



**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI SASSARI**

**DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, SCIENZE DELLA COMUNICAZIONE E  
INGEGNERIA DELL'INFORMAZIONE**

**SCUOLA DI DOTTORATO DI RICERCA IN  
SCIENZE SOCIALI – INDIRIZZO  
SCIENZE DELLA GOVERNANCE E DEI SISTEMI COMPLESSI  
XXVII CICLO**

***I processi partecipativi nelle politiche del  
paesaggio: il caso della pianificazione  
paesaggistica della Sardegna***

**Direttore della Scuola:  
Prof. ANTONIO FADDA**

**Docente tutor:  
Prof. Camillo Tidore**

**Dottorando:  
Dott. ANTIOCO LEDDA**

***ANNO ACCADEMICO 2014-2015***

## *Indice*

<b>Introduzione</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Governance, partecipazione e democrazia</b> .....	<b>8</b>
1.1 Partecipazione, cenni teorici .....	8
1.2 Politiche pubbliche, governance e partecipazione .....	17
1.3 Il ruolo della partecipazione nelle pratiche di governo del territorio .....	31
<b>2. Il paesaggio: Teoria, pianificazione, partecipazione</b> .....	<b>48</b>
2.1 Il paesaggio e assunti teorici .....	48
2.2 Evoluzione normativa: il concetto di paesaggio tra contesto europeo e nazionale .....	67
2.3 Il paesaggio tra percezione, conservazione e valorizzazione.....	82
2.4 Governo del territorio; per una pianificazione interdisciplinare del paesaggio.....	92
2.5 La partecipazione nelle politiche e nella pianificazione del paesaggio .....	109
2.6 Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di paesaggio e ambiente .....	120
<b>3. La pianificazione paesaggistica in Sardegna</b> .....	<b>130</b>
3.1 La pianificazione in Sardegna tra “Rinascita” e tutela del paesaggio.....	130
3.2 Il Piano Paesaggistico della Sardegna .....	145
3.3 Partecipazione e PPR: Le Conferenze di co – pianificazione e il Sistema Informativo Territoriale .....	166
3.4 Processo di revisione del Piano Paesaggistico Regionale: il caso di Sardegna Nuove Idee .....	190
<b>4. La ricerca empirica</b> .....	<b>221</b>
4.1 L’analisi di sfondo: i casi della Regione Toscana e della Regione Puglia.....	221
4.2 La metodologia: l’analisi qualitativa e le interviste semi strutturate .....	238
4.3 L’analisi delle interviste.....	248
4.4 Dall’analisi delle interviste alla domanda di ricerca: un confronto metodologico.....	350
<b>Conclusioni</b> .....	<b>357</b>
<b>Appendice A: Traccia intervista</b> .....	<b>362</b>
<b>Appendice B: Estratti interviste</b> .....	<b>363</b>
<b>Bibliografia</b> .....	<b>456</b>

## **Introduzione**

Il nuovo millennio si è aperto con una serie di innovazioni sociali, culturali e politiche che hanno ridefinito le logiche di governo su tutto il panorama europeo, con una maggior attenzione verso le problematiche ambientali e un crescente passaggio dal modello di government a quello della governance. Sul versante socio – ambientale, il primo decennio del 2000, in continuità con gli anni Novanta, è stato caratterizzato da numerosi studi ambientali e sui concetti di coscienza e preoccupazione ambientale, nonché sull’opportunità di misurazione delle credenze e dei valori di base della società moderna come i limiti ecologici o l’importanza del mantenimento di un equilibrato rapporto uomo – natura mediante la scala di misurazione elaborata da Dunlap e Jones, “New Ecological Paradigm Scale”, uno strumento di misurazione della preoccupazione ambientale fortemente adottato a livello mondiale (Beretta 2011, p.62). Sul versante socio – politico invece, un grande contributo al mondo della governance è stato rappresentato dal “Libro bianco sulla governance europea” del 2001, documento con il quale la Commissione europea, mediante i principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, si è posta come obiettivo l’accrescimento della partecipazione dei cittadini, della società civile, di autorità regionali e locali al dibattito pubblico (Morelli M. 2011, p.7).

In questo frangente temporale si inserisce la Convenzione Europea del Paesaggio del 2000, trattato internazionale di straordinaria importanza che attribuisce per la prima volta una definizione giuridica di paesaggio, inteso come “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”. La Convenzione, ratificata da 32 Stati membri del Consiglio d’Europa e firmata da sei, intende fornire una nuova visione della cultura del territorio promuovendo la protezione, gestione e pianificazione dei paesaggi europei mediante forme di cooperazione e di partecipazione. Sia il Libro bianco sulla governance Europea sia la Convenzione Europea del paesaggio attribuiscono un ruolo di rilievo alla società

civile, cittadini e popolazioni, attraverso una loro “partecipazione” e principi di democraticità ai processi decisionali per la definizione delle relative politiche, comunitarie e paesaggistiche.

Nel presente lavoro, frutto di un particolare interesse verso le problematiche socio territoriali, si concentra l’attenzione sui processi partecipativi attuati nelle politiche per il paesaggio e nello specifico nel caso della pianificazione paesaggistica in Sardegna, analizzandone le dinamiche, la struttura, l’interdisciplinarietà che caratterizza il governo del territorio e soprattutto il paesaggio, l’organizzazione dei processi e gli effetti di empowerment prodotti (o non prodotti) a livello territoriale.

La prima parte del lavoro si concentra sulla governance e sui diversi approcci avvenuti negli ultimi vent’anni e orientati a favorire il coinvolgimento dei cittadini nelle scelte pubbliche. Partendo da alcune esperienze storiche, come il bilancio partecipativo di Porto Alegre, le esperienze partecipative in India, Venezuela, Stati Uniti, Germania, Francia e i casi in Italia, viene affrontato un excursus storico della partecipazione in Italia apportando una distinzione terminologica fra partecipazione, democrazia partecipativa e deliberativa. La governance, intesa da Renate Mayntz come *modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell’ordine sociale. In particolare questo secondo uso è derivato dall’economia dei costi di transazione, dall’analisi di mercato e della gerarchia quali forme alternative di organizzazione economica*”, condivide lo stesso campo semantico della partecipazione, che hanno portato diversi studiosi ad elaborazioni terminologiche come “governance partecipativa deliberativa” oppure “collaborative governance” fino a giungere a modelli di Empowered participatory governance basate sulla sinergia tra principio deliberativo ed elaborazione delle decisioni in maniera partecipata. Questa prima parte del lavoro focalizza l’attenzione anche sulle pratiche partecipative attuate nel governo del territorio e sull’esigenza di avviare processi inclusivi per la definizione di politiche pubbliche, di piani, programmi e progetti e per la produzione di effetti di empowerment dei diversi partecipanti alle arene deliberative.

La seconda parte del lavoro, riallacciandoci all'ampio tema del governo del territorio, affronta quello del paesaggio, principale oggetto di ricerca insieme alla partecipazione. Viene presentato il paesaggio da un punto di vista teorico, con le differenze che intercorrono rispetto ai termini di ambiente e territorio, nonché il suo carattere fortemente sociale derivato dalle due anime che lo costituiscono, vale a dire natura e uomo e le interrelazioni che vengono ad instaurarsi fra loro reciprocamente che possono essere sintetizzate nell'equazione proposta da Jakob P = S+N. Sulla base del riparto delle competenze fra Stato e Regione in materia di ambiente, dei principi della Convenzione e del Codice dei beni culturali e del paesaggio, viene esplorata sia l'evoluzione normativa nel contesto nazionale ed europeo, sia i mutamenti nell'ambito della pianificazione che hanno favorito il passaggio dall'urbanistica al governo del territorio, evidenziando come sia indispensabile un apporto interdisciplinare affinché vengano garantiti esiti fecondi nelle politiche e nelle attività di pianificazione territoriali e paesaggistiche. Il paesaggio, che viene percepito a livello locale ma rappresenta una manifestazione socio culturale ed economica di una scala territoriale più vasta, come quella regionale, necessita di essere tutelato e valorizzato mediante il coinvolgimento delle popolazioni nelle scelte di pianificazione e dei processi di policy making territoriale mediante forme di "sensibilizzazione e formazione ed educazione", mediante un modello di public governance che favorisca uno sviluppo che parta dal basso, in linea con i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale che possa dar vita ad un "progetto condiviso intorno ad un'identità comune".

La terza parte ripercorre un excursus storico della pianificazione in Sardegna, e quindi le vicende dello sviluppo territoriale e ambientale dal periodo della Rinascita degli anni Sessanta in Sardegna fino a giungere ai Piani paesaggistici territoriali contemplati dalla Legge Galasso e che hanno rappresentato, nel bene o nel male, un momento "storico" della pianificazione del paesaggio sardo. Infine l'attenzione si inquadra sulle importantissime vicende paesaggistiche recenti avvenute durante l'era soriana e della Giunta di centrodestra guidata da Cappellacci, e quindi nel Piano Paesaggistico Regionale del 2006, un Piano epocale per la

Sardegna sia per il fatto di esser stato il primo strumento di pianificazione nel panorama italiano a rispondere ad un adeguamento al Codice dei beni culturali e del paesaggio, sia perché concentrandosi sulla tutela del paesaggio e dell'ambiente, prevalentemente nelle zone costiere, sovverte la tradizionale logica di uso costiero adibito all'edilizia per fini turistici, comportando spesso compromissione dei valori paesaggistici, consumo del suolo e disequilibri ecologici e ambientali. Vengono analizzate le Conferenze di co – pianificazione che sono state attuate dalla Giunta Soru per favorire la partecipazione (o consultazione o mera attività di osservazioni al Piano?) e il noto processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee attuato dalla Giunta Cappellacci in vista di una ipotetica revisione del Piano paesaggistico. Di queste due esperienze partecipative, differenti per metodo, struttura ed intenti, si cerca di comprendere quali effetti di empowerment esse abbiano prodotto sui a livello territoriale sui diversi partecipanti, come sia stata effettivamente composta l'arena decisionale, quali esiti abbiano sostanzialmente garantito e quale ruolo abbiano avuto i cittadini in queste esperienze partecipative.

Sulla base di una esplorazione bibliografica socio – politica, della governance del territorio e del paesaggio, giuridica, e della consultazione di documenti ufficiali, è stata avviata la fase di ricerca empirica. Un primo momento è stata svolta una ricognizione a livello nazionale mediante le potenzialità offerte dalle tecnologie di rete per comprendere quali fossero le esperienze virtuose di partecipazione nelle politiche e nella pianificazione del paesaggio, evidenziando best practices interessanti quali le iniziative partecipative promosse dalla Regione Toscana e Puglia. La Regione Toscana ha rappresentato un caso particolarmente interessante e pertanto è stata realizzata un'intervista semi strutturata ad uno degli esperti che si è interessato di prendere parte al Town Meeting progettuale sul paesaggio toscano Sulla base di approcci teorici e metodologici, son ostate realizzate dodici interviste semi strutturate a testimoni privilegiati individuati sulla base del loro protagonismo nelle vicende paesaggistiche in Sardegna. Vista la natura interdisciplinare del paesaggio, la composizione diversificata che dovrebbero caratterizzare le arene deliberative e le pratiche di governance territoriale hanno come oggetto la tutela e

valorizzazione del paesaggio, si è cercato di individuare testimoni privilegiati che afferissero a profili professionali e disciplinari diversi ma che fossero o rappresentassero stakeholders relativi alla sfera politica, della tutela dell'ambiente, al professionismo tecnico e agli Uffici del Piano, alla sfera giuridica, al mondo dell'edilizia, dell'urbanistica e della partecipazione.

Gli esiti delle interviste, sia quelli a cui si intendeva giungere con esse sia quelli che possono esser definiti come “altri esiti”, e cioè temi o problematiche emerse durante l'esperienza empirica, sono stati trattati in questa quarta parte con lo scopo di compiere delle riflessioni rispetto a quanto emerso dalla consultazione degli atti e documenti ufficiali (ma anche non ufficiali forniti dai testimoni privilegiati) e cercando di rispondere – anche nelle note conclusive - alla domanda di ricerca *“Quali effetti i processi partecipativi (attivati nella pianificazione paesaggistica in Sardegna) hanno prodotto in termini di empowerment a livello territoriale?”*.

## 1. Governance, partecipazione e democrazia

### 1.1 Partecipazione, cenni teorici

Negli ultimi vent'anni si sono diffusi in varie parti del mondo diversi approcci tesi a favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte pubbliche, frutto in parte di riflessioni di molti studiosi, in parte frutto di iniziative della pubblica amministrazione e proposte avanzate da organizzazioni non governative (Bobbio in Bovero, Pazè, 2010). Prima di procedere con un'analisi del rapporto fra processi inclusivi e politiche pubbliche è indispensabile avviare delle riflessioni teoriche sui concetti che hanno favorito tali approcci, nello specifico i concetti di democrazia partecipativa, di partecipazione e di democrazia deliberativa.

La Democrazia partecipativa è un concetto che si è particolarmente diffuso negli anni Novanta, precisamente a partire dal caso del Bilancio Partecipativo realizzato nella città di Porto Alegre e della sua letteratura di riferimento, nonché dei diversi Forum Sociali Mondiali originati nella città brasiliana (Allegretti 2010). Oltre al caso della città di Porto Alegre possono essere ricordate altre esperienze che basandosi su esperimenti partecipativi hanno rappresentato una risposta a situazioni di crisi economico-sociale; ne sono esempi il caso del bilancio partecipativo di Buenos Aires; gli esperimenti di governo partecipativo nella città di Kerala in India; i programmi sudafricani mirati all'intensificazione dei processi partecipativi ma anche i vari casi di strutturazione di politiche di partecipazione in Venezuela. Va ricordato che altri esperimenti partecipativi sono stati realizzati anche nelle democrazie occidentali, sia negli Stati, dove sono stati portati avanti studi basati sui principi normativi fondativi della democrazia deliberativa, sia in Europa, in particolar modo in Germania e in Francia rispettivamente sulla base delle esperienze del Christchurch in Nuova Zelanda e quella quebecchese del Bepe. Anche in Italia si assiste ad una proliferazione di esperienze soprattutto nel territorio Milanese<sup>1</sup>, dell'Emilia e del

---

<sup>1</sup> Per citare alcuni esempi si può fare riferimento ai casi Nord Milano e l'Alto Milanese, con il contributo rispettivamente di due agenzie di sviluppo, Agenzia per la Promozione e lo Sviluppo



Lazio che rappresentano delle pratica di carattere imitativo ma che non sempre producono gli stessi effetti generati delle esperienze originarie (Ivi, p.10).

