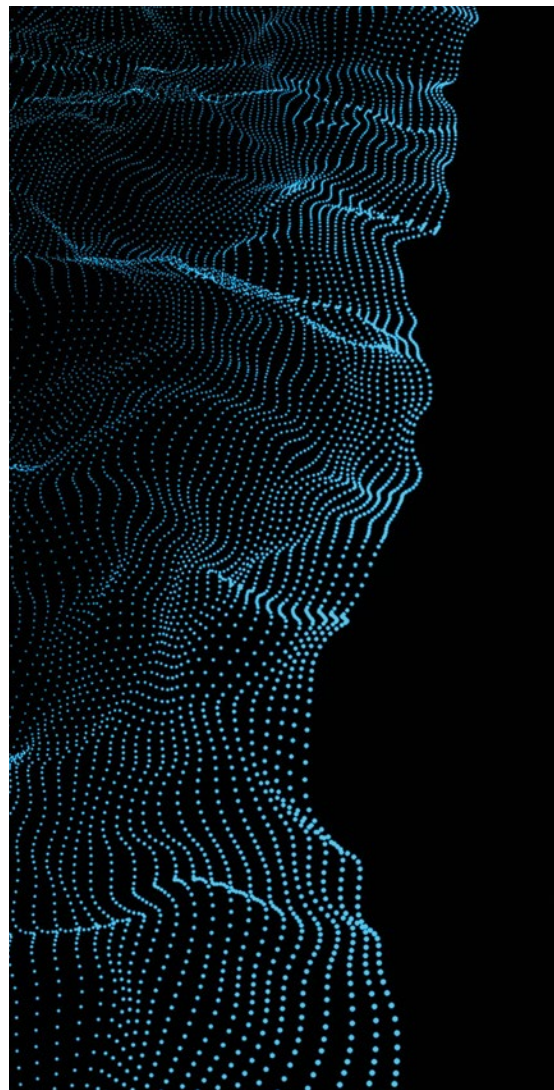
Il Database Geotopografico (DBGT) strutturato secondo le Specifiche di contenuto indicate nel DM 10 novembre 2011 e la Carta dell'uso del suolo, che rappresentano tentativi per una codifica unitaria delle informazioni geografiche di base del territorio.

Quando si parla di dati e informazioni uno dei problemi di maggior rilievo consiste nel capirne l'attendibilità e il grado di aggiornamento o le limitazioni d'uso. Cosa possiamo aspettarci su questo fronte?

È presente un importante catalogo unico dei metadati. Questi rappresentano informazioni aggiuntive del dato, quali la fonte, la genealogia, la data di validità, i contenuti principali, ecc. Queste informazioni sono importanti in quanto consentono di conoscere l'esatto campo di applicazione delle informazioni contenute. Inoltre, queste sono strutturate in maniera codificata a livello europeo in quanto seguono uno standard ben preciso (ISO19115). Poiché ogni strato informativo contenuto nel SITR deve avere un metadato associato, è possibile ottenere per ognuno di essi le stesse informazioni di base, nonché ricercarli facilmente sulla base di un catalogo di keywords anch'esse codificate a livello europeo.

In virtù del modello descritto, i dati territoriali regionali contengono un elevato grado di omogeneizzazione che facilitano il compito istituzionale di governo del territorio esercitato dalle pubbliche amministrazioni locali, agevolando nel contempo il dialogo tra queste e l'amministrazione regionale nei processi di pianificazione territoriale.

Un altro aspetto da non sottovalutare è il fatto che l'Amministrazione si fa carico di pubblicare i dati solo qualora essi siano certificati, il che rappresenta certamente un valore aggiunto per professionisti ed enti che operano sul territorio. Un esempio è rappresentato dai dati catastali, di competenza dell'Agenzia delle Entrate che il SITR rende disponibili tramite una serie di applicazioni web alle



pubbliche amministrazioni che ne facciano richiesta. È così possibile effettuare ricerche sia per titolarità che per riferimenti catastali (foglio e particella), anche direttamente su mappa.

Ci pare che non si tratti di un aspetto strettamente tecnologico, ma del potenziamento delle conoscenze. Qualcosa che modifica anche nel linguaggio e nell'approccio la stessa pianificazione.

Esatto. Nel corso degli anni la conoscenza del territorio, che prima era una prerogativa dei tecnici, è progressivamente diventata un'esigenza anche della collettività, favorita certamente dall'uso e dalla diffusione delle tecnologie dell'informazione (ICT) e in particolare dei servizi informativi territoriali e dei software GIS (Geographic Information System). Questa grande opportunità modifica in modo non trascurabile aspetti organizzativi e richiede la necessità di introdurre nuove forme di comunicazione tra la politica, i tecnici e i fruitori del territorio. Se da un lato l'informazione geografica si è evoluta sia nel tipo che nella forma di rappresentazione e fruizione, diventando facilmente disponibile attraverso il web, dall'altra sono ancora da scoprire le opportunità sul suo corretto uso, soprattutto non è ancora evidente ai più il reale beneficio che ne conseguirebbe. L'evoluzione del dato territoriale ha infatti permesso innanzitutto di passare da una rappresentazione del territorio cartacea (cartografie e fotografie) ad una rappresentazione digitale georeferenziata (carte tecniche numeriche, database geotopografici, modelli digitali, ortofoto). Successivamente da una semplice visualizzazione a video di una cartografia digitale si è aperta l'opportunità di effettuare analisi territoriali, sovrapponendo più strati informativi non soltanto con software GIS utilizzati da pochi esperti, ma anche direttamente da qualsiasi utente mediante browser Internet e applicativi sia per PC che per smartphone.



Siamo tutti oramai abituati a utilizzare Google Maps e anche Google Street View. Ma stiamo parlando di altro, anche se esistono delle forti similitudini.

Giustamente bisogna fare un distinguo sui dati geografici e sugli applicativi disponibili sul web: esistono infatti dati e strumenti più precisi e accurati di altri perché realizzati in modo e con uno scopo diverso. Negli ultimi anni le immagini aeree e satellitari sono state rese disponibili sul web gratuitamente su diversi siti come ad esempio Google, con grande beneficio di tutti e diffusione di tecniche digitali. In questo caso però al maggiore dettaglio di un'immagine di Google non corrisponde la certificazione della data di acquisizione o la precisione della misurazione perché tale dato è stato acquisito per permettere una semplice (e utilissima) consultazione generale ma non sufficientemente professionale e tecnica non permettendo di fare analisi spaziali massive ed elaborazioni aggiuntive.

Diverso è invece il risultato che si ottiene mediante l'uso dei dati geografici prodotti ad esempio dalle pubbliche amministrazioni e resi disponibili direttamente o tramite i servizi wms e wfs¹ forniti dai geoportali regionali che, mediante gli strumenti GIS o gli stessi navigatori web, permettono di ottenere delle informazioni più precise. Tali dati infatti poiché devono essere utilizzati ad esempio per la perimetrazione di vincoli, o per certificare la corretta localizzazione di un immobile, vengono sottoposti a procedure di georeferenziazione, correzione radiometrica o topologica, ortorettifica, ecc. anche se con processi e conseguenti costi sicuramente superiori a quelli di un dato fornito da Google.

Gli stessi applicativi che li espongono devono quindi tener conto dell'uso che ne viene fatto e non possono essere sommati nell'utilizzo di scale di rappresentazione o di sistemi di riferimento che non tengono conto della proiezione locale ovvero della specifica tecnica e modalità di ripresa. La differenza di finalità e quindi anche di costi ovviamente diventa così una criticità per l'Amministrazione Pubblica che non riesce a produrre dati aggiornati con la stessa frequenza degli altri operatori.

¹Web Map Service (WMS) e Web Feature Service (WFS) sono tecniche definite dall'Open Geospatial Consortium (OGC) che in modo dinamico forniscono rispettivamente mappe di dati o oggetti geografici, a partire da informazioni geografiche e da uno o più server distribuiti in Internet.

Abbiamo parlato di rilievi e cartografia. Ma un sistema informativo territoriale va ben oltre l'aspetto fisico, diciamo geografico. Esistono ben altri "strati" informativi

con un valore non sempre evidente. Opportunità e Impegni. Parliamone.

Certamente. Tutti noi cogliamo l'importanza e i benefici anche di una efficace pianificazione territoriale nel campo della sanità, dell'agricoltura, dell'ambiente, dell'urbanistica. Essi dipendono molto dall'utilizzo di dati geografici precisi e aggiornati. E non è difficile capire il valore di poterli gestire con uno strumento unico con capacità di letture trasversali.

Non è però immediatamente percepibile che all'evoluzione dell'informazione geografica, faccia di conseguenza seguito la stessa evoluzione nel campo della formazione delle risorse umane necessarie per produrre e gestire i dati geografici, gli strumenti informatici ad essi connessi e conseguenti risorse finanziarie da parte delle pubbliche amministrazioni.

La produzione di un dato geografico di base o di un applicativo per la pubblicazione e gestione del dato on line richiede competenze specifiche (specialistiche o di interazione e dialogo con esperti) sia di tipo tecnico che amministrativo e in dettaglio in materia di cartografia, geodesia, rilievo catastale, fotogrammetria, telerilevamento, software GIS, informatica, sistemi informativi, ma anche in materia di appalti, di sicurezza dei dati e di comunicazione.

Quando poi il dato deve essere elaborato ad esempio per valutare l'impatto ambientale di un intervento, trovare la miglior localizzazione per un gruppo di servizi, predisporre un piano urbanistico, alle competenze succitate si devono aggiungere quelle di dialogo con esperti in materia di pianificazione territoriale ed urbanistica, geologia, idrologia, ecc.

È evidente che qui si sta parlando di tecnologie, servizi e risorse umane, competenze e capacità progettuali. Soffermandoci sulle tecnologie software cosa esiste oggi disponibile e come ha senso orientarsi?

Oggi il mercato offre diversi software GIS, alcuni anche opensource e gratuiti in termini di licenza, alcuni più specializzati di altri perché presenti sul mercato da più tempo. Sul fronte delle competenze, essere un bravo conoscitore del software applicativo GIS non significa però essere un bravo operatore GIS. Facendo un parallelo se utilizzo il software Word per scrivere un articolo in inglese e non conoscendo bene la lingua mi baso solo sul correttore fornitomi dal software, probabilmente non riuscirò a produrre un risultato accettabile. Allo stesso modo se utilizzo un software GIS ma non conosco i concetti base quali ad esempio sistema di riferimento o topologia non potrò produrre un dato utilizzabile.

Le tecnologie poi non si fermano ad un applicativo e ad una sua versione. Qual è lo scenario che abbiamo di fronte?

Abbiamo uno scenario dinamico, che migliora nelle sue funzionalità, ma che impone di stare al passo. Infatti la tecnologia evolve velocemente e pertanto le dotazioni hardware e software dei sistemi informativi diventano obsolete o inutilizzabili molto rapidamente se parallelamente non si investe nell'innovazione e nella manutenzione.

Infine nella produzione di un dato geografico bisogna tener conto anche dei tempi di realizzazione a partire dalla predisposizione del capitolato tecnico, fino alla realizzazione e al collaudo finale passando per l'esecuzione della gara.

Pianificare un territorio significa conoscerlo dal passato al presente e immaginarlo migliore nel futuro e per conoscerlo occorre investire e programmare nel lungo periodo. Quindi grandi opportunità ma anche corrispondente impegno.

In questo contesto affascinante e complesso, come la Regione si è collocata e si posiziona oggi?

L'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, che gestisce il SITR, da anni è impegnato nella realizzazione di servizi informatici che consentono l'agevole fruizione del vasto patrimonio di dati geografici della Regione Sardegna tramite rete intranet per l'Amministrazione Regionale e tramite internet per gli



utenti esterni, quali enti pubblici, privati, imprese, professionisti e/o cittadini in genere.

Il SITR ha avuto origine nel 2002 con la deliberazione n. 18/4 del 11 giugno 2002 "Implementazione e messa a punto del SITR", e negli anni ha digitalizzato gran parte del patrimonio cartaceo storico (mappe e fotografie) al fine di permettere le analisi diacroniche sempre più fondamentali per capire l'evoluzione del territorio e le dinamiche dei sistemi naturali, soprattutto negli ultimi anni a seguito degli eventi calamitosi.

Si è poi occupato di trasformare la cartografia (prima cartacea e poi digitale) in una banca dati interoperabile quale il Database geotopografico alla scala 1:10.000 e alle scale di dettaglio dei centri urbani e ha reso disponibili e liberamente accessibili e privi di restrizioni dati sempre più precisi e aggiornati, tramite il Geoportale² regionale, in linea con il processo avviato dalla Amministrazione regionale sull'Open Data e così come previsto dalla direttiva europea INSPIRE. Con Sardegna Geoportale il numero dei fruitori dei dati geografici, attraverso i diversi servizi messi a disposizione, risulta in continuo aumento, assicurando l'ambiente applicativo e i dati sia per l'amministrazione sia per l'utenza esterna. Il valore si può quantificare non solo nel risparmio non trascurabile in termini di tempo e di risorse, ma soprattutto nella conoscenza condivisa accessibile e funzionale alla gestione e allo sviluppo.

Entriamo sul piano di cosa serve affinché questo scenario informativo produca un profondo valore aggiunto.

Affinché i dati geografici permettano di ottenere risultati efficaci devono essere realmente interoperabili e pertanto occorre dotarsi di linee guida per la produzione, condivisione e cessione dei suddetti dati (relativi al paesaggio, all'urbanistica, all'ambiente, alla mobilità e ai trasporti, al turismo, all'agricoltura, ai lavori pubblici, ecc.), con particolare attenzione all'adozione del sistema di riferimento geodetico nazionale e, così come previsto dal Decreto 10 Novembre 2011, all'utilizzo del Database Geotopografico come base informativa territoriale e base cartografica per gli atti di governo del territorio. Il DBGT infatti rappresenta l'evoluzione e la sostituzione, sia in termini di contenuto informativo che temporale, della Carta Tecnica Regionale.

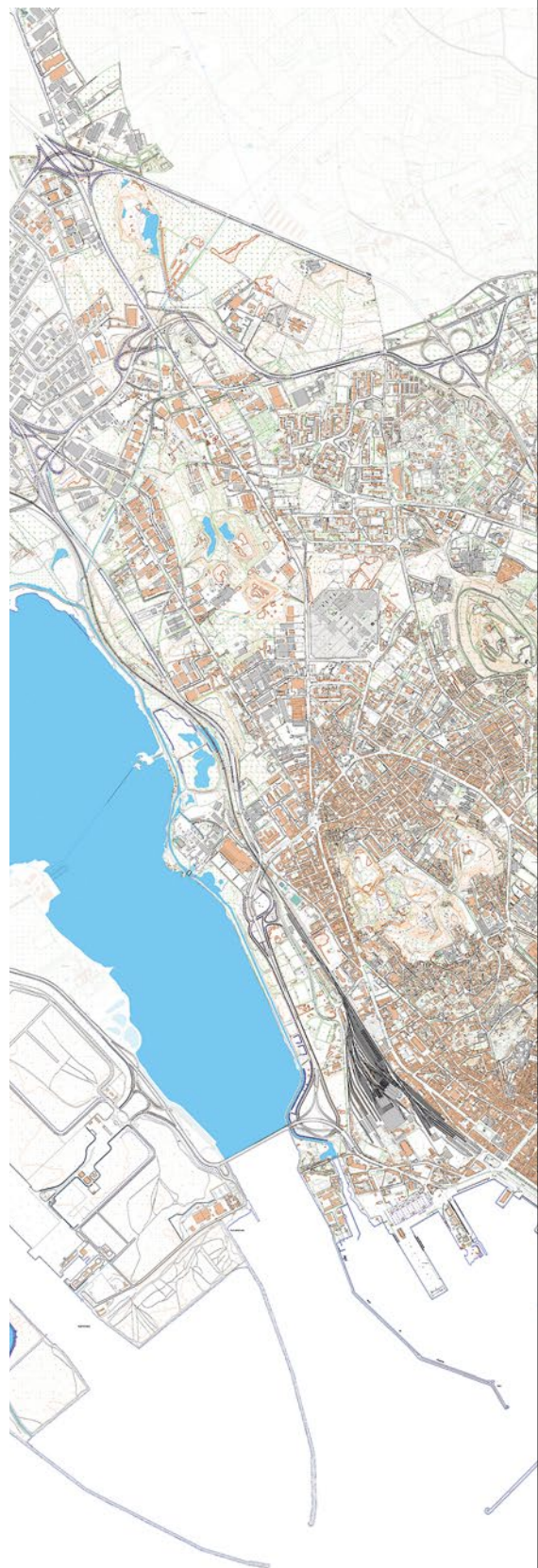
Detta così appare un ulteriore input vincolistico per chi opera, c'è però qualche rovescio della medaglia.

Le linee guida non devono essere intese come un'imposizione ma come uno strumento utile a far colloquiare i dati. Questo fatto apre progressivamente diverse opportunità e semplificazione. Basti pensare ad esempio che nel campo della pianificazione urbanistica la presenza di PUC realizzati tutti con le stesse specifiche e con lo stesso formato permette di ottenere una lettura omogenea a copertura regionale. È impensabile infatti avere, su due Comuni adiacenti, delle zonizzazioni uguali rappresentate in maniera diversa o delle sotto zonizzazioni che contengono le stesse indicazioni ma che vengono denominate in modo diverso. È altrettanto inconcepibile che un Comune pianifichi il proprio territorio utilizzando il limite rappresentato nella cartografia IGM o CTR³ mentre quello adiacente si basi sul limite catastale.

O ancora che si progetti un edificio, una lottizzazione, un piano senza georeferenziarlo, o che lo si rappresenti su una base cartografica datata o alla scala 1:25.000.

Da questo emerge che le opportunità esistono. La strada da percorrere soprattutto in termini di coordinamento tra funzioni e di sviluppo professionale a partire dalla Regione e arrivare a tutti gli enti locali, è chiara e impegnativa. Quali passi ci aspettano?