Il concetto di democrazia partecipativa si differenzia da quello di partecipazione. Secondo Pasquino la teoria democratica ritiene il concetto di partecipazione importante indipendentemente dai vantaggi che essa produce, e se da un lato la teoria partecipativa della democrazia<sup>2</sup> richiede che vi sia alta partecipazione politica, dall'altro ritiene che la qualità della democrazia possa essere misurata in riferimento alle opportunità, ai luoghi e al livello di partecipazione politica dei cittadini.

Differentemente da quanto sostenuto da alcuni studiosi, i quali affermano che un elevato livello di partecipazione possa essere dannoso per le democrazie, secondo il politologo italiano un elevato livello di partecipazione non potrebbe mettere in crisi la democrazia ma allo stesso tempo non ritiene corretto affermare che un basso livello di partecipazione possa generare situazioni critiche; Pasquino suggerisce che per valutare la qualità di una democrazia sarebbe opportuno adottare come indicatore l'accountability, ovvero i procedimenti di responsabilizzazione e il grado di soddisfazione che viene manifestato dai cittadini nei confronti delle politiche pubbliche (Pasquino 2008). La partecipazione è quindi una nozione applicata alla politica (Allegretti 2010) e che rappresenta la "linfa dei regimi democratici" (Pasquino 2008), concepita all'interno delle istituzioni e dell'organizzazione amministrativa. La partecipazione alle elezioni, le varie pratiche di concertazione con le associazioni e le categorie, la partecipazione dei soggetti interessati al procedimento amministrativo,

---

dell'Area Metropolitana Nord Milano (ASNM) ed Euroimpresa. Tali agenzie, che operano in un territorio che è stato caratterizzato da processi di prima industrializzazione (manodopera agricola, manifattura a domicilio, industrie tessili e successivamente industrie meccaniche) e recentemente contraddistinto da processi di deindustrializzazione. I due casi, per quanto differenti hanno portato avanti iniziative orientate verso buone pratiche delle politiche, come promozione del territorio e creazione di posti di lavoro. Le due esperienze territoriali di Nord Milano e Alto Milanese (in partnership con le agenzie di sviluppo) caratterizzate dalla presenza di una maturata Vision e da forti connotati identitari come quelli dell'area legnanese, hanno generato forme di partecipazione territoriale rivolte a tutti i soggetti locali come istituzioni, imprese e persone e coinvolgendoli in processi decisionali (Bassoli, Polizzi 2011 p.92).

<sup>2</sup> Il concetto di democrazia è alquanto generico e la maggior parte delle volte richiede delle specificazioni. Infatti si parla di democrazia liberale, socialista, popolare, degli antichi, dei moderni, populista, elitista, pluralista e altro ancora (Segatori 2007).

sono delle modalità che costituiscono un arricchimento delle istituzioni rappresentative per via della relazione che viene ad instaurarsi fra queste ultime e l'elemento sociale (Ivi, p.12).

Difatti la stessa parola “partecipare” ha due valenze semantiche fondamentali sia nell'uso politico che in quello comune, e fanno riferimento al prendere parte ad un atto o ad un processo, oppure all'esser parte di un gruppo, di un organismo o di una comunità. È importante specificare come la seconda valenza si presenti come una pre-condizione indispensabile per fare in modo che i partecipanti possano esercitare le proprie prerogative alle attività di una determinata collettività. Secondo Ceri con la parola partecipazione si fa riferimento ad un prender parte, indicando così un'appartenenza che abilita ad agire a livello decisionale. Per parlare di partecipazione è indispensabile quindi che gli individui, siano essi singoli oppure associati, detengano dei diritti che possa permettere loro di avere una parte di potere finalizzato a prendere decisioni vincolanti per la collettività, così che il cittadino possa aspirare ad un ideale di società in grado di determinare il proprio futuro e di auto-modificarsi in maniera democratica. Secondo questa linea di pensiero la partecipazione si configurerebbe come un principio di legittimazione delle decisioni autoritarie e del sistema politico fondato sulla volontà popolare, sul consenso e sul principio ascendente democratico.

Se da un lato la partecipazione rinvia all'azione concreta, dall'altro risulta essere interessante osservare come vi sia una dimensione latente della partecipazione medesima che rimanda all'analisi delle predisposizioni dei soggetti da intendersi come motivazioni, credenze opinioni individuali e condivise, facendo riferimento agli atteggiamenti intesi come “costrutti della mente che inducono a delle predisposizioni nel modo di percepire e valutare la realtà sociale e che guidano il comportamento individuale” (Trentin 1995 p. 230 cit. in Magnier 2012). Sotto questo aspetto, gli atteggiamenti indicano una specifica predisposizione nel rispondere a degli stimoli politici. Tali spetti rappresenterebbero quella che può essere definita come “faccia latente” della partecipazione politica costituita da tre dimensioni fondamentali:

1. Orientamenti conoscitivi (si fa riferimento alla conoscenza esatta o meno);
2. Orientamenti affettivi (si fa riferimento ai sentimenti di attaccamento, impegno, rifiuto e altri simili);
3. Orientamenti valutativi (opinioni oppure giudizi).

Ovviamente è possibile rilevare una certa interrelazione fra le varie dimensioni; pertanto Catellani al riguardo specifica che per esprimere un giudizio (e quindi compiere una valutazione) per esempio sul sistema politico è fondamentale conoscerlo almeno in parte, e il livello di conoscenza della politica può essere modellato in relazione alla percezione emotiva che si ha su di essa e viceversa (Magnier 2012).

Verso gli anni Novanta si assiste ad alcuni cambiamenti: il termine partecipazione viene sostituito con nuove espressioni; in Inghilterra per esempio si inizia a parlare di “community capacity building” in riferimento alla capacità dei cittadini di saper operare e organizzare iniziative nell’ambito delle mobilitazioni, investimenti, società civile, focalizzando l’attenzione sul dibattito che va a spostarsi sempre più verso strategie politiche. Negli esempi come i casi francese e olandese, il tema della partecipazione viene ripreso da altri concetti quali la coesione sociale, la gestione e produzione della città secondo criteri di equità, l’affievolirsi della distanza in un processo di interazione tra rappresentanti eletti e i cittadini così che l’iniziativa possa essere presa sia dalla società civile che dai politici (Mela, Ciaffi 2006). In particolare modo in Francia, durante gli anni Novanta sono stati rafforzati strumenti per il coinvolgimento e l’informazione dei cittadini nei confronti degli interventi dello Stato su tematiche di vario tipo (urbanistica, ambiente, pubblica utilità). Precisamente si fa riferimento ai due strumenti di consultazione, quale l’inchiesta pubblica e il dibattito pubblico, ideati e finalizzati più per la consultazione della società civile per attivare processi di deliberazione partecipata. Si tratta di strumenti che rendono trasparente il processo decisionale, coinvolgendo i diversi attori con lo scopo di ascoltare le diverse opinioni per migliorare le iniziative circa la progettazione o realizzazione di un’opera (Fontana, Sacco, 2011). Rispetto alle tendenze francesi e olandesi, in Italia il concetto di partecipazione continua ad essere

largamente utilizzato in vari contesti con significati diversi che tendono a mettere in luce una strategia pubblica (Mela, Ciaffi, 2006).

Nonostante i differenti studi di pensiero che sono stati intrapresi in merito alla partecipazione, vanno sottolineate alcune tendenze che fanno riferimento a concezioni basate sulla rivendicazione del primato dell'efficacia procedurale, mentre altre si fondano sull'efficacia sostanziale. Nel primo caso, in cui si assiste ad un'esaltazione delle procedure della partecipazione, ciò che assume importanza è fare in modo che tutti i soggetti interessati ad una scelta pubblica possano avere la possibilità di essere coinvolti, di poter essere informati, consultati e fornire i propri pareri. Le conseguenze derivanti da tali pareri appaiono meno rilevanti sulle scelte operate dagli attori che hanno autorità formale di assumere le decisioni. Le concezioni fondate sull'efficacia sostanziale invece concentrano l'attenzione sull'esito del processo partecipativo. Più precisamente la partecipazione deve garantire sia una redistribuzione del potere decisionale dal sistema politico verso la società civile sia l'attivazione di processi tesi al perseguimento di una maggior eguaglianza sociale e economica. Se per le concezioni proceduraliste riveste un ruolo centrale le modifiche apportate al processo mediante il quale viene strutturato il policy making, per le procedure sostanzialiste la partecipazione deve garantire processi di policy change inerenti obiettivi e strumenti di policy ma anche i loro paradigmi valoriali di fondo.

La distinzione che viene a costituirsi fra proceduralisti e sostanzialisti appare simile a quella che viene a delinarsi fra gli studiosi che privilegiano la centralità della relazione tra partecipazione e sviluppo della sfera pubblica e coloro che esaltano il rapporto fra partecipazione e decisione (Bobbio 2007); nel primo caso si focalizza l'attenzione sulla possibilità di attivare mediante la partecipazione la produzione e riproduzione di un interesse diffuso "all'uso pubblico delle proprie competenze" (Borghesi 2007, in Moini 2012, p.24). Nel secondo caso invece si focalizza l'attenzione sulla possibilità di poter adottare modalità tecniche e organizzative precise ed efficaci finalizzate al conseguimento della decisione.

Diventa quindi rilevante la costituzione di uno spazio in cui i vari attori possono attivare le proprie capacità per l'azione e riflessione collettiva (*Ibidem*).

E' possibile fare ancora un'ulteriore distinzione in riferimento alle finalità dei meccanismi operativi; da una parte si pone l'accento sulle finalità strumentali come l'efficienza dei processi decisionali e le modalità di azione collettiva, mentre dall'altra parte si enfatizzano quelle finalità legate alla creazione condivisa di significati e di forme di azione, vale a dire forme di produzione e stabilizzazione di consenso, cooperazione e coesione fra i vari soggetti.

Le diverse posizioni assunte dai vari studiosi della partecipazione rientrano in tal modo in una ampia e generale distinzione che vede coloro che sostengono la preminenza delle regole della partecipazione e chi invece ne esalta il valore. Mentre per i sostenitori delle regole è importante la strutturazione e l'organizzazione del processo partecipativo come elementi indispensabili per la determinazione di scelte pubbliche condivise con una molteplicità di attori differenti, in modo tale che il mezzo (oppure strutturazione) possa divenire il fine, per gli studiosi che enfatizzano il valore della partecipazione, attivare dei processi partecipativi significa garantire una redistribuzione del potere decisionale (Ivi).

In Italia, la partecipazione ha avuto una sua evoluzione storica, che vede il suo avvio nel primo trentennio repubblicano, dove la forma prediletta di partecipazione si riduceva al voto nei diversi livelli istituzionali. Vi è poi in un secondo momento, la quale data simbolica è il 1968, dove la partecipazione viene a manifestarsi tramite effervescenze sociali, come forme auto-organizzate della contestazione e della controcultura innescando una propensione della sfera pubblica (Tidore 2008). La partecipazione si sviluppa soprattutto negli anni sessanta e settanta in un contesto in cui l'attenzione è rivolta verso esigenze di integrazione – sulla stessa linea di quanto avviene in America – a cui si mira fondamentalmente a portare avanti degli interventi finalizzati ad una “trasformazione della società”(Ivi). Secondo Belloni, Davico e Mela la prima fase della partecipazione in Italia avviene durante gli anni del boom economico caratterizzati dalla coesistenza di una realtà fortemente caratterizzata dal benessere e una invece marcata da “povertà, marginalità, malessere

sociale” (Belloni, Davico, Mela 2003). Gli anni Settanta sono contraddistinti da forme di partecipazione che intendono declinare in maniera nuova il rapporto fra Stato e società civile con una rivendicazione di partecipazione alle scelte pubbliche per divenire soggetti attivi nei processi di regolazione sociale ed economica.

In questi anni, caratterizzati da una spinta dal basso e da una rivendicazione del diritto di partecipazione, la società di massa è animata da identità collettive che, nonostante possano apparire differenziate e articolate, sono caratterizzate da una forte coesione interna. La partecipazione degli anni Settanta appare quindi attivata dal basso da parte di attori sociali e politici con forti identità collettive e forme di azione di tipo conflittuale (Tidore 2008); verso la fine degli anni sessanta questi caratteri conflittuali che caratterizzano la partecipazione sono enfatizzati da movimenti e gruppi di sinistra che tendono a far sentire la voce delle masse popolari per quanto riguarda i propri bisogni che evidenziano contraddizioni del sistema sociale che sembrano essere risolvibili solo mediante un’azione radicale, rivoluzionaria (Belloni, Davico, Mela 2003). Da un punto di vista ideologico la partecipazione di questi anni è tesa a conseguire obiettivi egualitari e di redistribuzione del potere decisionale. Nel corso degli anni Sessanta e Settanta si riteneva, come sostenuto anche da Pateman di poter dar vita ad una “Participatory society” (Pateman 1970) in grado di ribaltare quella visione classica di partecipazione politica avente un ruolo e una rilevanza di carattere residuale (Moini 2012, p.19). Una terza fase evolutiva vede protagonisti i mass media, che riescono a mediare il rapporto tra cittadini e politica. Sono gli anni definiti del “boom referendario”, dove assume una centralità il cittadino-elettore all’interno di un modello che può essere definito “democrazia mediatica”. Negli ultimi quindici anni, le dinamiche partecipative hanno interessato la relazione tra locale e globale attraverso soggetti come stakeholders, interessi organizzati, categorie riconosciute e altri ancora (Tidore 2008, p.36). Gli anni Novanta sono contraddistinti da una partecipazione sempre più interessata a nuovi settori dell’azione pubblica quali la tutela dell’ambiente, le politiche sociali e di welfare, lo sviluppo locale, anche se, rispetto a quanto avveniva negli anni Settanta, le pratiche partecipative tendono ad

avere una minore connotazione ideologica e valoriale. I processi partecipativi hanno un connotato meno conflittuale e vengono attivati da parte di attori politici e istituzionali.

Per quanto riguarda il concetto di democrazia partecipativa, la società e i cittadini, più specificatamente persone e soggetti anche non titolari di formale cittadinanza, sono presenti con forza e autonomia sia come singoli sia come associazioni per prendere parte attiva nella fase istruttoria e consultazione della decisione, agendo con capacità di iniziativa nel contesto procedurale. A questi soggetti, che possono intervenire per volontà propria oppure chiamati a sorteggio da parte dell'autorità in maniera imparziale, può essere concesso pur non rappresentando una regola, addirittura la decisione finale stravolgendo i metodi noti alla democrazia diretta. Per fare in modo che vengano poste le basi della democrazia partecipativa, è fondamentale che durante la procedura si venga a costituire un incontro con le istituzioni rappresentative e amministrative con funzioni di iniziativa, di istruttoria e decisoria, in virtù del ruolo fondamentale che rivestono per la presa di decisione finale, vedendo i cittadini come attori legittimi in grado di influenzare le decisioni, con la consapevolezza che la procedura può assumere progressivamente carattere consensuale o conflittuale (Allegretti 2010).

Il concetto di democrazia deliberativa trova invece fondamento sulla base che la legittimazione di un ordinamento dipenda dalla capacità dei cittadini di saper discutere su questioni di interesse pubblico e su una visione generale della società, riponendo maggior peso sulla loro mole di informazioni e argomenti, sulla loro partecipazione alla vita politica e alla loro autonomia morale (Bosetti, Maffettone, 2004, p.5). Da un punto di vista terminologico è importante precisare la differenza che intercorre fra il concetto inglese di “deliberation” e quello italiano di “deliberazione”; nel primo caso si fa riferimento al processo mediante il quale viene sottoposta ad esame una proposta, una questione, oppure un progetto e soppesandone i diversi vantaggi e svantaggi prima di prendere una decisione, sia essa favorevole o contraria. Il termine italiano invece fa riferimento alla volontà di prendere una decisione dopo aver esaminato i vari argomenti favorevoli o contrari. Sulla base di

tale differenza terminologica potrebbero essere adottati altri termini italiani: precisamente, anziché democrazia deliberativa si potrebbe parlare di “democrazia discorsiva” o “democrazia della discussione”. Nonostante la pluralità di termini che possono essere adottati, sul piano scientifico, va evidenziato che il termine democrazia deliberativa appare quello maggiormente accreditato nel panorama internazionale (Ivi). Fishkin definisce democrazia deliberativa ogni istituzione in grado di realizzare i valori dell’uguaglianza politica e della deliberazione, intendendo con il primo il conseguimento di una volontà popolare che esprima con pari valore i punti di vista di tutti i componenti del corpo sociale e per deliberazione un’attività consapevole di argomentazione, riflessione e ponderazione delle questioni relative al pubblico interesse. Secondo Fishkin la deliberazione può essere conseguita mediante la realizzazione di quattro fattori fondamentali:

- 1) Completezza dell’argomentazione: si fa riferimento ad un accurato bilanciamento dell’espressione delle motivazioni e dei programmi delle diverse fazioni;
- 2) Precisazione delle informazioni: le informazioni relative all’argomento trattato devono essere chiare e precise;
- 3) Consapevolezza e correttezza: le persone coinvolte nel dibattito devono mostrarsi corrette e consapevoli;
- 4) Pluralismo delle posizioni: le varie posizioni presentate devono rispecchiare i diversi punti di vista della società (Ivi, p.34).

Secondo il politologo americano, il confronto intersoggettivo e la discussione sono elementi fondamentali e imprescindibili per la buona riuscita di un processo deliberativo e la realizzazione dei quattro fattori fondamentali della deliberazione può essere conseguita mediante il dibattito (Ivi, p. 35).

Esistono una stretta relazione e diversi punti di incontro fra democrazia partecipativa e democrazia deliberativa. Infatti per Allegretti, la democrazia partecipativa trova un elemento favorevole per la sua manifestazione nel momento deliberativo, così come la democrazia deliberativa trova nelle pratiche partecipative il “terreno fertile” per la propria espressione (Allegretti 2010, p.17). Partendo



dall'osservazione di Gbikpi che individua due punti fondamentali della democrazia partecipativa, specificatamente il primo punto fa riferimento al fatto che i vari partecipanti ad una decisione dovrebbero avere tutti uguale peso nella decisione medesima, il secondo invece ritiene la partecipazione attiva una “virtù istruttiva” e pertanto è importante che gli individui approfittino di tutte le opportunità per partecipare, la democrazia deliberativa trova completamento nel primo punto mediante il concetto di deliberazione da intendersi come “strumento per esercitare il potere decisionale”. Il secondo punto invece viene richiamato dalla democrazia deliberativa mediante “il concetto di deliberazione pubblica tramite una sfera pubblica”. Questi punti rientrano pienamente nei due grandi temi trattati nella teoria della democrazia deliberativa che fanno riferimento ai “dispositivi pratici raccomandati da una concezione di democrazia deliberativa” e alla “legittimazione e critica dei sistemi democratici contemporanei” (Gbikpi 2005, p.110). la prima serie di questioni fanno riferimento al processo decisionale, al miglioramento delle condizioni in merito all'uguaglianza politica e ai “processi di trasformazione delle preferenze”. Lo stesso Allegretti, evidenziando il cambiamento avvenuto negli ultimi decenni, dove fatti, interessi ed esigenze sono divenuti sempre più complessi a tal punto da spingere le istituzioni, fino ad ora fautrici di politiche pubbliche basate su saperi esperti, a coinvolgere la società nelle decisioni pubbliche per rendersi più consapevoli e attente così da fare assumere alla partecipazione un ruolo vantaggioso per l'assunzione delle decisioni (Ivi, p.32).

## **1.2 Politiche pubbliche, governance e partecipazione**

Con il termine politica pubblica si fa riferimento alla capacità di comprendere tutte le iniziative che vengono intraprese per la risoluzione o contenimento di problematiche di rilevanza collettiva (Regonini 2001, p.29). Strettamente connesso ad esso è termine “governance”, con cui si intende il cambiamento dei modi in cui vengono a costruirsi le politiche e le forme di azione collettiva. Questa parola non è tradotta fino ad oggi in italiano, e non è semplice dare una definizione specifica di governance, dato che oramai viene utilizzata sia nei processi di governo locale e

sovralocale, sia nella pianificazione del territorio e nei suoi vari settori, ma anche nelle amministrazioni delle aziende.

Generalmente con il termine *governance* si vogliono indicare le forme di accordi e coordinamento per portare a compimento politiche di sviluppo di vario genere; queste azioni avvengono tra soggetti pubblici e privati aventi ciascuno di essi interessi specifici ma a volte contrapposti all'interno di un sistema territoriale (Debernardi, Rosso 2007). Il termine *governance* si propone sia come strumento dell'azione pubblica, sia come strumento di analisi. Per quanto riguarda la prima valenza, la *governance* fa leva sull'ampliamento della partecipazione a tutti i portatori di interessi, esaltando l'aspetto democratico delle decisioni a cui si è pervenuti, ma anche sul miglioramento dell'efficienza delle azioni dei poteri pubblici. Per quanto concerne la seconda valenza invece, mostra la propria utilità nell'analisi delle relazioni che si instaurano tra attori pubblici e privati (Russo, 2009) circa il processi di definizione e implementazione delle *policies*<sup>3</sup>.

Diverse definizioni di *governance* sono emerse sia nell'ambito della letteratura sociologica, sia in quella politologica. Renate Mayntz, citata dallo stesso Russo, ha indicato tre diversi significati riguardanti contesti differenti. In un primo significato, la *governance* allude ad un modello caratterizzato dalla cooperazione e interazione tra lo Stato e gli attori non statuali all'interno di reticoli decisionali di carattere pubblico e privato tali da generare delle strutture di tipo a rete caratterizzate da processi di co - decisione e di negoziazione (Arienzo 2013, p.22) come le forme di azione collettiva. Difatti, come indicato dalla studiosa tedesca con questa prima definizione per *governance* si intende:

*“un nuovo stile di governo, distinto dal modello di controllo gerarchico e caratterizzato da un maggior grado di cooperazione e dell'interazione tra Stato e attori non statali all'interno di reti decisionali miste pubblico/private”*

---

<sup>3</sup> In Italia non esiste differenza terminologica tra quella che è la *politics* - intesa come relazione tra governanti, leader di partito e relazioni tra elettori-e *policy*-intesa come linea di intervento realizzata con lo scopo di risolvere un problema di rilevanza collettiva - ma si utilizza un unico termine per identificare queste due sfere di azione (Regonini 2001).

Una seconda definizione invece riguarda le relazioni economiche (Russo 2009) fondate su modelli di scelta razionale e di calcolo razionale dei costi e dei benefici (Arienzo 2013, p.23) dove vengono evidenziate diverse modalità di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione sociale. In questa seconda accezione la governance si caratterizza come:

*“Modalità distinte di coordinamento delle azioni individuali, intese come forme primarie di costruzione dell’ordine sociale. In particolare questo secondo uso è derivato dall’economia dei costi di transazione, dall’analisi di mercato e della gerarchia quali forme alternative di organizzazione economica” (Ibidem).*

La terza definizione proposta dalla sociologa include le precedenti formulazioni (*Ibidem*) intendendo la governance come forma del coordinamento sociale (Russo 2009, p.42)

Tuttavia le definizioni proposte da Mayntz non possono considerarsi circostanziate, ma hanno il merito di aver aperto la via a nuove teorie riguardanti l’ambito politico, economico e sociale. Nonostante tutto, da un punto di vista procedurale è possibile ritenere che, come afferma Segatori, la governance consista in:

*“Un processo di elaborazione, di determinazione, di realizzazione e di implementazione di azioni di policies, condotto secondo criteri di concertazione e partenariato tra soggetti pubblici e soggetti privati, o del terzo settore” (Ivi).*

Al fine di conseguire il proprio obiettivo, la governance dunque scruta diversi elementi che solo in parte sono presenti nel concetto di Stato, come cooperazione, decentramento, condivisione, concertazione, autonomia. I vari attori, sia pubblici che privati, possono operare in maniera gerarchica solamente nel proprio ambito di competenza, ma obbligati a cooperare con il resto della rete di relazioni. Così facendo, la governance si propone come sistema di gestione delle interdipendenze, vale a dire metodo di coordinamento delle azioni collettive dei vari soggetti o gruppi, in antitesi alla classica idea di Stato, che attua un rapporto con la società civile di tipo autoritario e seguendo una logica *top-down* che caratterizza le azioni di government inteso come governo (Segatori 2007), vale a dire un’istituzione che introduce un determinata pratica da realizzare (Allegretti 2010). Differentemente,

la governance è espressione di modelli innovativi del policy making in cui attori pubblici e privati collaborano per la risoluzione di problemi in maniera condivisa, seguendo logiche di tipo bottom up in cui sono protagonisti i movimenti sociali, le associazioni, i comitati, gli attori sociali che si mobilitano per fare in modo che determinate pratiche vengano introdotte (*Ibidem*) tramite un processo interattivo, dinamico e complesso di tutti gli attori coinvolti che rappresentano varie esigenze sociali per poter costruire un consenso attivo di cui necessitano le società complesse (Segatori 2007).

Secondo Moini la governance e la partecipazione condividono sia lo stesso campo semantico, in cui si fa riferimento all'inclusione degli attori economici e appartenenti alla società civile nelle nei processi di costruzione delle politiche pubbliche, sia una loro diffusione dal punto di vista storico e cronologico, in cui diversi studi hanno favorito ad esempio una sovrapposizione dei due concetti come "governance partecipativo deliberativa" oppure "collaborative governance" e altri ancora<sup>4</sup>. Tale sovrapposizione pone in evidenza prima di tutto l'aspetto qualitativo della partecipazione, vale a dire che il termine partecipazione viene adottato non come sostantivo, bensì come un aggettivo per esaltare la qualità della governance, legittimandone gli stessi processi e facendo riferimento all'inclusione degli attori sociali in tali processi. Altre teorie invece ritengono partecipazione e governance due forme distinte di policy making inclusivo che vengono differenziate tenendo conto di quali soggetti possono essere inclusi, in riferimento ai temi, alla scala spaziale di azione e alle finalità ma non solo; altri studi ancora, evidenziano come la partecipazione abbia come obiettivo l'inclusione nei processi decisionali di attori deboli differentemente dalla governance che, avendo per finalità la formulazione di politiche per lo sviluppo economico, predilige come evidenziato da Sebastiani la prevalenza di "attori forti dotati di risorse consistenti" (Moini 2012, p.63). Sebbene sia importante quindi differenziare i due concetti, è doveroso anche soffermarsi e

---

<sup>4</sup> Nella recente letteratura scientifica si riscontrano forme di ibridazione fra i due concetti, come il caso di Janet Newman e gli studi sulla "collaborative governance"; Fung conduce degli studi sul tema della "empowered participatory governance"; B. Geissel e F. Fischer fanno riferimento al concetto di "governance partecipativa"; A. Carola Freschi, L. Raffini, L. Baccaro e K. Papadakis portano avanti delle riflessioni sui problemi della "governance partecipativo-deliberativa" (Moini 2012).

riflettere sui loro aspetti complementari e sulla loro contiguità. Per comprendere con maggior chiarezza il rapporto fra partecipazione e governance è opportuno analizzare da un punto di vista storico le diverse trasformazioni che sono avvenute nei processi decisionali, in seguito al passaggio dal governemnt alla governance e i limiti di quest'ultima, sia dal punto di vista teorico sia empirico e il ruolo assunto dalla partecipazione come strumento in grado di superare tali limiti (Ivi, p.64). Secondo Stocker ciò che accomuna le diverse definizioni di governance presenti nella letteratura dei diversi ambiti disciplinari è l'idea di un nuovo stile di governing<sup>5</sup> caratterizzato da confini tra pubblico e privato sempre meno marcati e distinti. In queste definizioni, in cui il concetto di privato fa riferimento sia agli stakeholders, intesi come portatori di interessi economici, sia come attori della società civile, intendendo questi come portatori di interessi collettivi, è possibile dedurre che il termine governance faccia riferimento ad un insieme di relazioni che si sono costituite nell'arco del tempo fra sfera economica, politica e sociale<sup>6</sup>. Sulla base dei principi normativi e criteri di razionalità che hanno prevalso nel tempo, e sulla base delle riflessioni della political economy e dell'analisi socio-politologica, è possibile distinguere due modelli principali di governance: market oriented e network oriented. Il primo modello, tipico degli anni Ottanta, trova fondamento sul principio normativo della competizione e mira ad un criterio di razionalità procedurale. In coerenza con la public choice, il market oriented ritiene che il principio di competizione abbia un'efficacia allocativa maggiore delle forme di azione pubblica orientate alla gerarchia (Ivi, p.65).