Con la deliberazione n. 4/18 del 30 gennaio 2018 è stato istituito un Comitato di Coordinamento dell'informazione geografica, composto da un referente tec-





nico per ciascuna Direzione Generale degli Assessorati e degli Enti del Sistema Regione, che ha il compito di provvedere al censimento del patrimonio di dati territoriali e cartografie in possesso, alla valutazione sulle necessità di acquisizione e/o realizzazione di immagini aeree o telerilevate, cartografie di base e tematiche, dati digitali con riferimento geografico e progettazione/realizzazione di sistemi GIS o SIT tematici al fine di consentire la programmazione delle azioni necessarie.

È stata inoltre incaricata la Direzione Generale della Pianificazione Urbanistica Territoriale e della Vigilanza Edilizia attraverso il Servizio osservatorio del paesaggio e del territorio, sistemi informativi territoriali, della predisposizione delle linee guida per la produzione, condivisione e cessione dei dati geografici della Regione Sardegna, tra le quali le linee guida per il data base delle trasformazioni territoriali e le linee guida per la redazione dei PUC in adeguamento al PPR e al PAI, ai fini della costruzione del mosaico e del navigatore dei PUC.

Questo primo passo certamente favorirà la diffusione di una cultura alla gestione informativa a partire dai dati territoriali e ai diversi strati di conoscenza delle attività umane. Si aprono anche strade all'integrazione e ad altri approcci?

L'omogeneizzazione e la standardizzazione svolgerà un ruolo di prima diffusione e sviluppo, e con essa l'interoperabilità, l'interazione dei diversi piani arricchirà la conoscenza. Temi come il paesaggio, in evoluzione nella sua concezione potrà, o meglio dovrà trovare sinergie con un sistema che accumula, redistribuisce, sincronizza conoscenze, informazioni, dati. Pensate ad esempio a come devono interagire e armonizzarsi interventi di mitigazione richiesti dal PAI e la qualità di progettazione secondo qualità paesaggistica.

Infine la frontiera si sposterà verso la rottura di paradigmi consolidati e si apriranno nuovi scenari. Ma questo è il panorama di dopodomani.

L'integrazione GIS - BIM

INTERVISTA A GIUSEPPINA VACCA
(a cura di Carlo Crespellani)

Se da una parte il mondo della pianificazione territoriale e la coprogettazione trova sempre maggiori opportunità date dal supporto tecnologico delle piattaforme e da ambienti GIS, dall'altra il mondo dell'architettura e dell'ingegneria sta sempre più accelerando verso l'introduzione del BIM Building Information Modeling, valorizzando la dimensione dell'informazione legata a tutto il ciclo del costruire: dal progetto integrato nelle diverse componenti architettoniche, strutturali, impiantistiche ecc., alla gestione della realizzazione e soprattutto alla gestione della manutenzione fino alla dismissione dell'opera.

In questo scenario, possiamo dire che l'approccio del costruire con il BIM sta trovando un'espansione verso i sistemi GIS, o è il mondo GIS che incorpora sempre più facilmente i contributi dei progetti BIM?

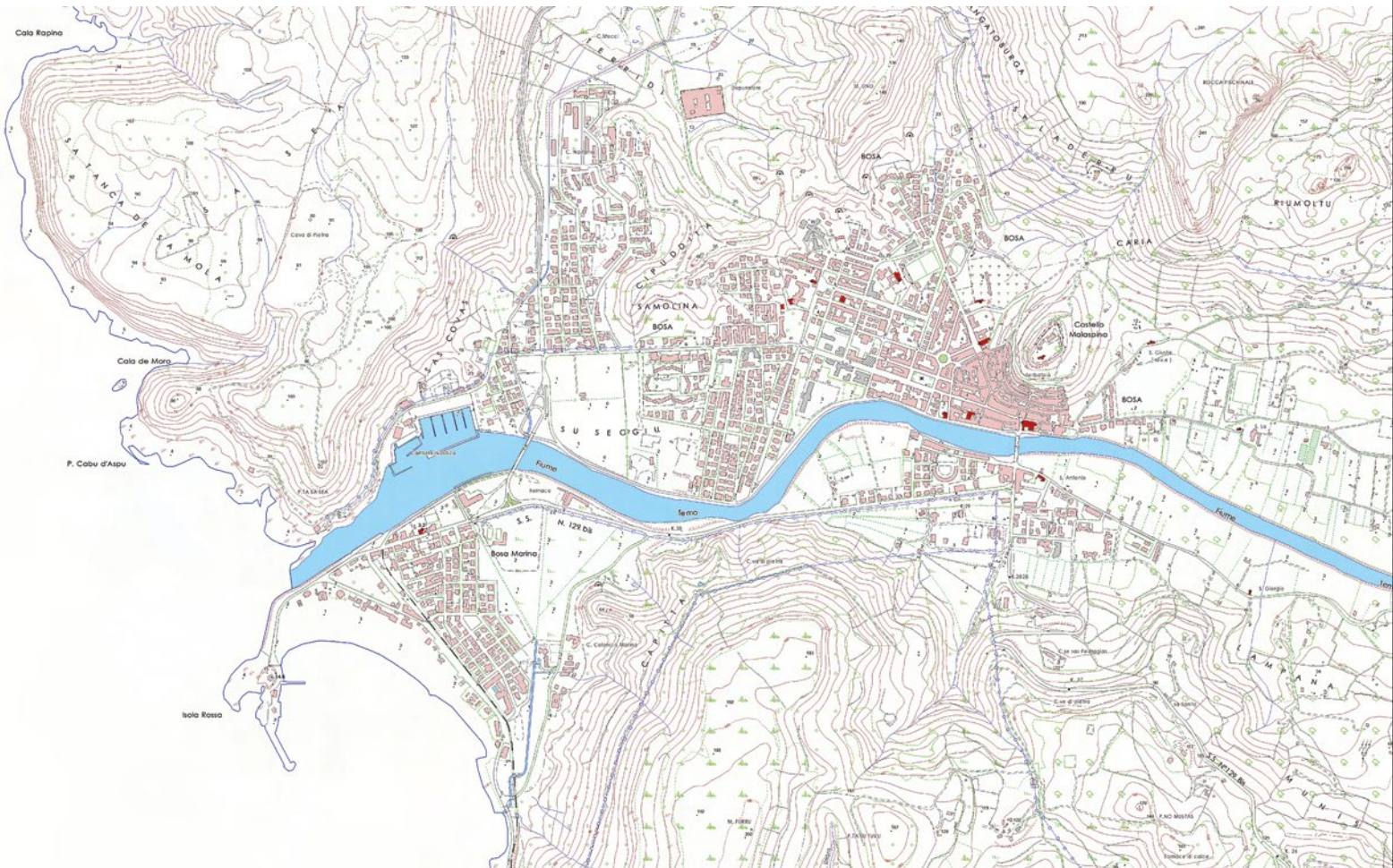
Le metodologie BIM e GIS provengono da campi di interesse lontani e sono state sviluppate per soddisfare diverse esigenze. Tuttavia, negli ultimi anni, la ricerca si sta concentrando sull'integrazione di tali metodologie per creare una visione multi-scala del territorio a vantaggio di diverse applicazioni con esigenze che non possono essere soddisfatte con l'uso singolo del BIM o del GIS (Karimi e Burcu 2010). Tale integrazione è complessa a causa delle differenze tra le due metodologie in termini di livelli di dettaglio, metodi di rappresentazione geometrica, metodi di archiviazione e contenuti semantici (Isikdag e Zlatanova 2009,

El-Mekawy e Ostman 2010, El-Meouche et al., 2010, Goodchild 2000).

I sistemi GIS sono già stati utilizzati in passato per la gestione e la pianificazione di interventi su infrastrutture e/o su edifici (Bansal e Pal 2006, Ebrahim et al. 2016, Chaitanya e Reshma 2017, Zhu et al., 2017). Con lo sviluppo della metodologia e degli strumenti BIM, la ricerca si sta orientando verso una più forte integrazione BIM-GIS, al fine di massimizzare l'efficienza nella gestione del patrimonio edilizio durante l'intero ciclo di vita (Zhu et al., 2018, Vacca et al., 2017).

L'integrazione BIM-GIS è, inoltre, un forte supporto per la progettazione di una città intelligente e sostenibile, grazie alle sue capacità di integrazione dei dati, analisi quantitativa, applicazione delle tecnologie e gestione urbana (Ma and Ren 2017, Fosu et al., 2015, Yamamura et al. 2016). Il BIM ha vantaggi in termini di informazioni geometriche e semantiche riferite al ciclo di vita dell'edificio (Song et al., 2017), mentre il GIS copre un campo più ampio incentrato sulla decision making basato sulla geovisualizzazione e sulla modellazione geospaziale (Berry 1996). Le differenze tra software, standard e tipi di dati utilizzati da entrambe le metodologie pongono alcuni problemi alla loro integrazione, problemi relativi alla geometria e alla semantica utilizzata. Il processo di integrazione BIM-GIS richiede l'estrazione e la trasformazione delle informazioni geometriche e semantiche del modello BIM nel progetto GIS. GIS e BIM sono simili in quanto entrambi modellano le informazioni spaziali - il primo è utilizzato per la modellazione esterna e il secondo per la modellazione indoor - e hanno casi d'uso comuni, come le richieste di informazioni e la gestione delle infrastrutture municipali basate sulla posizione.