Le forme di governance network oriented, tipiche degli anni Novanta e in coerenza con le riflessioni sulla società in rete che si sviluppa in una molteplicità di ambientazioni culturali a loro volta prodotte da percorsi differenziati di ciascun contesto (Castells 2009, p.35) sostiene che nell'ambito di situazioni caratterizzate da forme di azione sociale e politica sempre più individualizzate e specializzate, il

---

<sup>5</sup> Con il termine governing si intende la pratica del governare, anche se spesso per tale significato viene adottata la parola governance la quale correntemente fa riferimento non solo al risultato ma anche alla forma assunta dall'azione del governare (Arienzo 2013).

<sup>6</sup> Secondo Le Galès si parla di “sociologia della governance...che tenta di integrare le trasformazioni intervenute sul piano economico e sociale a diverse scale”.

principio dell'interdipendenza sia il modello ideale per garantire forme di azione pubblica efficaci che punta al ricorso della collaborazione o cooperazione inter-individuale e intersistemica, sostenute da criteri di razionalità negoziale o riflessiva. Si intende con questo dare vita a delle forme efficaci di public network management che, in tendenza con le teorie del neoinstituzionalismo determinano le condizioni istituzionali per pratiche di cooperazione e collaborazione tra i vari attori dell'azione pubblica (Ivi, p.66).

Dal punto di vista strettamente mirato al coinvolgimento dei soggetti nella definizione delle politiche, va specificato come nella partecipazione della governance orientata alle reti, il ruolo del pubblico può essere studiato ponendo al centro dell'analisi il problema della democrazia degli strumenti di governance. In verità è possibile affrontare tale aspetto procedendo con lo studio della democraticità del singolo strumento oppure esaminando l'impatto esercitato dal processo decisionale sulla democrazia locale. Per comprendere pienamente i cambiamenti favoriti da questi strumenti, è necessaria la predisposizione di una serie di criteri applicabili alla scala locale e quindi orientati verso una politica locale piuttosto che essere rivolti al livello stato-nazione. Al fine di avere un processo democratico, Dahl propone cinque criteri basilari quale la partecipazione effettiva, parità di voto, diritto all'informazione, controllo dell'agenda e inclusione di tutte le persone adulte (Bassoli, Polizzi 2011). In base alla loro strutturazione, tali criteri si rendono particolarmente adatti a tutte quelle arene politiche che vedono come soggetti interessati proprio le persone. Nello specifico, la partecipazione effettiva, che vede tutti i membri dotati di pari ed effettive opportunità per comunicare le proprie opinioni, ha una sua validità all'interno del processo differentemente dall'inclusione o dall'accesso alle informazioni, che possono invece essere osservati anche dall'esterno delle arene politiche (Ivi, p.86). sulla base dell'individuazione dei cinque criteri proposti da Dahl, Palazzo concentra la sua attenzione sul diritto all'informazione e sull'effettività della partecipazione; il primo fattore fa riferimento alla capacità di garantire ai vari soggetti la conoscenza delle alternative e probabili conseguenze del quadro d'intervento. Il secondo principio fa riferimento alla capacità

di un soggetto di comunicare e interagire con altri attori favorendo una “rimodulazione in progress del quadro decisionale”. L’informazione oltretutto è una componente indispensabile per la democrazia e assume e lo è anche nei contesti partecipativi e deliberativi. L’inclusione degli abitanti nella definizione delle scelte dei processi di costruzione delle città rappresenta una buona pratica per “declinare la democrazia partecipativa” in relazione alle varie esigenze manifestate dalla società contemporanea e rappresentano non una alternativa bensì un imperativo nelle pratiche inclusive a livello urbano. Se la democrazia rappresentativa ha mostrato dei limiti in quanto il principio del mandato non può più far fronte alla complessità che oggi caratterizza la società contemporanea derivanti dall’incapacità di predisporre mandati elettorali che tengano conto della vasta gamma di opinioni e interessi. Deve essere considerato oltretutto che gli amministratori oggi non sono più soltanto “mandatari dei loro elettori” ma sono portatori di interessi della collettività e quindi devono tenere conto di una vasta gamma di esigenze che possono essere gestite mediante “l’effettività dei processi decisionali”. Ovviamente la partecipazione allargata deve essere intesa come un valore aggiunto, un arricchimento della democrazia rappresentativa e non una sua sostituzione o preminenza. In un’ottica della nuova governance urbana assume un ruolo di rilevanza un progetto di società che predilige la ricerca del consenso tenendo conto sia dei conflitti che possono venire a generarsi sia delle varie posizioni dialettiche (Palazzo 2009, p.135).

È importante specificare che, differentemente dall’inclusione, la partecipazione non è solo quantificante ma anche qualificante e in modo particolare, nella network governance viene a costituirsi una partecipazione nelle partnership tra i vari attori potenzialmente efficace per via della sua utilità in quanto non è caratterizzata da decisioni già prestabilite a priori; oltretutto la partecipazione è effettiva, vale a dire che la comunicazione con l’attore pubblico è più diretta (Ivi, p.87).

Con il passare del tempo i due modelli di governance hanno mostrato dei limiti nella risoluzione dei problemi di governabilità. Per quanto riguarda la governance network oriented, che presuppone la condivisione della responsabilità

sulle scelte pubbliche tra reti di attori interdipendenti, non garantisce la legittimità di tali scelte sia dal punto di vista procedurale sia da quello sostanziale. Le due forme di governance non sono riuscite a risolvere i problemi di governabilità, accountability e legittimazione delle forme dell'azione pubblica. Se le forme di government market oriented hanno fallito nella risoluzione dei problemi di governabilità ed efficacia dell'azione pubblica di tipo gerarchico, la governance network oriented non hanno risolto né i problemi di governabilità e accountability delle scelte pubbliche, né i problemi relativi alla loro legittimazione (Moini 2012, p.67). Per affrontare i problemi irrisolti delle due forme di governance, agli inizi del nuovo secolo si pone fiducia nelle forme di participatory/collaborative governance. Basate su una concezione "socio-politica" di governance proposta da Kooiman, che inerisce al risultato conseguito dall'interazione tra soggetti economici, politici, sociali e amministrativi, questi modelli fanno riferimento a quelle che Newman definisce "nuove forme di collaborazione fra Stato e cittadini" (Newman et al., cit. in Moini 2012, p.68) in riferimento all'azione congiunta del principio normativo dell'inclusione e della deliberazione. Un esempio di tali forme è il modello Empowered participatory governance in cui viene a crearsi una sinergia tra principio deliberativo ed elaborazione delle decisioni in maniera partecipata, dando vita a delle arene deliberative che Bobbio ha definito come:

*"Ambiti fisicamente individuabili cui le persone si incontrano direttamente e in cui ciascuna di esse ha piena consapevolezza di partecipare a quello specifico gioco"* (Bobbio 2002 in Segatori 2007, p.139).

Il modello dell'empowered participatory governance si basa su tre principi fondamentali quali la practical orientation, bottom-up participation, deliberative solution generation e la sua applicazione necessita di un disegno di riforma istituzionale che preveda il passaggio di potere verso i governi locali, con creazione di legami di responsabilità, di creazione e di reciproco scambio sia dal punto di vista



della verticalità che tiene conto dei diversi livelli di governance, sia dal punto di vista dell'orizzontalità, vale a dire fra gli stessi governi locali<sup>7</sup> (Segatori 2007, p.139).

Negli ultimi anni, le istituzioni europee hanno promosso pratiche di governance basate sul principio dell'orizzontalità e finalizzate all'attuazione di processi decisionali inclusivi coordinati dal livello istituzionale con lo scopo di coinvolgere interessi economici, terzo settore e associazioni operanti nella società civile organizzata, come avviene per esempio con i patti territoriali, piani d'area e pianificazione strategica. In verità si tratta di iniziative che, pur promuovendo e dando vita a processi decisionali allargati, dimostrano di essere selettivi ed esclusivi, non favoriscono l'inclusione dei soggetti non organizzati e più deboli in tali processi optando invece per tutte quelle pratiche basate sulla concertazione, sulla negoziazione e sul compromesso tra tutti gli attori interessati a perseguire i propri interessi (Ivi, p.140).

Nonostante tali riscontri la proliferazione di pratiche, principi e norme comunitarie a favore di policy di concertazione inter-istituzionale e di consultazione della società civile, dimostra almeno su un piano teorico l'intento di voler attivare processi inclusivi di attori pubblici, privati e della cittadinanza. Nelle democrazie moderne le esperienze di partecipazione sono state favorite da iniziative dell'Unione Europea. Nello specifico il Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo riconosce la partecipazione dei cittadini mediante forme di consultazione come uno degli assi prioritari per un buon governo dell'Unione Europea. Un traguardo importante pare esser stato conseguito da parte delle Organizzazioni non governative le quali hanno avuto un riconoscimento sovranazionale come “interlocutori informali riguardo alle consultazioni sulle decisioni politiche e nella partecipazione alla realizzazione di tali politiche”. Iniziative volte a rafforzare le attività partecipative a livello sovranazionale sono state intensificate grazie alla Carta dei diritti fondamentali e al

---

<sup>7</sup> Esistono due assi della *governance multilivello*: l'asse orizzontale, che riguarda i rapporti tra attori sociali e intraistituzionali, e l'asse verticale, che riguarda la relazione tra i diversi livelli di governo e attori su scala locale, nazionale e sovranazionale (Debernardi, Rosso 2007, p.50).

Libro Bianco sul Sistema di Governo Europeo, che prevedono “il coinvolgimento della società civile nel sistema dell’Unione Europea”.

*“Studiare in quale modo formalizzare le «condizioni di partecipazione» all’elaborazione delle regole. Si cercherà in particolare di associare in una fase precoce le autorità pubbliche infranazionali alla definizione del quadro normativo, nel rispetto dell’organizzazione interna degli Stati membri, tenendo conto del ruolo che le autorità regionali e locali già svolgono in sede di attuazione delle norme comunitarie. Il concetto di diritto partecipativo, che si riferisce alla società civile, verrà studiato anche per contemperare le esigenze di equità e autonomia, nonché la necessaria trasparenza e responsabilizzazione inerenti all’esercizio di questi diritti, unitamente al controllo delle garanzie corrispondenti da parte dei parlamenti europeo e nazionali”<sup>8</sup>.*

Anche il Consiglio d’Europa con la «Raccomandazione del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla partecipazione dei cittadini alla vita pubblica a livello locale» promuove l’adozione di processi decisionali tesi a soddisfare le aspettative dei cittadini (Ivi, p.99). Il Libro Bianco sulla Governance Europea, che intende attuare una riforma tesa alla rivisitazione del modello comunitario tramite l’ausilio di strumenti non legislativi e un’impostazione meno verticistica, ponendo al centro del sistema della governance e del policy making la società civile, autorità nazionali, regionali e locali. Basandosi su cinque principi cardini quali apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza, il documento sulla governance ha come obiettivo il rinnovamento del processo di elaborazione delle politiche europee dando vita ad un sistema della governance che, essendo aperto, trasparente e democratico, possa consentire ai soggetti interessati (società civile, associazioni territoriali, parti sociali) di essere non solo informati, ma di esprimere il proprio parere per quanto riguarda le policy europee<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Il testo è tratto da un lavoro della Commissione delle Comunità Europee “UN LIBRO BIANCO SUL SISTEMA DI GOVERNO EUROPEO «Approfondire la democrazia nell’Unione europea» Documento di lavoro dei servizi della Commissione Bruxelles, 11 ottobre 2000 SEC(2000) 1547/7 def. Per maggiori chiarimenti si rinvia al seguente link: [http://www.europamica.it/database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/33804d14f52a6e4ac12569dd00394b9b/\\$FILE/programma%20di%20lavoro%20LIBRO%20BIANCO.pdf](http://www.europamica.it/database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/33804d14f52a6e4ac12569dd00394b9b/$FILE/programma%20di%20lavoro%20LIBRO%20BIANCO.pdf)

<sup>9</sup> Per una visione completa del documento si visiti il seguente link: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52001DC0428>

*La democrazia dipende dalla possibilità di tutti di partecipare al dibattito pubblico. A tale scopo, tutti devono avere accesso a una buona informazione sulle questioni europee e devono essere in grado di seguire il processo politico nelle sue varie fasi. Considerevoli progressi sono stati compiuti nel 2001 con l'adozione di nuove regole che accordano ai cittadini più ampio accesso ai documenti comunitari (Libro Bianco sulla Governance Europea - 3.1).*

Al fine di rappresentare gli interessi del territorio durante i processi decisionali, il lavoro degli organi intermedi quali Regioni, Province e Comuni è finalizzato alla costruzione di un partenariato e una cooperazione con i vari livelli di governo, nazionale ed europeo e, sulla base del principio di sussidiarietà, rendersi responsabili del coinvolgimento e della partecipazione dei cittadini nel processo di policy making (Fontana, Sacco 2011).

Lo stretto rapporto fra partecipazione dei cittadini e costruzione delle politiche è riscontrabile nelle pratiche e nei processi di pianificatori e progettuali. La pianificazione intesa come mobilitazione sociale pone un freno al modello che, dall'alto, intende gestire i cambiamenti rivolgendosi ai vertici della società. sviluppata nei primi anni dell'ottocento in Francia e in Inghilterra, la mobilitazione sociale propone un modello basato su "un'azione diretta collettiva dal basso", anche con l'aiuto della conoscenza scientifica e tecnica. Sorta in risposta della rivoluzione industriale, si basa su tre movimenti quali utopismo, anarchismo sociale e materialismo storico che si pongono in antitesi al Riformismo sociale. L'utopismo propone come suoi principi la costituzione di società intenzionali, vale a dire piccole società esterne allo Stato basate su un'economia non legata al capitale ma bensì sullo "scambio del tempo di lavoro" e su un equilibrio tra attività agricole e industriali. L'aspetto saliente di questo movimento è che si basa sull'impegno e non sull'azione politica ricercando una forma di autogoverno o quantomeno una gestione di un comitato che decide in proposito di materia di divisioni, opposizioni, interessi e questioni di vario tipo secondo quello che viene definito "apprendimento sperimentale". Il movimento dell'anarchismo sociale si basa sul rifiuto di qualsiasi forma di gerarchia statalista, favorendo invece un "libero scambio reciproco". Questo movimento si caratterizza principalmente in due linee; la prima si caratterizza

per la cooperazione e mutualità, favorendo secondo Proudhon delle riforme strutturali finalizzate alla costituzione di “comunità associate in modo federativo” in cui le comunità si auto gestiscono in una dimensione territoriale corrispondente alla scala comunale dove l’autorità fortemente legata al paesaggio e alle tradizioni culturali, si estende sulle questioni sia pubbliche che private. La seconda linea invece predilige la rivoluzione violenta; nello specifico Bakun propone la rivoluzione proletaria come mezzo necessario per raggiungere la libertà e predilige la distruzione “fisica dello Stato in tutte le sue forme di relazione quali quelle economiche, quelle religiose, quelle politiche e quelle educative. Il materialismo storico invece, che vede fra i suoi maggiori esponenti Marx ed Engels si basa su un approccio teso fortemente alla comprensione della storia del mondo mediante la dialettica, la base materiale, la lotta di classe e i modi di produzione. La mobilitazione sociale mira fortemente ad un approccio che parte dal basso tramite forme auto organizzative quali le insurrezioni spontanee, ad alto contenuto simbolico che partendo da una fase di disordine devono condurre al “ripristino dell’ordine”; i gruppi locali di azione, che in merito ad un determinato problema pubblico intendono affrontarlo con impegno e in maniera dialogica, facendo affidamento alla conoscenza anche politica della situazione locale; funzionamento a rete, vale a dire gruppi di azioni locale uniti fra loro; coalizioni, vale a dire forme di collaborazione e di collaborazione tra gruppi di azione locale e organizzazioni formali; organizzazioni formali, forme organizzative in grado di unire gruppi di azioni locale in “movimenti di livello urbano, regionale, nazionale e internazionale” che, ai fini del loro successo devono consolidarsi in forme di partiti politici. I problemi che manifestano i territori fanno riferimento alle varie identità che lo caratterizzano. Non è possibile oggi che tali problematiche e i bisogni della popolazione possano essere affrontati da parte dei soli attori istituzionali e con gli stessi strumenti. Affinchè vengano attuate e implementate politiche efficaci è indispensabile che le rappresentanze istituzionali si impegnino per favorire laddove sia latente una governance del territorio che abbia capacità auto organizzativa (Ivi, p.49). Secondo Plaisant la teoria della strutturazione di Giddens sarebbe di aiuto per comprendere meglio la connessione fra processi progettuali e contesti nei sistemi

sociali (Plaisant 2009, p.49). Nella sua teoria della strutturazione Giddens intende conciliare l'elemento attivo della azione sociale con la dimensione strutturale al cui interno vengono a compiersi i vari comportamenti individuali e collettivi. Nella teoria della strutturazione dimensioni dei prodotti culturali e delle istituzioni sociali vengono presi in considerazione sia come norma, vale a dire l'insieme di regole che devono essere rispettate, sia come risorsa, cioè la capacità degli attori sociali di trasformare i modelli codificati (Ivi, p.379). Una delle ambizioni del sociologo inglese con la teoria della strutturazione si intendono superare le forme di imperialismo del soggetto da parte delle sociologie interpretative ma anche il superamento del funzionalismo e strutturalismo che impongono un imperialismo dell'oggetto sociale. Con la teoria della strutturazione il campo di studi privilegiato è rappresentato dalle pratiche sociali "ordinate nello spazio e nel tempo" (Giddens 1984, p.4) e non dalla totalità sociale o dal singolo attore. Le attività sociali umane vengono ricreate continuamente mediante i mezzi che permettono agli attori di esprimersi in quanto tali. Quindi gli attori o agenti nell'esercitare le loro attività producono le condizioni che rendono possibile il loro esercizio mediante una "forma specificamente riflessiva della conoscenza – competenza" caratterizzante gli agenti umani nelle loro pratiche sociali, la quale continuità è data dalla riflessività che a sua volta è resa possibile solo grazie alla prima. Riflessività che non deve essere intesa unicamente come "autocoscienza" ma come "monitoraggio del flusso ininterrotto del vivere sociale" in cui l'uomo rappresenta un agente con scopi e ragioni per agire (Ivi, p.5).

Giddens, che rifiuta la bipartizione delle scienze sociali fra ermeneutiche e oggettivistiche<sup>10</sup> predilige a una separazione tra struttura e azione (tipica dello strutturalismo funzionalista) in quanto ritiene che siano "due dimensioni della stessa cosa". Secondo il sociologo la struttura non è una dimensione a se stante che si oppone all'azione, bensì è parte dell'azione degli individui, e se è vero che da una parte ne rappresenta un limite, è anche vero secondo Giddens che tale dimensione la rende possibile, la determina. Nella teoria della strutturazione Giddens articola tre

---

<sup>10</sup> Su questa linea Giddens concorda con Bordieu e in parte con Touraine.

elementi: la *struttura* che rappresenta “l’insieme delle regole e delle risorse o insiemi di relazioni di trasformazione, organizzate come proprietà del sistema sociale”; contraddistinta dal suo carattere duale, essa rappresenta il mezzo dell’azione e allo stesso tempo il risultato dell’azione. il *sistema* invece rappresenta l’insieme delle relazioni prodotte dai vari attori che danno vita alle pratiche sociali; la *strutturazione* viene intesa da Giddens come l’insieme delle “condizioni che governano la continuità o la trasformazione delle strutture e quindi la riproduzione dei sistemi sociali”. Mentre nella struttura il soggetto sociale non è presente, nel sistema invece comprendente la struttura, il soggetto sociale è presente insieme alle sue azioni. La strutturazione invece indica le modalità attraverso cui gli attori sociali con le proprie azioni danno vita al sistema (Toscano 2006 p.382). Giddens distingue il termine “struttura” dal suo plurale “strutture”, usando il primo con riferimento alle regole e risorse dei sistemi sociali, il secondo invece per indicare le relazioni di trasformazione e mediazione che favoriscono la riproduzione dei sistemi. Ma è basilare per l’idea di strutturazione quella che Giddens definisce “Teorema della dualità della struttura”, basata sul postulato che la costituzione di agenti e di strutture non sono a se stanti e non rappresentano un dualismo ma una dualità in cui “la struttura non è esterna agli individui” in cui le proprietà strutturali dei sistemi sociali rappresentano sia il mezzo ma allo stesso tempo anche il risultato delle pratiche che vengono organizzate più volte (Ivi, p.27).

Ritengo che la teoria della strutturazione di Giddens trova applicazione non solo nella connessione fra processi progettuali e contesti nei sistemi sociali, ma anche nelle pratiche partecipative. Come sostenuto da Haley e Borri, la teoria della strutturazione di Giddens “focalizzava l’attenzione sulle qualità delle *relazioni* di interazione” che ha permesso loro di affrontare lo studio della pianificazione in rapporto all’interazione, associandosi a teorici quali Forester, Innes, Stein, Baum e alla pianificazione comunicativa che “attingeva all’etica del discorso di Habermas e a un concetto di razionalità comunicativa come principio normativo con il quale valutare e sfidare le qualità delle pratiche interattive (Haley, Borri 2003, p.14). Infatti nella sua teoria il sociologo inglese adotta il termine integrazione per indicare una

reciprocità di rapporti fra attori e collettività, distinguendo l'integrazione sociale, che individua la reciprocità fra attori in alcuni contesti di compresenza, e integrazione sistemica, che invece inerisce la reciproci che viene a delinearci fra attori e collettività lontani sia nello spazio che nel tempo. Mediante schemi interpretativi secondo la teoria della strutturazione può essere garantita la comunicazione mediante un "bagaglio di conoscenze" che i diversi attori utilizzano per "produrre e riprodurre l'interazione". Comunicazione quindi in senso più ampio dell'intenzione comunicativa, limitata al solo intendo da parte di un attori di poter dire o fare qualcosa (Giddens 1984 p.31). Le componenti normative dell'interazione sono fortemente presenti nei diritti e doveri di tutti i partecipanti ai contesti interattivi (Ivi, p.32) che rappresentano il carattere intrinseco dei processi di governance, e quindi a mio avviso anche – e soprattutto - in quelli partecipativi e deliberativi per il policy making, anche nell'ambito del governo del territorio.

### **1.3 Il ruolo della partecipazione nelle pratiche di governo del territorio**

L'esigenza di avviare dei processi decisionali inclusivi nasce proprio dalla constatazione che una politica pubblica non può essere realizzata da un unico decisore, ma da più individui o gruppi di individui. Vero è che la politica è fatta di conflitti, e che dunque inizialmente gli oppositori possono essere ritenuti come portatori di valori poco condivisibili; in un momento successivo, vi può essere la constatazione che alcuni di questi valori non sono inaccettabili, e dunque è difficile negare che le controparti abbiano effettivamente delle buone ragioni. La partecipazione è indissolubilmente legata al conflitto, dimensione che secondo Weber non può essere esclusa dalla vita sociale ma che rappresenta secondo Park un indice di condotta razionale; infatti il componente della Scuola di Chicago ritiene "dove c'è conflitto c'è comportamento cosciente e autocosciente"(Belloni, Davico, Mela 2003, p.109) . in risposta a queste visioni una matrice funzionalista<sup>11</sup> – di

---

<sup>11</sup> Belloni Davico e Mela evidenziano come un'altra componente funzionalista invece sostenga come il conflitto sia necessario al cambiamento e pertanto indispensabile alla vita stessa dei sistemi sociali; studiosi del calibro di Coser e Dahrendorf individuano favorevole una condizione di conflitto rispetto

corrente liberal conservatrice – sostiene che il conflitto sia un male del corpo sociale e che in quanto “potenzialmente disgregante”, e attribuisce al sociologo il compito di “curare il corpo sano della società” predisponendo tutta una serie di interventi volti a ridurre il rischio di generazioni conflittuali e di “devianza delle norme sociali” (*Ibidem*).

Una seconda condizione più frequente ma difficile da valutare, riguarda il caso dei conflitti espliciti e di quelli potenziali: nel primo caso, gli interlocutori sono già comparsi e hanno mostrato le proprie ragioni con la possibilità di compiere delle valutazioni. Nel caso dei conflitti potenziali invece, gli interlocutori non sono emersi, e si potranno solo prevedere delle reazioni negative, senza comprendere quando e con quale intensità si manifesteranno (Bobbio 2004, p.17). Un altro problema concerne il potenziale organizzativo degli attori coinvolti; difatti molti di loro non solo hanno differente bagaglio culturale, ma anche capacità organizzative non omogenee, generando talvolta asimmetrie informative (Russo 2009, p.47).

A questo punto è opportuno riflettere su quali possano essere le motivazioni che portano a fare in modo che possa essere implementato un processo partecipativo all'interno delle pratiche di definizione delle politiche pubbliche. In verità vi sono due motivazioni al riguardo: la prima, che vede nella partecipazione un basamento del processo democratico, garantendo trasparenza al processo medesimo; una seconda motivazione invece, trova nella partecipazione uno strumento adeguato per la realizzazione e definizione delle politiche in maniera efficace.

Anche secondo Dente, la partecipazione può essere considerata come uno strumento di innovazione nelle politiche, in grado di arricchire notevolmente l'agenda pubblica di nuove proposte provenienti da diversi soggetti. Lo stesso Dente, osserva che con la partecipazione viene sì a realizzarsi un panorama variegato di nuove idee e proposte, ma è anche necessario che tali proposte vengano poi concretamente realizzate, diventando così operative, ponendo le basi per favorire l'interazione, il coinvolgimento di tutte le parti interessate, al fine di realizzare una

---

ad una che predilige l'indifferenza sociale o fuga dalla realtà da parte di gruppi sociali o singoli soggetti (Belloni, Davico, Mela 2003, p.109).



visione condivisa dell'obiettivo prefissato in relazione alla politica da attuare (Debernardi, Rosso 2007, p.67).

La proliferazione di pratiche partecipative attivate nei piani di sviluppo locale, nella pianificazione territoriale e riqualificazione urbana è talmente diffusa negli ultimi anni a tal punto poter identificare questa evoluzione come una “nuova stagione della pianificazione” (Ivi, p.112). Alla diffusione delle pratiche di partecipazione nei processi decisionali contribuiscono da una parte la crisi del modello di politiche di pianificazione “calate dall’alto”, e dall’altra un riconoscimento di tutti quegli aspetti positivi che convergono in quella che viene definita “riviviscenza delle società locali” (*Ibidem*).

Lo spazio quindi assume, secondo sociologi come Giddens, Dickens o Bagnasco, una componente fondamentale della dimensione sociale; assumono rilevanza concetti come Locale, local, social system, società locale, in cui l’ambito locale diviene terreno fertile per la definizione delle azioni dei soggetti e delle dinamiche sociali. Si assiste così ad una rivalutazione sia della dimensione spaziale in sé, sia di quella locale come – per dirla in senso ontologico come Giddens - indispensabile riferimento e scenario del soggetto agente. Questi presupposti sono fondamentali per l’interesse della dimensione partecipativa nella sfera pubblica, e in modo particolare nel contesto dei processi di pianificazione e di progetto. Si passa quindi da una pianificazione così come concepita nella tradizionale cultura urbanistica che non può più far fronte ai mutamenti di carattere sociale tecnologico e organizzativo, dove i Piani pare nascano “già vecchi” e strutturati secondo logiche dirigistiche che prediligono azioni calate dall’alto, ad una pianificazione “come processo sociale complesso” in cui acquista, in senso positivo, particolare attenzione il momento partecipativo. Nello specifico la pianificazione delle aree naturali orientata allo sviluppo sostenibile cercano fundamentalmente di conciliare ambiente con dimensione socio politica ed economica. con questo si intende che una politica volta allo sviluppo sostenibile deve tenere conto necessariamente del benessere sociale ed economico valorizzando le culture e istituzioni locali prospettando un parallelismo fra le forme di sviluppo locale e tutela del patrimonio naturale

favorendo il coinvolgimento e la partecipazione delle popolazioni e comunità locali, dei soggetti pubblici e privati alla pianificazione e gestione delle risorse ambientali, favorendo quindi una concertazione all'interno di quel modello definito come *Locality Development* in cui assume rilevanza il punto di vista della comunità locale, e si assiste ad una efficiente gestione dei flussi comunicativi fra cittadini, leader locali, pianificatori, decisori, tecnici e professionisti (Ivi, pp. 114-115).