Quali sono i principi fondamentali su cui si sta sviluppando quest'integrazione? O dobbiamo parlare di interoperabilità?



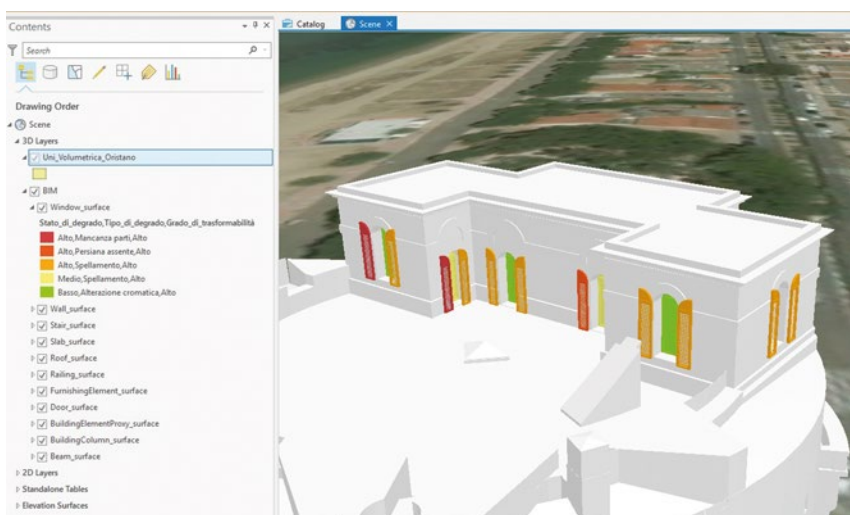
Forse più di integrazione., dovrebbe essere garantita e realizzata un'interoperabilità efficace tra GIS e BIM (Wook Kang e Hee Hong 2015). D'altronde anche all'interno dell'ambito BIM il consorzio buildingsSMART, in collaborazione con l'International Organization for Standardization (ISO), ha sviluppato lo standard IFC (Industry Foundation Classes) per la condivisione e lo scambio di dati BIM tra diversi software. L'obiettivo dello sviluppo di IFC è facilitare l'interoperabilità nel settore edilizio e condividere le informazioni tra i diversi partecipanti e stakeholder (El-Mekawy et al., 2012).

Al fine di importare i dati BIM in un GIS 3D deve essere sviluppato un flusso di lavoro che, attraverso diversi passaggi, possa ottenere un'integrazione di dati ed informazioni. I modelli o parametrici creati nei diversi software BIM infatti non possono essere importati direttamente in alcun software GIS; questo comporta la necessità di trovare uno strumento software esterno che possa interfacciare il BIM e il GIS 3D, ovvero in grado di trasformare un modello parametrico di un edificio in un geodatabase leggibile dai software GIS. Dovremmo ancora attendere affinché la ricerca vada avanti e le software house implementino, nei propri software, dati davvero interoperabili.

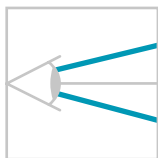
Al di là degli aspetti strettamente tecnologici (standard, piattaforme...) quali ricadute possiamo aspettarci (e se ce ne sono) sul piano della gestione dei progetti urbani e degli interventi territoriali?

Il sistema BIM- GIS 3D integrato è configurato come una soluzione praticabile e sostenibile per strutturare il processo di conoscenza di interventi territoriali. Tutto ciò a condizione che gli obiettivi del lavoro siano adeguatamente identificati e sia stata effettuata un'adeguata selezione delle informazioni necessarie, nonché l'introduzione di parametri di reporting sui quali effettuare un'analisi comparativa possibile. Per quanto riguarda i vantaggi dell'integrazione GIS BIM/3D, i più importanti possono essere:

- *la possibilità di eseguire analisi spaziali nell'area interessata dal progetto di costruzione o ristrutturazione dell'edificio, grazie ai dati GIS 3D che consentono di comprendere le implicazioni del progetto e della sua implementazione sul territorio. La capacità di identificare sul modello parametrico e sul relativo contesto urbano le componenti che necessitano principalmente di intervento può infatti consentire di valutare gli aspetti logistici e operativi. Ottimizzando anche la gestione delle misure di sicurezza nell'ambiente di lavoro (con una scelta corretta delle macchine, degli strumenti, delle opere e delle procedure temporanee da impiegare). È così possibile valutare alternative e ottimizzare i progetti concettuali in termini di compatibilità ambientale e urbana;*
- *GIS 3D svolge un ruolo chiave nei processi BIM come un sistema di gestione dei dati spaziali professionale e sofisticato, in particolare per dataset di grandi dimensioni con gestione multiutente.*



Esempio di query su un progetto BIM/GIS3D



Le politiche regionali urbanistiche della XV legislatura

INTERVISTA A CRISTIANO ERRIU

(a cura di C. Crespellani P.)

Nell'intervista si ripercorrono le scommesse e le questioni che hanno portato alla proposta di legge regionale di Urbanistica non approvata dal Consiglio Regionale. Temi e difficoltà della politica urbanistica della XV legislatura 2014-2019 di centrosinistra e la nascita della Scuola del Paesaggio per una nuova cultura diffusa sul paesaggio in Sardegna.

Assessore, dopo lo stop della proposta di legge urbanistica elettorale, si rimette la palla al centro, per ripartire con un'altra partita, non so se in questa legislatura o nella prossima, chissà con quale maggioranza. Viene quindi naturale tirare le fila del lavoro svolto per un'analisi critica di quanto è successo e soprattutto per capire cosa e come deve essere rimesso dentro il dibattito pubblico, cosa possiamo considerare oramai condivisibile da tutti e quali sono i punti da rielaborare per trovare una sintesi.

L'impressione era che dopo mesi di dibattito pubblico, i cui atti sono ancora disponibili sul sito della Regione, si fosse raggiunto un ragionevole punto di equilibrio, testimoniato dal parere favorevole con il quale la Quarta Commissione consiliare affidò all'aula la discussione della legge e che l'arresto sia stato determinato più dalla vicinanza della campagna elettorale che da motivi di merito. Purtroppo l'elaborazione di un testo di inevitabile complessità, pur pronto da più di un anno per essere discusso, e la volontà di offrirlo ad un ampio dibattito, ne ha ritardato il momento decisionale riservandolo alle fasi già calde della campagna elettorale. C'è da augurarsi che il governo e il Consiglio regionale che si insedieranno dopo le elezioni, quale sia il loro colore, non vogliano cancellare il complesso lavoro fin qui svolto ma che da questo vogliano ripartire.

Se si considera assodato il valore del PPR e la sua centralità nei modelli di sviluppo, le questioni spesso messe in campo sono la sua non applicazione nelle aree interne e la difficoltà del suo recepimento nei PUC di tantissimi Comuni. Cosa si può e si deve fare per questo?

Le tematiche delle aree interne non sono meccanicamente assimilabili a quelle delle aree costiere e richiedono l'acquisizione di conoscenze specifiche volte alla tutela e alla valorizzazione dei caratteri che le sono proprie. A questo scopo, in questa legislatura sono stati avviati strumenti a questo dedicati e sottoscritti protocolli con il MiBac, accompagnati da specifici cronoprogrammi, perché possa essere esteso in tempi brevi il Piano Paesaggistico anche alle aree interne, avendo ben presente che possa e debba essere una delle strategie fondamentali per arrestarne lo spopolamento e l'impoverimento, puntando sulla valorizzazione dei paesaggi rurali e dei centri originari.

Entrando in merito alle diverse questioni e alle problematiche in campo, quali sono le priorità da affrontare e che comunque considera siano ineludibili nell'agenda di un qualunque prossimo governo regionale?

CRISTIANO ERRIU

Assessore EE LL Urbanistica e Finanze della
Regione Autonoma della Sardegna
della XV legislatura.



La principale problematica che qualunque governo regionale dovrà affrontare in questo ambito tematico, è l'uscita dalla fase puramente protezionistica fin qui rappresentata dal PPR e l'avvio dei processi di valorizzazione di tutto il territorio regionale, come auspicato già negli indirizzi del PPR degli ambiti costieri più di un decennio orsono. Il punto chiave rimane l'adeguamento degli strumenti urbanistici generali locali. Lasciamo in eredità, con la L.R. n.1/2019, un provvedimento legislativo di grande semplificazione della procedura di approvazione dei PUC e uno strumento tecnico insediato nei territori, le condotte urbanistiche e paesaggistiche, che faciliteranno le amministrazioni locali in un cammino che fino ad oggi è stato lungo e difficoltoso.

Il ruolo delle amministrazioni locali nel governo del territorio è centrale. E la pianificazione attraverso i PUC necessita di efficienza ma anche di forte visione integrata. Quali indicazioni vanno tenute in conto perché esista un livello intercomunale di pianificazione integrata che poi lasci spazio ad una gestione snella all'interno delle amministrazioni comunali?

Il problema della integrazione intercomunale dei contenuti della pianificazione non si risolve con l'appesantimento dei livelli della pianificazione ma, da una parte, favorendo l'elaborazione intercomunale degli strumenti e, dall'altra, costruendo una cultura comune e condivisa in tema di governo del territorio e del paesaggio. A questo scopo, uno degli atti più importanti di questa legislatura in materia urbanistica è stata l'istituzione della Scuola del Paesaggio della Sardegna, il cui compito è proprio la diffusione di una cultura e di un linguaggio condivisi e diffusi, non solo tra gli operatori, ma anche tra i comuni cittadini, a partire dall'istruzione scolastica.

Una questione sollevata da tanti è la governance dei territori e della burocrazia regionale. Questione semplicistica formulata in questo modo. Come la riformerebbe e come affrontare il tema dell'efficienza e del controllo, a partire dall'autonomia locale?

Una delle maggiori criticità nel rapporto tra cittadini e amministrazioni locali, da una parte, e burocrazia regionale, dall'altra, è rappresentato dalla labirintica stratificazione di norme, circolari e disposizioni varie che si è accumulata nei decenni e che produce ambiguità, incertezze e rischi di natura anche penale sia per gli operatori che per chi esercita il controllo. La filosofia su cui si fondava la proposta di legge di governo del territorio era proprio il ricondurre questo corpo, ormai degenerato, a un testo unico e univoco. Ovviamente, anche l'istituzione della Scuola del Paesaggio può e deve contribuire a facilitare il dialogo tra operatori e controllori sulla base di un linguaggio comune e condiviso.

Scelta importante di questa amministrazione è stata l'istituzione della scuola del Paesaggio. Perché, come e quali obiettivi si pone?

La Scuola si inserisce all'interno dell'Osservatorio delle trasformazioni territoriali e della qualità paesaggistica già presente in Regione. Si tratta di un'iniziativa importante perché punta sulla salvaguardia e la valorizzazione del paesaggio sardo, privilegiando la formazione e la capacità amministrativa di quanti, a vario titolo, hanno competenza e ruolo su queste tematiche non solo tra gli addetti ai lavori. Si deve arrivare a parlare un linguaggio comune, coinvolgendo in pieno i territori e diffondendo la cultura della partecipazione. Attraverso la Scuola, tra l'altro, sarà possibile dare piena operatività all'Osservatorio con attività di sensibilizzazione, conferenze, pubblicazioni e specifici programmi di informazione e formazione. Le attività della Scuola saranno orientate a coinvolgere testimoni ed esperti anche internazionali.

Il Comitato di coordinamento della Scuola, organo di indirizzo delle attività, è composto dai rappresentanti della Regione, dei Comuni (attraverso l'ANCI Sardegna), delle Università di Cagliari e Sassari, della Rete delle professioni tecniche, degli Ordini professionali e del Ministero dell'Istruzione e della ricerca



attraverso l'Ufficio scolastico regionale.

La Scuola del paesaggio sarà un luogo di incontro itinerante in tutta la Sardegna. Sono previste azioni permanenti di educazione e sensibilizzazione sulle tematiche della difesa e della valorizzazione dell'ambiente con l'intento di diffondere la cultura della tutela e della protezione. Il target sarà multivello: dagli ordini professionali di ingegneri e architetti agli studenti ai cittadini.

Sono stati già programmati, in fase di avvio, 8 seminari con trasferimento di competenze tecniche e pratiche.

Il superamento dello zoning ovvero la definizione statica del territorio in aree destinate a specifiche funzioni (abitato, zone di espansione, industria, turismo, servizi ecc.) è questione spesso condivisa da molti (non da tutti). La proposta di legge prevedeva la definizione in aree invarianti (centri storici e abitati, agro ecc.) e zone con potenziale di trasformazione. Le criticità sono nell'applicazione e nel rischio di logiche speculative che tendono a trovare nelle amministrazioni magari qualche sponda a favore di specifici interessi. Oppure no?

Il superamento dello zoning rappresentava il nodo chiave della nuova visione di governo del territorio presente nella proposta di legge, purtroppo passata in secondo piano rispetto a temi assai più marginali ma di maggior impatto mediatico. L'applicazione delle nuove modalità avrebbe favorito la trasparente concorrenzialità tra la proprietà e tra l'imprenditoria, ridimensionando la rendita fondiaria e i processi non sempre virtuosi che la supportano. Inoltre avrebbe consentito alle comunità locali una gestione del territorio più rispondente ai sempre più rapidi processi evolutivi che, al contrario, il rigido zoning tradizionale non è in grado di dirigere costringendo a continue ed estemporanee varianti.

La città metropolitana di Cagliari è una nuova realtà organizzativa per 17 Comuni dell'Hinterland di Cagliari, con un ruolo fondamentale per tutta la Sardegna. Quali sono le aspettative della Regione per la città Metropolitana e come favorire la sinergia e non la competizione tra le politiche della Città Metropolitana e le politiche regionali?

Cagliari e il suo hinterland, che piaccia o meno e come ci ricorda Barabási, esprimono una potenza che è legata alla quantità delle sue connessioni di rete. Questa caratteristica non la rende semplicemente il sistema urbano più grande della Sardegna in termini di dimensione, ma un attrattore e generatore di occasioni di crescita, senza il quale non sarebbero ipotizzabili, né tanto meno sarebbe ipotizzabile la loro ricaduta sull'intero territorio regionale. Per di più, è proprio la qualità 'metropolitana', e il potere di interfaccia generato dai comuni minori nei confronti del resto del territorio, a rendere impossibile considerare la città metropolitana di Cagliari come una enclave autonoma e chiusa ma come parte vitale per le politiche regionali. È evidente che questa consapevolezza è la condizione indispensabile per evitare ogni atteggiamento prevaricatorio della città nei confronti del resto dell'Isola. Analoghi processi virtuosi devono essere immaginati per le altre conurbazioni presenti sul territorio sardo.

Esistono diversi piani regionali di settore (energetico, trasporti, idrico e di assetto idrogeologico, lo stesso PPR lo è per il paesaggio) ma non esiste un Piano di Sviluppo Urbanistico che tratti le invarianti urbanistiche, le aree di valorizzazione o di sviluppo industriale, artigianale, turistico ecc. A suo tempo si era provato con i PUP (Piani Urbanistici Provinciali) ma sono stati un fallimento. Non crede che un vero e proprio Piano con una visione regionale di ampia scala (e non una legge), nel rispetto dei poteri/doveri che la legge riserva alle autonomie locali, sia necessario per allineare le politiche locali all'interno di un disegno di sviluppo regionale che indirizzi la gestione e/o lo sviluppo delle risorse territoriali (es dal Poetto ad aree industriali, perfino servitù militari)?

A partire dalla Convenzione del Paesaggio di Firenze, parlare di paesaggio non si limita più agli aspetti 'panoramici' ma significa, come tante volte è stato ripetuto,



immaginarlo come un sistema complessivo che connette i caratteri naturali con l'intero sistema antropico. Per questa ragione il disegno di sviluppo regionale e di gestione delle risorse territoriali non può che essere contenuto all'interno del Piano Paesaggistico che, proprio per questo motivo, deve essere messo in grado di operare come un grande strumento progettuale, come già accennavo in una risposta precedente. Introdurre nuovi livelli di pianificazione non farebbe che indebolire uno strumento che deve essere univoco e unitario. Tra l'altro si avrebbe un notevole appesantimento burocratico dato dalla necessità di sottoporre questo ulteriore piano e le sue varianti alle necessarie verifiche di coerenza con i piani sovraordinati.

Per poter valorizzare i piani urbanistici dovrebbero essere utilizzate in modo significativo le logiche della perequazione e della compensazione, ovvero gli strumenti urbanistici capaci di indirizzare scelte e un uso corretto del territorio. Una prossima legge come ne potrebbe efficacemente tenerne conto?

La proposta di legge non solo prevedeva appositi articoli per l'introduzione e lo stimolo dei processi di compensazione e perequazione, ma lo stesso meccanismo di gestione attraverso bandi degli ambiti di potenziale trasformabilità era costruito su questi due concetti.

La questione delle aree interne e dello spopolamento non crede debba essere affrontato di petto anche attraverso le leggi urbanistica? Quali elementi potrebbero essere messi in campo?

Purtroppo quello dello spopolamento delle aree interne è un fenomeno estremamente complesso, certamente non solo caratteristico del territorio sardo, e tocca criticità sociali, economiche e demografiche che richiedono soluzioni di ampia portata. Il governo urbanistico del territorio può intervenire solo parzialmente su questi temi, in particolare, come dicevo sopra, favorendo la valorizzazione delle risorse paesaggistiche e ambientali, oltre il potenziamento delle reti materiali e immateriali di interconnessione e di servizi.