Tali condizioni hanno spinto dunque negli ultimi anni i governi locali a coinvolgere i cittadini nei vari processi decisionali, soprattutto nei settori della pianificazione territoriale, della programmazione economica (*Ibidem*) anche alla luce delle complessità che caratterizzano le strategie territoriali, le quali necessitano del coinvolgimento virtuoso sia di innumerevoli attori istituzionali appartenenti a diversi livelli, sia di portatori di interessi legittimi al fine di poter implementare progetti<sup>12</sup> anche mediante il ricorso di incontri istituzionali<sup>13</sup> a cui sono tenuti a partecipare i vari attori per definire il “senso delle strategie su cui si deve lavorare” tenendo conto dei livelli gerarchici – regionali, provinciali, comunali – e delle specificità - di carattere economico, sociale, territoriale, ambientale infrastrutturale, etico ecc. - che caratterizzano tali progetti (Cundari 2010, p.35).

Un ruolo attivo per la promozione dei processi partecipativi è stato assunto dall'Unione Europea, preoccupandosi di realizzare atti legislativi per favorire la partecipazione dei cittadini o degli attori privati all'interno delle politiche, come per esempio la legislazione concernente gli accordi ambientali, nota come Conferenza di Aarhus, la legislazione in materia di accesso alle informazioni, la Campagna europea per le città sostenibile, ma anche i seminari partecipativi come l'*European awareness scenario workshop*, comunemente definito con l'acronimo EASW<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Nel caso specifico il riferimento è ai PIT (Progetti Integrati Territoriali) frutto di una collaborazione fra i vari organismi interessati alla pianificazione e al governo del territorio per dare forma ad un complesso di azioni intersettoriali e interconnesse fra loro in maniera coerente e orientate verso un comune obiettivo (Cundari 2010, p.35).

<sup>13</sup> Ne sono esempi le Conferenze di Servizi, Accordi di Programma, Intese Istituzionali Quadro, Accordi di Programma quadro, Conferenze di Copianificazione.

<sup>14</sup> I seminari EASW sono stati promossi e standardizzati dalla Direzione Generale XIII-D dell'Unione Europea sulla base di alcune esperienze di progettazione sostenibile. In Italia vi sono state diverse esperienze promosse dalla Fondazione IDIS e dall'ENEA. Il seminario è costituito oltre che delle

L'Unione Europea infine, incentiva i processi partecipativi per quanto concerne il coinvolgimento degli stakeholder per i programmi finanziati dai fondi europei, come i Progetti pilota urbani o il Programma URBAN. Scopo della partecipazione è quello di intensificare l'azione della governance aumentando gli effetti prodotti dalle istituzioni, che con il coinvolgimento di altri attori non vedranno limitare il proprio potere (Debernardi, Rosso 2007, p.67).

Tali dinamiche sono caratterizzate da forme di riflessività che vengono adottate da pratiche partecipative acquisite da diverse esperienze di governance; Mela e Ciaffi in particolar modo analizzano la partecipazione basandosi su quelle che a loro avviso rappresentano le quattro funzioni principali (Ivi, p.37), vale a dire:

a) *comunicazione*: che comprende tutte le attività che sostengono la circolazione dell'informazione tra tutti gli attori coinvolti per definire la politica da attuare, come per esempio istituzioni, tecnici, associazioni e cittadini (Mela 2006, p.142); Mela e Ciaffi sostengono che alla base dell'attività di comunicazione pubblica risiede l'informazione trasmessa dall'amministrazione o da qualsiasi altro soggetto delegato da essa, mentre il ricevente è il cittadino. Tali ruoli possono variare a seconda che il processo divenga più partecipato, stimolando l'attività di informazione ad evolversi in attività di comunicazione. Questa ultima attività viene adottata in due metodi anche nei casi delle trasformazioni che possono avvenire nella scala del quartiere; un primo metodo fa riferimento al marketing urbano, curato da uffici pubblicitari fuori dall'ambito del quartiere.

Il secondo metodo avviene nei luoghi soggetti alla trasformazione urbana e consiste nel coinvolgimento di non professionisti della comunicazione e di conoscitori del territorio nei processi di trasformazione; utilizzare le risorse locali e le idee al fine di influenzare un determinato

---

giornate preparatorie e conoscitive, da due giornate dove i vari partecipanti sono coinvolti sia in gruppi di discussione sia da momenti collegiali per favorire arene deliberative. Il percorso seminariale si conclude infine con la selezione delle cinque proposte ritenute maggiormente valide (Tidore 2008, p.102).

contesto in una particolare area del quartiere; uso di spazi di comunicazione per tempo libero, svago e ritrovo.

Negli anni Novanta si assiste all'evoluzione di una serie di esperienze tra le quali gli urban center e le agenzie di sviluppo locale a scala di quartiere, aventi il compito di occuparsi del lancio dei cantieri promuovendo una nuova immagine e organizzando attività ed eventi. Gli operatori territoriali attribuiscono importanza oltre che al restyling dell'immagine della città anche alla riorganizzazione comunicativa e dei servizi. La comunicazione si configura come sottolineano Mela e Ciaffi anche e soprattutto come una forma di recepimento. Ma comunicare in modo interattivo non è sufficiente; vi possono essere diversi ostacoli che contribuiscono alla perdita di informazioni per via delle difficoltà legate a rendere condivisibile un messaggio, utilizzare i dovuti canali, adottare un adeguato codice, spesso mirato ad un pubblico di individui adulti, istruiti e non a rischio di esclusione sociale (Mela, Ciaffi 2006, pp. 88-89). La campagna di comunicazione deve quindi intervenire con una serie di iniziative multi target che sia in grado di far fronte a diversi problemi su vari fronti; da una parte il rischio di creare dei messaggi indirizzati verso un target escludendone altri, dall'altra parte la consapevolezza che non tutti possono comprenderlo (Ivi, p.90).

b) *animazione*: riguarda le varie attività di carattere espressivo, come attività quartiere, feste teatrali, manifestazioni musicali e altre ancora. Scopo dell'animazione è quello di configurarsi come uno strumento utile per favorire il consenso per quanto riguarda le politiche o progetti già definiti, coinvolgendo figure sociali difficili da includere in processi decisionali, grazie alla mobilitazione di risorse sociali e facendo riaffiorare i sentimenti di appartenenza ai luoghi (Tidore 2008, p.147).

Secondo Mela e Ciaffi, in relazione alle trasformazioni spaziali della città possono essere individuati alcuni filoni principali dell'animazione; 1) animazione socioculturale: viene promossa da enti del Terzo Settore e indirizzata al volontariato sociale. Difatti le esperienze di rigenerazione

urbana degli ultimi decenni sono caratterizzate da eventi coordinati fra la sede del programma di rigenerazione e i vari servizi esistenti nel quartiere. Bisogna riconoscere però che le risorse spaziali e sociali possono essere maggiormente presenti in alcuni contesti urbani rispetto ad altri in cui sono assenti oppure non sono stati riconosciuti. Vengono riconosciute alcune funzioni per esempio dell'animazione di strada (feste, spettacoli, mostre laboratori figurativi e teatrali e altro ancora) come quella primaria finalizzata a prevenire la nascita del disagio, mentre la funzione secondaria finalizzata all'individuazione dei sintomi delle forme di disagio e indirizzata verso le fasce a rischio della popolazione; 2) l'animazione socio educativa: in questo filone, di tipo pedagogico, confluiscono le iniziative tra settore pubblico e privato sociale. Sono esempi le iniziative di riqualificazione di edifici pubblici finalizzate all'educazione dei cittadini pensate per contrastare il vandalismo per noia oppure, sempre pensate come forme antivandaliche, gli interventi di espressione artistica come i murales urbani; l'animazione sociopolitica: è un filone di matrice partitica e sindacale che si sviluppa nell'ambito delle associazioni. L'animazione sociopolitica: consiste nella promozione di iniziative come festival, giornate tematiche, promozione di tavoli sociali il quale fine spesso è poco distinguibile da intenti auto promozionali; 4) animazione commerciale: questo filone consiste in una serie di iniziative finalizzate sia alla promozione commerciale, sia all'apertura di esercizi commerciali in specifiche zone poco animate della città; 5) animazione legata ai lavori di riqualificazione fisica del quartiere: questo filone, dalla vasta gamma di approcci e strumenti, può avere una molteplicità di obiettivi che vanno dallo sviluppo di comunità al marketing urbano ricorrendo tanto a ricerche di tipo etnografico, quanto alle feste per inaugurazione di un cantiere (Mela, Ciaffi 2006, pp. 91-92).

c) *consultazione*: questa funzione invece comprende tutta una serie di iniziative per via delle quali viene proposto ai cittadini, organizzazioni o singoli gruppi di prender parte ad un processo decisionale

della politica da attuare proponendo idee e proposte. Le modalità possono variare, passando dalle forme di audizione dei rappresentanti delle associazioni oppure tramite l'allestimento di tavoli di confronto, dove assume una certa rilevanza le modalità con cui i cittadini sono chiamati a cooperare sia per determinare le politiche, sia per occuparsi in seguito della gestione. Questa funzione della partecipazione rende condivisibile il potere decisionale che a volte può avere solamente una validità simbolica, oppure dare forma a delle partnership o alla stipulazione di patti (Tidore 2008, p.147).

In questa funzione della partecipazione si ricorre con frequenza alle inchieste sui servizi assenti o mal funzionanti, sui loro fruitori, sugli interventi nell'edilizia pubblica, sugli spazi pubblici, sulla percezione della sicurezza nel quartiere con lo scopo di realizzare una lista con tutte le priorità al fine di giustificare la spesa pubblica. Nella consultazione spesso si ricorre a coniugare conoscenza delle opinioni di chi viene consultato e l'ambiente in cui vive.

Tale approccio in Italia lo si applica nelle fasi di coordinamento tra servizi sociali e attori tecnici della rigenerazione. In questa funzione della partecipazione è possibile distinguere due generi di obiettivi: il primo che inerisce l'indagine sulle domande espresse da tutti i soggetti che difficilmente si rivolgerebbero ai servizi nella loro sede formale, il secondo obiettivo riguarda l'attivazione di tavoli di concertazione tra soggetti forti. L'obiettivo di fondo della consultazione risiede nel coniugare questi due obiettivi al fine di esprimersi su un determinato tema.

d) *Empowerment*: quest'ultima funzione riguarda tutta una serie di iniziative volte a potenziare le capacità e le competenze dei cittadini o specifici soggetti. L'aspetto saliente di questa funzione è la capacità di rendere più efficace il processo partecipativo ampliando il numero degli attori coinvolti e fornendo loro tutta una serie di strumenti utili per la formulazione di proposte nella fase di consultazione e per la gestione della politica (Tidore 2008, p.147), mettendo i cittadini in condizioni di responsabilizzarsi

(Debernardi, Rosso 2007, p.72). Questo termine può essere con alcune parole chiave come potere, partecipazione, autostima e desiderio (Mela, Ciaffi 2006, p.93). L'empowerment si configura come un processo in grado di fare emergere e aiutare: 1) il rafforzamento dei poteri diffusi; 2) autostima personale di tutti i soggetti e far prendere coscienza delle proprie possibilità; 3) i desideri come espressione dei propri bisogni ma in forma più evoluta. Secondo Mela e Ciaffi l'empowerment può avere diverse declinazioni<sup>15</sup>.

*Empowerment di tipo culturale*: ne sono esempi i seminari e i progetti realizzati per prevenire la violenza, la microcriminalità e mentalità mafiosa ma anche fenomeni di auto segregazione; *empowerment di tipo sociopolitico*, che mira alla responsabilizzazione dei gruppi interessati a pratiche di democrazia alternative a quella rappresentativa ma anche alla ricostruzione di un rapporto di fiducia con i rappresentanti locali; *empowerment di tipo commerciale e imprenditoriale*, avente come obiettivo la promozione e il supporto dell'imprenditoria locale anche sotto il profilo logistico, per esempio attivando e mettendo in rete associazioni di commercio e centri commerciali naturali (Ivi, p.94); *empowerment di tipo formativo*, avente l'obiettivo di sviluppare capacità individuali e di gruppo, favorire l'accesso a corsi professionalizzanti e iniziative per disoccupati come consulenze, strutture, accesso a opportunità; *empowerment a livello professionalizzante*, come progetti per il reinserimento di giovani adulti anche attraverso scambi internazionali con obiettivo di mettere in rete insegnanti, allievi e genitori mediante interventi di manutenzione del verde, campi da gioco oppure strutture scolastiche, ma anche mediante la formazione di esperti della manutenzione e della sicurezza del quartiere. Questa declinazione dell'empowerment può ricomprendere altri obiettivi inerenti lo sviluppo sociale, l'ambito educativo oppure quello economico (Ivi, p.95); *empowerment a livello di hobby*, che può condurre ad un'evoluzione verso una professione, per esempio manutenzione accompagnata del verde pubblico

---

<sup>15</sup> Nell'articolazione delle varie declinazioni di empowerment, Mela e Ciaffi fanno riferimento precisamente ad esperienze europee nell'ambito della rigenerazione urbana.

e provato, degli spazi condominiali e privati fino a giungere alla pratica del giornalismo con giornali di quartiere, promuovendo la partecipazione e la lettura di contributi locali. *Empowerment per lo svago e il tempo libero*, per esempio giornate tematiche, gli atelier artigiani, i workshop di botanica, il coinvolgimento di associazioni sportive e altro ancora. Empowerment di tipo residenziale, che agendo nel contesto del servizio residenziale pubblico, mira a favorire l'inserimento o reinserimento sociale di un individuo o nuclei familiari insediati nel quartiere (Ivi, p.96). empowerment trasversale, che riprendendo appunto le diverse declinazioni (culturale politico commerciale, formativo e residenziale) si pone come obiettivo la costituzione di comitati di soggetti locali che avranno come compito la gestione del processo di rigenerazione una volta che il mandato del soggetto mediatore incaricato dall'amministrazione sarà giunto al termine (Ivi, p.97).