Il cambiamento climatico e la debolezza dei nostri territori stanno imponendo una visione molto più attenta a questo aspetto, in termini di pianificazione e di specifici interventi soprattutto contro il dissesto idrogeologico. I tempi per la realizzazione delle opere pubbliche di mitigazione del rischio sono troppo lunghi. È necessario accelerare la messa in sicurezza del territorio. Cosa può fare la Regione, quali strumenti si possono mettere in campo?

In questa legislatura la Regione ha preso molto a cuore questi temi e in merito abbiamo registrato una grande crescita della coscienza delle amministrazioni locali e dei cittadini che, fino a poco tempo fa, consideravano i vincoli idrogeologici come delle fastidiose ingerenze. La nuova procedura di approvazione dei Piani urbanistici comunali e intercomunali integra le valutazioni in materia idrogeologica in modo tale che possano inserirsi come elemento essenziale ma senza per questo costituire un aggravio sui tempi. La costituzione delle condotte urbanistiche mette a disposizione delle amministrazioni locali competenze specifiche che facilitano l'interfacciarsi con l'Agenzia regionale del distretto idrografico. Resta comunque indispensabile, al di là di questi provvedimenti valutativi e autorizzativi, anche la destinazione di importanti risorse finanziarie a interventi che se idoneamente progettati, oltre a costituire una indispensabile misura di sicurezza, rappresentano anche un grande investimento di tutela e valorizzazione.

La questione dell'agro e delle aree rurali, del loro uso improprio e dell'abuso ha generato in passato seconde case, realtà pseudo turistiche che nei fatti han deturpato e compromesso il territorio. Aree territoriali compromesse che avrebbero bisogno di interventi specifici. E d'altro canto abbiamo territori interni che hanno necessità di una presenza antropica per la loro salvaguardia. Come affrontare questo doppio dilemma di disincentivo e di incentivo di presenza antropica (ed edilizia) e della





necessità di focalizzazione di soluzioni ad hoc?

Questo è il tema centrale che il Piano Paesaggistico degli ambiti interni dovrà affrontare e per il quale abbiamo attivato i processi di acquisizione di tutti gli elementi di conoscenza che facciano superare una visione sentimentale e astratta a favore di un approccio oggettivo che parta dai valori del suolo agricolo e dei paesaggi tipici.

La qualità “estetica”, fatta di disegno urbano, coerenza, essenzialità, buona manutenzione, coinvolgimento dei cittadini, valore architettonico ed edilizio, controllo della percezione e della fruizione di ogni angolo del territorio non si riduce con l'adozione del PPR ma è necessario ben altro. O no? Da questo probabilmente passa la qualità della nostra vita e della stessa potenzialità di un turismo di nuova generazione. Cosa si può pensare di fare su questo fronte?

La qualità non può mai essere imposta per decreto, ma è il risultato della cultura individuale e collettiva. Da parte nostra abbiamo favorito tutte le occasioni per la crescita di questa cultura, attraverso l'istituzione di gruppi di lavoro e della Scuola del Paesaggio che, come dicevo sopra, ha questo come compito primario.

Come la triangolazione del sistema politico, il sistema amministrativo-tecnico e i cittadini, nelle loro forme organizzate hanno interagito e come dovrebbero farlo meglio?

Probabilmente è mancata, o non è stata sufficiente, una serena comunicazione e la rinuncia a posizioni pregiudiziali, quanto meno nel dibattito pubblico che si è manifestato attraverso i mezzi di informazione. D'altro canto abbiamo registrato, nelle occasioni del confronto diretto con amministratori, operatori e cittadini, posizioni assai più condivise di quelle che trasparivano nei comunicati, nelle dichiarazioni e negli articoli di stampa. Non tutte le parti interessate hanno la possibilità di entrare nel dibattito con la stessa capacità di essere ascoltati e questo finisce per deformare, spesso, la formazione dell'opinione pubblica. Sarebbe necessario favorire, nel prossimo futuro, una equa possibilità per tutti i soggetti di esprimersi e di essere ascoltati.

Voglio anche mettere in evidenza le norme e gli strumenti in materia di partecipazione alle scelte di piano da parte dei cittadini previsti nel disegno di legge. L'introduzione di efficaci strumenti di dibattito e discussione pubblica può rappresentare una svolta democratica virtuosa per far interagire meglio i soggetti di questa triangolazione.

Per la formulazione di una legge chiave (urbanistica, sanità, ...) e per la gestione quotidiana del territorio non è opportuno la costituzione di un processo che dal basso, in modo strutturato, ponga le priorità e le soluzioni alle questioni chiave, insomma può avere senso un Piano integrato che ogni due-tre anni recepisca le indicazioni emergenti raccolte ed elaborate da una fase di ascolto e proposizione?

È impensabile che una legge tanto importante nel destino di tutti non preveda forme di monitoraggio e di ascolto permanente, pur nella consapevolezza che il campo delle posizioni è vasto e, articolato e, quasi sempre, assai divisivo. Il compito della politica rimane il fare sintesi tra tutte le posizioni, spesso con decisioni che non sono in grado di accontentare tutti.

Ha dei mea culpa e dei punti che reputa siano delle invarianti nel futuro dibattito?

Come affermavo nella risposta precedente, ho cercato di trovare una mediazione tra posizioni distanti e, a volte, inconciliabili. Credo che questa esigenza di mediazione, libera da pregiudizi ideologici e da condizionamenti, debba costituire l'invariante per chiunque riaffronterà nell'immediato futuro un tema tanto sentito e tanto dibattuto.

Uno sguardo dalla prospettiva della Commissione Urbanistica

Commissione Urbanistica dell'Ordine degli Ingegneri della Provincia di Cagliari

La crisi dell'Urbanistica nazionale non ha risparmiato la Sardegna.

La rivista dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari, nella suo nuovo format di In-formazione, dedica il primo numero all'urbanistica e alla pianificazione territoriale, al termine di un periodo caratterizzato da aspri dibattiti sull'ultimo disegno di legge approvato dalla Giunta Regionale nel 2018 ma poi mai approdato in aula.

Quando la crisi economica nazionale e internazionale ha fatto sentire il suo peso sui fragili comparti produttivi isolani, si è fatta ancor più pressante la richiesta di una legge regionale e di migliori strategie della pianificazione territoriale. Anche la Commissione Urbanistica dell'Ordine degli Ingegneri di Cagliari ha partecipato attivamente al dibattito sulla revisione della proposta di legge urbanistica regionale ed è stato redatto anche un documento nel quale abbiamo messo in luce le criticità, convinti comunque della necessità di un vero progetto di sviluppo territoriale della Sardegna e di un organico riordino della legislazione urbanistica in questo ambito dentro un'unica legge.

In diverse occasioni abbiamo segnalato la necessità di regole di pianificazione chiare, rispettose dei principi ispiratori del Piano Paesaggistico Regionale, con il supporto alla sua implementazione diffusa, con visioni lungimiranti capaci di valorizzare il ruolo dei progettisti nelle potenzialità territoriali più che nella semplice declinazione di norme e vincoli. L'analisi critica delle scelte discutibili degli ultimi decenni deve rappresentare l'impulso per riportare la pianificazione territoriale regionale, soprattutto quella di area vasta e locale, al centro di un

progetto di sviluppo della Sardegna.

Nell'ultimo decennio sono stati discussi diversi disegni di legge regionali sull'Urbanistica, ma nessuno di essi ha conseguito una sufficiente condivisione politica. Questo mette in luce la necessità di rafforzare il processo di creazione e condivisione dei riferimenti su cui poi l'apparato normativo deve costruirsi, superando veti incrociati e basandosi su momenti di sintesi delle componenti sociali, tecniche e politiche.

Abbiamo assistito a innumerevoli dibattiti, seminari e convegni che hanno evidenziato come l'assenza di un preliminare e serio processo di partecipazione a partire dai punti fondanti abbia portato alla frammentazione di opinioni da parte dei diversi portatori di interesse e impedito, di fatto, una costruzione collettiva condivisa del quadro normativo e dove la componente politica finora non ha trovato che scontro sulla base di logiche non sempre relative alla sola questione in essere.

I segnali emersi dal confronto interno e con le diverse comunità, sono sintetizzabili in alcuni punti che crediamo essere utili per la prossima legislatura, per poter contare su modelli di pianificazione e di governance (due temi inscindibili) che siano in grado di:

- promuovere le identità locali attraverso progetti condivisi che facciano parte di una reale vision regionale di sviluppo, tutela e gestione del territorio;
- promuovere con decisione la pianificazione d'ambito che, superando i limiti amministrativi dei Comuni, dia forza al senso del paesaggio come bene comune. Grande aspettativa abbiamo nella Scuola del Paesaggio, recentemente istituita dalla Regione,

che può avere un ruolo determinante nella diffusione della necessaria cultura "antropocenica" del vivere e del rapporto tra cultura e ambiente;

- individuare le invarianti urbanistiche regionali quali veri e propri riferimenti, capaci di essere nodi di interconnessione delle identità locali;
- garantire equilibrio tra le scelte urbanistiche autonomistiche degli enti locali e il rispetto di visioni strategiche a vasta scala e quindi regionale.
- introdurre i principi e i supporti di rigenerazione urbana (centri storici, periferie, territori diffusi) attraverso processi di concertazione e co-progettazione e sinergici sostegni tecnici, economico- finanziari (comprese adeguate politiche fiscali).

Siamo di fronte ad un quadro in cui è evidente il ritardo dell'adeguamento del PPR ai Comuni, su cui ora le norme recenti di semplificazione provano a supportare l'azione. Il punto di partenza è molto critico.

Il Piano Paesaggistico Regionale è vigente dal 2006. Dei 102 Comuni attualmente interessati dal PPR solo 17 hanno adeguato i propri strumenti urbanistici. Molti dei Comuni delle zone a maggiore valenza turistica (quasi tutti i Comuni della Costa Smeralda, Villasimius, Carloforte, e molti altri) sono disciplinati addirittura da Programmi di Fabbricazione (strumenti urbanistici che risalgono agli anni '70/'80 redatti sulle norme del DM del 1968 con un elaborato grafico relativo al centro abitato e uno relativo all'intero territorio comunale e nessun riscontro specifico sulla reale vocazione dei territori).

Pochissimi sono anche i piani di utilizzo dei litorali e pressoché nulla è la pianificazione della gestione degli usi turistici

delle spiagge. Occorre interrogarsi sui motivi e sulle difficoltà della presenza ancora oggi dei limiti strutturali della pianificazione in Sardegna.

Ancor più delicato il tema è da affrontare nelle aree interne della Sardegna, dove il PPR non è ancora definito e dove è ancora più importante stimolare un piano identitario territoriale favorendo il coinvolgimento delle amministrazioni locali verso un progetto paesaggistico condiviso per ambito.

Inoltre leggi disorganiche e disomogenee hanno alimentato da un lato l'incertezza del diritto dei diversi portatori di interesse, dall'altro le difficoltà strategiche e operative della Pubblica Amministrazione la quale ha gradualmente perso il suo ruolo guida della comunità. Le difficoltà della pubblica amministrazione e degli enti locali in particolare hanno la loro radice non solo nel sistema normativo particolarmente complesso, ma anche nella costruzione di organici creati negli anni 80, gradualmente impoveriti di competenze fino ai nostri tempi, diventando sempre più inadeguati per gestire i procedimenti complessi di trasformazione territoriale. È assolutamente necessario ricostruire l'autorevolezza della pubblica amministrazione nei confronti della società, attraverso programmi di sviluppo delle competenze e professionalità interne agli uffici dei nostri enti locali (anche in forme aggregative sovracomunali) e la creazione di gruppi di lavoro misti sul territorio dove si mettono a sistema le competenze e capacità dei professionisti. Abbiamo la percezione che, nel rispetto delle autonomie degli enti locali, occorre superare i limiti evidenziati dalle governance dei singoli enti locali, talvolta più attente alle richieste della propria comunità di

riferimento che a perseguire il più ampio interesse pubblico d'ambito e promuovere, invece, nuove energie aggregative metropolitane e territoriali.

Gli articoli dei diversi esperti che vengono riportati in questo numero sono un importante e strategico spunto di riflessione per tutti gli attori che, a vario titolo, svolgono un ruolo nei processi di pianificazione territoriale.

Con coraggio e senso di responsabilità, la competenza professionale sia riportata al servizio della progettualità attraverso un'importante dialettica con la politica e con la comunità di riferimento. Come Commissione Urbanistica confermiamo la nostra disponibilità alla costruzione di questa dimensione di co-progettazione collettiva, mettendo a disposizione anche le riflessioni e le elaborazioni scaturite in questi anni nel nostro lavoro, dalle quali sono emersi i temi che seguono, meritevoli di approfondimento e utili quali spunti per i futuri atti di indirizzo alla pianificazione:

USO DEL SUOLO

Contenimento del consumo di suolo perseguendo logiche compensative anche alla luce delle valenze paesaggistiche, ambientali e di sostenibilità, coordinati con il Programma di Sviluppo Rurale e gli strumenti di finanziamento economico;

SVILUPPO URBANO

Rielaborazione degli strumenti urbanistici attraverso il superamento della zonizzazione in favore di ambiti, anche di dimensione sovra comunale, che meglio possano identificare le vocazioni alla trasformabilità del territorio, in armonia con le invarianti territoriali, le identità e le valenze paesaggistiche;

L'ABITARE

La razionalizzazione dell'operare nell'ambito edilizio, in sincronia con un Regolamento Edilizio Unico, con l'attenzione alle premialità e alle loro modalità di funzionamento, coerentemente con la pianificazione e la semplificazione dei titoli per interventi edilizi minori con conseguente snellimento dei procedimenti;

AGRO

per una intelligente trasformabilità dell'agro perseguendo criteri basati sui lotti funzionali (anziché minimi) al tipo di coltura, alla loro promozione ed effettiva conduzione, anche con riferimento alle regioni storiche agrarie, superando i limiti amministrativi;

TURISMO

Individuazione di ambiti territoriali oltre la costa (ambiti interni) e di ambiti costieri di trasformabilità in contiguità ai centri abitati;

METODOLOGIE DI CO-PROGETTAZIONE

Sviluppo di metodi di co-progettazione a partire da laboratori misti composti da professionisti, funzionari e amministratori di EE.LL., Sovraintendenza e comunità territoriali.

L'obiettivo deve essere quello di promuovere una programmazione realmente inclusiva, negoziata e sostenibile anche attraverso il rilancio della pianificazione di area vasta, potendo contare su progetti di sviluppo territoriale che, a partire dalle valenze paesaggistiche, caratterizzino e valorizzino i territori per le proprie e specifiche potenzialità di sviluppo.

Hic sunt leones

Gianni Massa. Vicepresidente vicario del Consiglio Nazionale degli Ingegneri



Hic sunt leones. Qui ci sono i leoni.

Così le antiche mappe indicavano le zone inesplorate del pianeta. Territori di cui non si sapeva nulla.

Poi abbiamo iniziato a conoscere il mondo. E a rappresentarlo.

Mappe, carte geografiche.

Uno dei miei maestri, Silvano Tagliagambe, riprendendo il parallelismo di Rudolf Carnap tra mappe e teorie scientifiche, ci insegna, che l'elemento caratterizzante di una teoria scientifica non è il suo linguaggio, ma la sua struttura, cioè l'insieme delle relazioni tra le sue componenti.

Ed è proprio il ruolo fondante delle relazioni tra gli elementi ciò di cui abbiamo necessità.

L'attività del vivere e del conoscere uno spazio è un'attività cognitiva senza la quale non hanno senso parole come "urbanistica", "pianificazione", "governo del territorio". Tantomeno "paesaggio", che è sintesi tra natura e cultura e, soprattutto, "politica".

Le aree delle mappe in cui noi, uomini di questo tempo, abbiamo scritto "hic sunt leones" sono esattamente quelle, e sono tante, in cui non abbiamo riconosciuto il ruolo delle relazioni e delle possibili connessioni. In cui non abbiamo interpretato e parlato linguaggi plurali. In cui non abbiamo abitato lo spazio intermedio. In cui abbiamo creduto che lo sfondo delle immagini fosse solamente uno sfondo, cioè un elemento dato, immutabile, che non partecipa a modificare l'immagine stessa e i suoi significati; una scenografia, naturale o artificiale, ma scenografia.

Il risultato è stato lo spazio della società contemporanea divenuto palestra dell'insicurezza come elemento aggregante. Quello che Mauro Tuzzolino descrive come "territorio marginalizzato".

Per ovvie ragioni limito le domande che pongo a me stesso e ai lettori. Diciamo che utilizzerò un linguaggio digitale, e non analogico, rinunciando ad alcune sfumature. Ad esempio, la ricorrente crisi della situazione dei pastori della Sardegna ha a che fare con parole come urbanistica, pianificazione, paesaggio?

La mia risposta è sì! Paesaggio sintesi di natura e cultura.

La Sardegna è, anche e soprattutto, terra di pastori, di agricoltura, di ovili, di campagna. Quella che nelle nostre mappe, nella cartografia, gli addetti ai lavori hanno conosciuto come "zona E" (la lettera che indica la zona agricola) ma che per tanti, troppi, anni avremmo potuto denominare "hic sunt leones".

E i territori minerari? Le cosiddette aree interne? Lo spopolamento e la perdita di identità? Il tema dell'industria, della mobilità, dei servizi? Solo per citare alcune domande che per necessità di sintesi in questo linguaggio analogico non posso affrontare. Hic sunt leones.

Urbanistica e pianificazione hanno a che fare con politica e con amministrazione. Con l'avere una visione di futuro che nasca dalle relazioni tra gli elementi, tra i luoghi, tra le culture, tra ciò che è visibile e ciò che è invisibile. Tra responsabilità individuale e responsabilità collettiva.