Come è già stato chiarito, la partecipazione rientra nel sistema democratico italiano, dove i cittadini eleggendo i propri rappresentanti vedranno varare i diversi programmi e politiche. E' interessante osservare, al di là del sistema elettorale, le modalità con cui i vari attori decidono di mobilitarsi, coalizzandosi e cooperando tra loro nei processi di governance inerenti la pianificazione territoriale (Ivi, p.68).

Nello studio delle dinamiche che comportano la mobilitazione dei vari attori, due termini meritano particolare attenzione da un punto di vista semantico: *coalizione* e *deliberazione*. Con il primo termine si intende tutta una serie di decisioni che vengono prese da parte di una élite su un ampio strato di cittadini con un raggio di scelta molto ristretto. Il termine deliberazione invece, si intende un potere decisionale frammentato, ove tutti i gruppi possono accedere alle decisioni, anche se spesso costoro non sempre hanno delle risorse tali che permettono il successo delle proprie azioni.

Da queste convinzioni emerge da un lato un'idea che le coalizioni di governo, che sono in grado di realizzare e conseguire obiettivi in un'ottica di pianificazione strategica, possano essere realizzate tramite forme di cooptazione,



relazioni classiste e processi rappresentativi, con il tentativo di influenzare i processi decisionali. Dall'altro lato invece, la deliberazione presuppone che i risultati possano essere conseguiti tramite forme di cooperazione e di apprendimento, senza esercitare alcuna forma di controllo nel processo di policy-making.

Però, come spesso avviene, non tutti i gruppi interessati hanno la medesima possibilità di accedere alle risorse istituzionali, e così vengono a crearsi le condizioni perché vi siano dei gruppi che possano godere di posizioni privilegiate per poter manifestare nel miglior modo possibile la propria influenza sui processi decisionali. Nel caso della pianificazione strategica, per esempio, ciò che viene richiesto è la presenza di una figura carismatica, sia essa pubblica o privata, individuale o collettiva, che sia in grado di dare il proprio contributo di impegno e fattibilità nei confronti dell'agenda del piano strategico, venendo a configurarsi una leadership che abbia la capacità di rafforzare e difendere tutte le varie finalità durante la fase del problem-solving (Borelli 2009, p.96).

A tal merito diversi autori infatti parlano di “grado” della partecipazione, per indicare che il coinvolgimento può manifestarsi in maniere diverse, oppure può essere incentivata dall'ente pubblico. Ciò che deve essere specificato è che la partecipazione può assumere validità diverse, a seconda che sia ricercata come fattore di un certo rilievo per assumere delle decisioni, oppure può essere ritenuta come un semplice strumento aggiuntivo, ma anche a seconda del contesto in cui viene a realizzarsi. A tal riguardo è interessante il riferimento alla “scala della partecipazione”<sup>16</sup> elaborata da Sherry Arnstein dove, partendo da un'osservazione delle diverse pratiche che rientrano nel termine *community participation*, la studiosa descrive il processo della partecipazione in termini di grado di coinvolgimento delle persone nei vari progetti e programmi che sono in grado di condizionarli.

---

<sup>16</sup> Per una consultazione integrale dell'articolo si rinvia al seguente link [http://institutdelaconcertation.org/files/bf\\_fichierjoint\\_Arnstein\\_1969\\_-\\_Ladder\\_of\\_Citizen\\_Participation.pdf](http://institutdelaconcertation.org/files/bf_fichierjoint_Arnstein_1969_-_Ladder_of_Citizen_Participation.pdf)

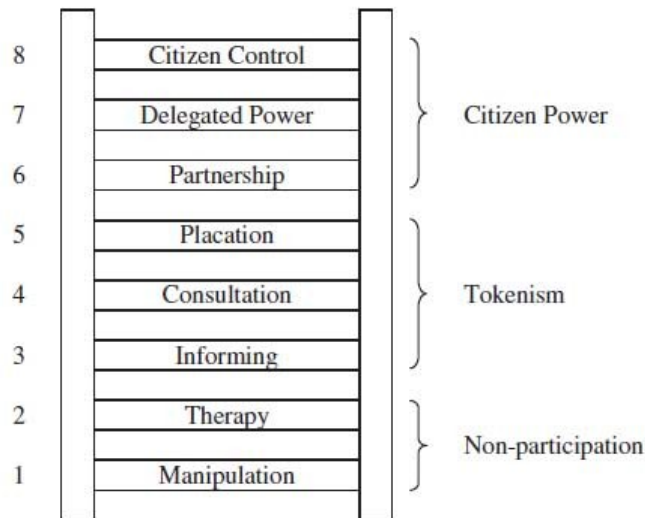


Fig. 1: *A ladder of citizen participation*. In “Journal of the American Institute of Planners

La Scala di Arnstein nell’ambito della democrazia partecipativa è finalizzata alla misurazione dell’intensità della partecipazione dove ad un suo maggior grado corrisponde un determinato livello in una scala di potere (Gbikipi 2005, p.110). Arnstein sviluppa una categorizzazione della partecipazione strutturata su tre livelli (potere del cittadino, tokenism, non partecipazione) e otto livelli; la prima categoria partendo dal basso, quella della non partecipazione, è caratterizzata da due livelli, manipolazione e terapia. L’obiettivo in questi livelli è quello di non consentire la partecipazione delle persone ai programmi di pianificazione e di conduzione, favorendo invece un ruolo da parte dei detentori del potere di essere educatori o curatori dei partecipanti. Tokenism invece ha tre livelli, informazione, consultazione e conciliazione; per informazione Arnstein intende una forma di comunicazione a senso unico che, pur essendo certamente importante, non è sufficiente a dare alle persone la possibilità di influenzare le decisioni; il livello della consultazione fa riferimento all’invito esposto ai cittadini per compiere le loro opinioni, ma secondo la sociologa rappresenta “una farsa” in quanto non fornisce alcuna garanzia sul fatto che tali osservazioni

possano essere prese in considerazione. Conciliazione è visto come il più alto livello di tokenism in cui i cittadini non abbienti hanno diritto di consulenza ma il potere decisionale rimane ancora nelle mani dei detentori. L'idea di Arnstein è quella di fare in modo che i soggetti aventi tali diritti possano essere inseriti in alcuni organi (Housing authority o Police Commission) anche se il rischio che venga attribuito un ruolo marginale – o meglio messi da parte – è alto.

L'ultima categoria è il potere del cittadino che si contraddistingue per tre livelli: partnership, delega e controllo dei cittadini. Il primo livello, partnership, prevede una suddivisione delle responsabilità fra cittadini e detentori del potere attraverso tavole politiche comuni, la pianificazione dei comitati e meccanismi per risolvere impasse. Nel livello delega i cittadini raggiungono una posizione di rilievo nell'ambito del potere decisionale in riferimento a un particolare Piano o programma. Infine, l'ultimo livello “controllo dei cittadini” riguarda l'aumento del potere nel ruolo da essi assunti nella fase del “controllo”. Deve essere inteso che la stessa Arnstein mette in guardia dall'eventualità di un controllo totale da parte dei cittadini. Questo livello secondo la sociologa prefigge che non vi sia alcun intermediario fra cittadini e detentori del potere (Carpentier 2011, p.33)<sup>17</sup>.

Sulla stessa linea di Arnstein Carole Pateman individua dei gradi della partecipazione, pseudo, parziale e piena, in cui i partecipanti possono influenzare l'esito del processo in cui sono coinvolti. nel caso di parziale partecipazione il potere decisionale è nelle mani del livello decisionale anche se viene concesso ad altri soggetti di prendere parte al processo. Il caso della partecipazione piena è differente in quanto si sostanzia lizza una forma di partecipazione da intendersi come «un processo dove ogni singolo individuo membro di un corpo decisionale detiene uguali poteri per determinare l'esito delle decisioni» (Pateman 1970, pp. 70-71 in Gbikpi 2005, p.111) e pertanto tutti i partecipanti hanno uguale potere decisionale all'interno della stessa arena (*Ibidem*). Se Arnstein analizza la

---

<sup>17</sup> Precisamente si fa riferimento a società – quartiere e fonte del finanziamento. La partecipazione in questo caso è stata inquadrata sulla scala urbana, di quartiere. Per maggiori specificazioni si rinvia a Carpentier 2011, p. 33.

partecipazione come “grado”, Mela invece individua la partecipazione come “veicolo” per raggiungere tre dimensioni basilari per una buona pratica di governance territoriale e ambientale:

a) *dimensione comunicativa*: dove i flussi che caratterizzano la circolazione delle informazioni possono essere calati dall’alto, vale a dire dai decisori verso i vari stakeholder, viceversa da questi ultimi verso i livelli superiori;

b) *dimensione visionaria*: in questa dimensione si intende creare uno scenario condiviso da tutti stimolando la progettualità e utilizzando gli strumenti della dimensione comunicativa ma contrariamente a quest’ultima, viene a mancare la differenza tra soggetti decisori e soggetti partecipanti e si cerca di favorire l’interazione tra i vari attori con strumenti di comunicazione come *focus group*<sup>18</sup> o *forum* al fine di conseguire una vision concreta che possa definire gli impegni dei vari partner;

c) *dimensione decisionale*: è la dimensione dove vengono stabilite le competenze e responsabilità, ponendo anche dei vincoli, più o meno ampi ai vari attori pubblici o privati (Debernardi, Rosso 2007, p.73).

La sfida che bisogna porsi per una buona riuscita dei processi partecipativi è quella di mettere tutti i partecipanti alla pari, vale a dire fare in modo che vi sia un grado di conoscenza condiviso adottando concetti che possono essere espressi con un linguaggio comune.

Bobbio propone alcune caratteristiche salienti del processo partecipativo:

*Strutturazione*: il processo partecipativo deve essere strutturato, con una fase preparatoria che possa fare in modo che la spontaneità venga a manifestarsi al meglio. Determinante per questa caratteristica è stabilire regole del gioco che

---

<sup>18</sup> Rientrando nella categoria delle tecniche basate sull’ascolto, il focus group è un gruppo costituito da quattro o dodici persone con punti di vista differenti, che discutono su un determinato tema a tappeto. Questo genere di approccio è assistito da una figura professionale ( moderatore o facilitatore) con lo scopo di stimolare l’interazione dei partecipanti e gestire la discussione. I focus group vengono utilizzati per diverse ragioni, come per esempio definire obiettivi operativi, identificare o definire un problema o studiare le reazioni che può suscitare un intervento (Bobbio 2004, p.74).

possano essere accettate dai partecipanti. Tali regole possono variare da un approccio all'altro, ma vi sono dei punti cardini che caratterizzano la strutturazione, come per esempio le fasi, che riguarda le condizioni che compongono il processo, i tempi: difatti le varie fasi sono predefinite da delle durate; spazi: organizzare al meglio gli spazi è fondamentale per la buona riuscita del processo partecipativo per il fatto che l'interazione è determinata dalla posizione assunta dai vari partecipanti (Bobbio 2004, p.56).

*Informalità*: rispetto a quanto avviene all'interno delle amministrazioni pubbliche, ciò che viene richiesto in un processo partecipativo è un certo grado di informalità al fine di mettere a proprio agio i vari partecipanti, favorendo riunioni di piccoli gruppi senza che si sentano obbligati a fare interventi (Ivi, p.58).

*Trasparenza*: compito dell'amministrazione che propone il processo partecipativo è quello di fare in modo che il pubblico di riferimento possa avere un certo grado di conoscenza rendendo il processo medesimo trasparente agli occhi dei vari partecipanti (Ivi, p.59).

Nell'arco degli ultimi vent'anni i processi partecipativi hanno ampliato i propri campi di applicazione sui diversi comparti delle politiche pubbliche:

a) *Politiche ambientali*: i piani paesaggistici, progetti di Agenda 21 locale, i vari Programmi di Iniziativa Comunitaria come i programmi delle aree rurali (Leader), e per le aree transfrontaliere (Interreg) (Tidore 2008, p.59);

b) *Politiche urbane*: inerenti la rigenerazione urbana a scala di quartiere come i progetti Urban e i Progetti Pilota urbani, Contratti di quartiere, dove è richiesta la mobilitazione sia dei soggetti privilegiati ma anche dei più deboli;

c) *Politiche di azione strategia*: le politiche di carattere strategico vengono attuate al livello urbano e metropolitano che richiede l'apporto di enti pubblici, soggetti privati e terzo settore tramite tavoli tematici, forum e gruppi di discussione (Ivi, p. 60);

d) *Politiche settoriali*: questo genere di politiche sono riferite ai singoli interventi dove ha assunto un'importanza di un certo rilievo lo strumento del bilancio partecipativo;

e) *Politiche di sviluppo locale*: i maggiori strumenti utilizzati in questo ambito sono i patti per lo sviluppo come i Progetti integrati territoriali, Contratti d'area, Patti territoriali, utilizzando una concertazione di tipo decentrata (Bobbio 2004, p.140);

f) *Politiche sociali*: questo genere di politiche sono rivolte ai diversi soggetti elencati nella “legge quadro sulle politiche sociali (Legge 328/2000)”, a cui è consentito prendere parte all'elaborazione dei Piani di zona e alla stipulazione del'accordo di programma<sup>19</sup>.

I processi partecipativi dimostrano la loro utilità ponendo le condizioni perché i cittadini possano prender parte ai processi decisionali. Tuttavia non mancano i problemi per la loro riuscita; infatti bisognerebbe considerare l'analisi delle curve dell'offerta di partecipazione e quella della domanda di partecipazione.