Hic sunt leones sono anche gli orizzonti limitati (spesso volutamente) che portano gli operatori a vedere sotto aspetti diversi e quasi mai comunicanti. Produttori,



Particolari dell'opera di Marcello Aitiani "Osservo il mondo di cui faccio parte" 2017, acrilico su tela, cm 147x145

Io il MONDO DI CUI FACCIO PARTE

La mente artificiale (M.A.), in quanto artefatto, è un sottosistema proiettivo all'esterno, a sua volta parte del sottosistema mondo. La chiusura organizzativa di un sistema è un atto di chiusura sistemica. Sono allora individuate le situazioni possibili in cui il sistema può attivarsi senza perdere la propria identità e senza disintegrarsi, e la specificazione del sistema (M.A. 2017), nell'irriducibile molteplicità dei sistemi.



allevatori, insegnanti, studenti, politici, giuristi, storici, geografi, sociologi, urbanisti, architetti, ingegneri, imprenditori ... cioè chi abita e vive il territorio (che non può essere soggetto passivo, soggetto osservato), per anni hanno elaborato e continuano ad elaborare linguaggi e modelli interpretativi diversi e divergenti. Tutti hanno ragione, cioè tutti hanno torto.

Pietro Soddu sottolinea l'idea di Polis unica costituita dall'intera isola. Questione fondante che presuppone, però, la costruzione di un percorso di consapevolezza e di responsabilità collettiva in capo a tutte le forze sociali, in capo ad ognuno di noi. Che ha necessità di classe dirigente e non diretta, di ritorno agli ideali e ai valori, di ricerca ed estrazione di fiducia vera, quella che genera comunità e slancio verso un futuro comune.

Ha necessità di passione che allontana l'indifferenza, di partecipazione attiva. Presuppone, riprendendo lo scritto di Giovanni Allegretti, un sano "disordine".

Costruire e attuare un progetto personale è importante nella vita quotidiana di ogni individuo, ma altrettanto importante è costruire e attuare un progetto comune ad una collettività. E la responsabilità di ciò è assegnata ad ognuno di noi.

"Rappresentare" e "governare" una collettività significa costruire, insieme, una visione di società, un progetto e un programma per realizzarla.

E vengo a noi. Ai professionisti, tecnici e non, del nostro Paese.

La consapevolezza di non essere il centro di un universo che ruota attorno a noi, né come categoria né tantomeno come singole parti di categoria, significa, però, anche essere consapevoli che molta parte della vita della nostra società passa attraverso la professione intesa nella sua accezione più ampia (nella scuola, nella PA, nell'industria, nell'impresa, nella libera organizzazione del lavoro ...). Ed è per questo motivo che le professioni si devono dotare della capacità di immaginare un futuro senza limitarsi alla difesa di presunti "status" di tempi passati.

La sfida di oggi è talmente grande, talmente importante, che non può essere superata se non viene superato il problema della frammentazione. Prendiamo ad esempio l'ingegneria. Lo so, sono di parte, ma vorrei fosse solo un esempio. Non esistono, non possono esistere, diverse "ingegnerie", esiste l'Ingegneria, che si concretizza nelle molteplici discipline intercomunicanti e nella diversa modalità di essere ingegnere nella società contemporanea.

Ovviamente ho sintetizzato. Vale per qualunque campo.

Vale per l'urbanistica e la pianificazione (disciplina che ha molto a che fare con la politica, con la gestione della complessità multidisciplinare in cui non possiamo continuare a commettere l'errore di considerare l'osservazione come altra cosa da ciò che si osserva). Vale, ancor di più, per la formazione degli stili di pensiero.

Perciò è necessario superare la divisione in compartimenti stagni per ricercare un filo conduttore, un linguaggio comune che armonizzi le differenze, che selezioni gli elementi della figura e dello sfondo costruendo una trama comune e dia l'opportunità di diventare una forza sociale attiva e non solo un numero; per guardare con approccio sistemico il contributo dell'ingegneria e degli ingegneri al Paese.

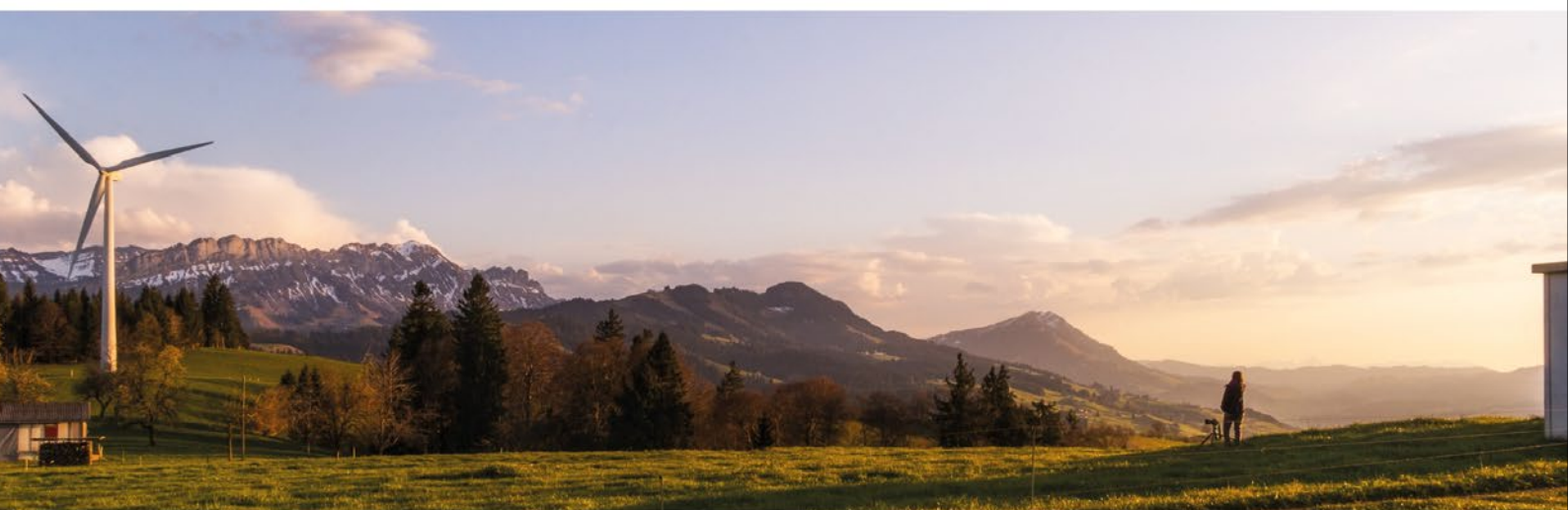
Gli ordini professionali sono, potenzialmente, quei luoghi fantastici, reali e virtuali, in cui si possono sovrapporre le differenti modalità in cui la professione si svolge; in cui è possibile sovrapporre la scienza e l'esperienza sul campo, la tecnica e l'applicazione della tecnica.

Una delle maggiori scommesse del Consiglio Nazionale Ingegneri è quella di affrontare un dialogo profondo con la società in cui è imprescindibile doversi confrontare con linguaggi e approcci differenti rispetto alla tradizionale impostazione di categoria. Se da una parte, al livello editoriale centrale il Consiglio Nazionale ha intrapreso questa strada, osservare la stessa filosofia da parte dei singoli Ordini territoriali è un segno che ben fa sperare nella trasformazione del ruolo dell'ingegnere e degli stessi ordini professionali (di tutte le professioni tecniche e non solo) verso un impegno sociale primario prima che di categoria. In questo senso il progetto editoriale degli ingegneri di Cagliari, sul tema dell'urbanistica e del governo del territorio, diretto da Carlo Crespellani P., interpreta questo approccio e diviene officina, luogo di smontaggio e rimontaggio di linguaggi e idee. Un progetto che, partendo dall'identità della nostra isola e grazie alla visione messa in campo dagli autori e da chi li ha fortemente voluti coinvolgere, diviene laboratorio nazionale e internazionale.





www.evecostruzionietecnologia.com



EVE costruzioni attraverso diversi brand promuove e si impegna, con **innovazioni costruttive a basso impatto ambientale** ed installazione di **nuove tecnologie** abitative, nel miglioramento della nostra vita quotidiana.

EVE Tecnologia grazie ad una costante attività di investimenti, si sta affermando con l'intenzione di realizzare una **rete di stazioni ricarica per veicoli elettrici** interconnessi tra di loro, attraverso una piattaforma che coniuga le necessità operative con lo scambio dei dati. L'azienda si pone come obiettivo la realizzazione di un **«corridoio di ricarica»** che attraversi intere città.

**Un pianeta migliore è un sogno che inizia a realizzarsi
quando ognuno di noi decide di migliorare se stesso.**

Mahatma Gandhi



**MATERIALE ELETTRICO - TERMIDRAULICA
CLIMATIZZAZIONE - RISCALDAMENTO
ENERGIE RINNOVABILI - IMPIANTISTICA**



Cagliari, Via Dell'Artigianato 10
Tel.: 070.2128038 - 070.2128070 - E-mail: termosa@termosa.eu

SITO INTERNET: WWW.TERMOSA.EU



smart

SPECIALCAR

Dal 1974, persone guidate dalla passione. | **GROUP**