Per ciò che riguarda l'offerta di partecipazione, gli enti pubblici offrono la possibilità ai vari portatori di interessi di prender parte ai processi decisionali, ma non perché vi sia una potenziale esigenza della loro partecipazione, quanto piuttosto per una questione legata alle opportunità politiche. Sul versante della domanda, invece, la richiesta che viene mossa dai cittadini per prender parte ai processi inclusivi non sempre viene recepita in maniera positiva dagli enti. A volte questi ultimi non dimostrano di essere disponibili a fare in modo che tutti gli interessi abbiano lo stesso peso o addirittura non dimostrano di essere disposti

---

<sup>19</sup> Secondo l'art. 206 del d.lsg. n. 152 del 2006, il Ministero dell'Ambiente in concertazione con il Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato può costituire degli accordi o contratti di programma con enti pubblici, imprese o associazioni di categorie al fine di attuare dei Piani di settore, ottimizzare i flussi dei rifiuti, sperimentazione, promozione e sviluppo di processi produttivi e di tecnologie pulite. Esistono poi altri accordi di programma che vengono realizzati con le maggiori imprese presenti nel mercato per la promozione e l'utilizzo di sistemi di audit ambientale o ecolabel (Conti 2007, p.158).

a realizzare le procedure partecipative per impedire che le proprie intenzioni possano essere ostacolate.

Vi sono casi poi dove l'inclusione diviene difficile perché gli stakeholder non dimostrano di essere sensibili a determinate questioni, oppure perché non hanno fiducia nel processo partecipativo stesso (Debernardi, Rosso 2007, p.76).

Si tratta di processi complessi che comportano costi elevati ma che permettono di porre le basi per nuove forme di democrazia partecipativa (Giovanelli, Di Bella, Coizet 2007, p.76). Nonostante tutto, i processi partecipativi hanno il grande merito di creare nuove relazioni facendo in modo che aumenti il *capitale sociale*, vale a dire legami di fiducia e di cooperazione. Più sarà elevata la qualità di questi legami, maggiore sarà la possibilità di far fronte a problemi comuni, facendo in modo che tutti i vari gruppi e individui possano sentirsi parte di scelte determinanti per una collettività più ampia.

## 2. Il paesaggio: teoria, pianificazione, partecipazione

### 2.1 Paesaggio e assunti teorici

Nell'affrontare lo studio delle dinamiche della pianificazione del paesaggio e del territorio, uno degli aspetti di maggior rilevanza riguarda la nozione di paesaggio. Preliminarmente, sarebbe opportuno riflettere anche su altri due termini che non sono sinonimi di paesaggio, ma che si riferiscono allo stesso spazio dove gli individui svolgono quotidianamente la propria vita, vale a dire *territorio* e *ambiente* (Settis 2010, p.49). Lo spazio a cui si fa riferimento è caratterizzato da modifiche apportate alla natura medesima che lo caratterizza da parte dell'uomo, plasmandolo con i propri simboli religiosi, del vivere e del potere, nonché dalle architetture, trasformandolo da spazio della natura a spazio dell'uomo.

Così definito lo spazio, come è stato osservato in passato da studiosi quali Carl Ritter, ha la funzione di rappresentare il riflesso delle storie e delle società. Lo spazio della natura quindi viene a modificarsi a causa dell'operato dell'uomo, e con l'incessante aumento demografico che contribuisce ad un maggior consumo delle risorse, genera maggiori disuguaglianze a partire da uno dei problemi di maggior rilievo come l'alimentazione (Ivi).

Secondo Malcevski l'ambiente, inteso in maniera complessiva, è un sistema caratterizzato da elementi quali aria, acqua, suolo, organismi viventi ecc., mentre il territorio può essere definito come una manifestazione di un sistema ambientale governato da un soggetto e per tal motivo presuppone l'esistenza di una rete di relazioni (Segre, Dansero 1996, p.7).

La definizione di che cosa sia il paesaggio è una questione più controversa, sia dal punto di vista sociologico sia dal punto di vista giuridico. In Europa è diffusa la concezione che paesaggio e territorio coincidano in quanto condividono il suolo, la struttura fisica e geografica e i valori culturali. Ma il termine paesaggio racchiude in se una componente imprescindibile, vale a dire la presenza umana in una duplice forma, sia come antropizzatore della natura sia come suo osservatore: "Natura vista



attraverso una cultura, questo è il paesaggio”; il paesaggio è inteso pertanto come un elemento che va oltre la “veduta” e che fa riferimento ad un territorio costruito dall’uomo e che deve essere “valutato in quanto risultato della sua attività” in cui sono visibili le tracce del suo operato che ha portato ad un nuovo assetto (Boriani 1999, p. 50)<sup>20</sup>. Il termine paesaggio è spesso confuso con il termine ambiente. Quest’ultimo fa riferimento allo stare dentro (dal latino ambire: andare intorno, circondare) e l’osservatore guarda principalmente a se stesso come parte di un contesto molto più ampio e studia le relazioni che è possibile instaurare con esso, ricercando un determinato equilibrio fra se e ciò che lo circonda. Secondo Boriani in questi termini ambiente e paesaggio rappresentano due “elementi conoscitivi di grande importanza” per comprendere problemi e come poter attuare una tutela del governo del territorio; pertanto il territorio, se osservato come ambiente, deve essere inteso come il “luogo del mantenimento/ripristino di uno stato di equilibrio fra l’uomo e la natura” che possa garantire la riproducibilità per il mondo e per le generazioni future. Osservato come paesaggio invece il territorio rappresenta il luogo dove sono marcate le tracce della storia umana in un continuo “confrontarsi con la natura” generando un sistema di segni e di significati che si accumulano con il trascorrere del tempo (Boriani in Castiglioni, M. De Marchi 2009, p.51)

Secondo Tosco il paesaggio è costituito da valenze che possono essere sintetizzate in cinque ambiti: valore estetico, che esalta le bellezze delle vedute panoramiche e le qualità percettive; valore ambientale, che fa riferimento al rispetto delle caratteristiche naturali, della biodiversità, della sostenibilità di tutti gli interventi che fanno riferimento ai processi di antropizzazione; valore sociale, che vede il paesaggio come elemento identitario della collettività, un “frutto del lavoro delle popolazioni che hanno organizzato e vissuto i territorio”; valore economico, che vede il paesaggio come fonte di ricchezza per via delle risorse agroalimentari, abitative e relazionali che sono presenti in esso. Il paesaggio in questo senso ha la capacità di attrarre investimenti non solo per attività rientranti nel comparto turistico ma anche in quello abitativo e di rappresentanza per Enti e associazioni impegnate in

---

<sup>20</sup> Atti della Prima Conferenza Nazionale per il paesaggio.

attività di valorizzazione del patrimonio; valore storico culturale, che vede il paesaggio come contenitore della “memoria collettiva” e delle testimonianze del passato, di valori condivisi e beni culturali diffusi. Il paesaggio viene a configurarsi come un luogo, o *spazio di interazione* per dirla come Tosco, in cui confluiscono tutti cinque i valori, orientati verso una salvaguardia e tutela del patrimonio (Tosco 2009, p.12).

Paesaggio e territorio, definito da Bagnasco come “fatti sociali formati nello spazio” (Bagnasco 1994), sono in continua evoluzione soprattutto per via dell’azione dell’uomo, loro principale trasformatore che con le sue azioni può contribuire ad un loro miglioramento o peggioramento<sup>21</sup>. L’evoluzione del paesaggio rappresenta uno degli aspetti di maggior complessità che richiede altrettanta attenzione se si considera la difficoltà di poter attuare iniziative legislative che siano flessibili e che tengano conto della dinamicità delle strutture territoriali considerata la loro necessità di tutela e valorizzazione (Cundari 2010).

Prima di procedere con delle riflessioni circa significato del termine paesaggio, è opportuno evidenziare le diverse implicazioni che sussistono se il paesaggio lo si analizza da un punto di vista diacronico. Effettivamente, come osserva Jakob, nell’evoluzione storica del paesaggio – dal suo sviluppo iniziale fino a giungere al paesaggio rappresentato e vissuto – una prima implicazione riguarderebbe la distinzione fra le epoche del paesaggio e quelle non caratterizzate dal paesaggio, comportando una conseguente esclusione di queste ultime con le relative “culture e civiltà non paesaggistiche” (Jakob 2009, p.49). Da questa prima implicazione Jakob procede con una riflessione di fondo sul perché soffermarsi ad analizzare i periodi paesaggistici anziché mettere in discussione il soggetto, vale a dire un individuo e la propria storia senza avere la pretesa di porre le basi per una teoria che sia fondata su quanto sfugge alla generalizzazione. Oppure,

---

<sup>21</sup> Sono esempi di azioni positive dell’uomo gli interventi mirati a bloccare frane e inondazioni, mentre invece alle volte alcune, per esempio, i disboscamenti rappresentano quegli interventi dannosi per paesaggio e territorio (Cundari 2010).

come si domanda Jakob “bisognerebbe pensare il soggetto come soggettività collettiva?”.

Secondo il teorico solo un’analisi storica permetterebbe di poter comprendere quali culture possano essere definite paesaggistiche a quali invece non lo siano, e di conseguenza solo seguendo questa linea sarà possibile procedere con una “inclusione-esclusione” da una caratterizzazione paesaggistica. Sulla base dei dati a noi pervenuti, Jakob sostiene che la prima prova materiale del paesaggio è da far risalire al III Secolo a.C. per merito del poeta greco Teocrito. Nelle sue diverse opere, il poeta propone una visione della cultura urbana dove la campagna viene rappresentata come un desiderio nostalgico e rappresentazione per il soggetto (poeta – cittadino – pseudo – pastore così come definito da Jakob) degli ideali di vita semplice; quest’ultimo, nonostante la lontananza dalla natura, non ha mai perso il legame con essa tal punto che la campagna nell’idillio viene raffigurata come una natura vicina al paradiso terrestre. Teocrito offre un’immagine del paesaggio come non è mai stato illustrato precedentemente dalla letteratura greca, dove è possibile cogliere la centralità dell’uomo in cui la natura assume rilevanza in relazione con esso. Ma il termine paesaggio può in verità risale alla cultura cinese del IV Secolo d.C. in cui dominava la dinastia Han; difatti la parola “shanshui” molto spesso dagli ingegni idraulici per descrivere tecnicamente delle funzioni del territorio, è stata adottata prima in letteratura e successivamente in pittura per descrivere liricamente i monti e i corsi d’acqua, facendo in tal modo esplicito riferimento al paesaggio.

Se differentemente da quanto avvenuto in oriente il mondo occidentale con il latino non ha conosciuto un termine che potesse indicare il paesaggio, la parola inglese “Landscape”, la tedesca “Landshaft” e quella olandese “Landschap” indicano invece una determinata porzione del territorio, e venivano usate precisamente per indicare i possedimenti nazionali ai governanti e le diverse trasformazioni in corso (Prampolini, Rimondi 2013, p.23). Tali parole spesso sono state adottate per indicare la regione, la provincia, la patria ma anche la popolazione e solamente in un secondo momento assumeranno un significato estetico (Jakob 2009, p.30), precisamente a partire dal XV in cui venne coniato il termine francese “Paysage” (*pays* che si

riferisce a paese e il suffisso *sage* con cui si indica una totalità, un'interezza). Successivamente anche nell'italiano viene adottato il termine "paesaggio" e in spagnolo paisaje. Tutti termini che fanno riferimento ad un territorio e alle sue valenze estetiche. D'altronde la stessa parola paysage fa riferimento ad un genere pittorico in cui la rappresentazione della natura assume un ruolo di rilievo, mentre il suffisso *aggio* – riferito al termine italiano – propone una prospettiva del paese o più precisamente un punto di vista dato che il termine "paese" secondo quanto sostenuto da Jean Martinet è da far risalire al verbo "pango, pianto un palo". Per tanto ogni paese come sostiene Jakob rappresenta un "territorio marcato", frutto dell'intervento dell'uomo (*Ibidem*). Secondo Barque il significato di paesaggio, evidenziato come rapporto stretto fra contesto e soggetto umano, lo si riscopre nella cultura orientale (Petroncelli 2013, p.1). Il termine adottato dal poeta per identificare la capacità di "gustare le manifestazioni sensibili della realtà" Xie Lingynn è stato shanshui ossia acqua della montagna. Secondo Berque questo concetto ha la capacità di dare valore a qualcosa, vale a dire favorire una "sensibilità al paesaggio". si tratta di un processo che non vede il paesaggio bello in se, bensì una visione soggettiva che tenendo conto degli aspetti sentimentali ed emozionali definisce un determinato contesto come paesaggio. il paesaggio pertanto "è espressione di una relazione che vede l'interpretazione dell'oggetto da parte del soggetto come l'elemento chiave"(Ivi, p.6).

Riflettere sul significato del termine paesaggio è importante per comprendere la distinzione fra epoche paesaggistiche e non paesaggistiche, nello specifico quella proposta dal geografo Augustin Berque, il quale sostiene che le civiltà paesaggistiche possono essere individuate secondo cinque criteri o per meglio dire "cinque proposizioni per una teoria del paesaggio": utilizzo di una o più parole per indicare il paesaggio; una rappresentazione letteraria, sia essa orale o scritta relativa ad una descrizione dei paesaggi e della sua bellezza; rappresentazioni pittoriche del paesaggio; e infine un'arte dei giardini che si basi sul concetto di bellezza. Stando a quanto definito dalla teoria di Berque, epoche come quelle greca e romana non potrebbero essere definite come paesaggistiche un quanto non risulterebbero

caratterizzate da tutti quegli elementi qualitativi che sono stati teorizzati dal geografo (Prampolini, Rimondi 2013, p.25)<sup>22</sup>. Questa teoria, per quanto condivisa, risulta essere incompleta in quanto non tiene conto di quelli che possono essere indicati “pre - paesaggi” o per citare Prampolini e Rimondi “proto – paesaggi” del nostro paesaggio odierno così come lo intendiamo oggi alla luce della diverse teorie e delle Convenzioni internazionali, vale a dire di quelle epoche che si sono contraddistinte dalle civiltà che hanno rappresentato il paesaggio non solo in pittura e letteratura, ma che hanno fatto uno sforzo in più andando oltre, creando un vero e proprio legame con la natura; durante la Rivoluzione Industriale si assiste ad una visione in cui l’uomo ha il pieno dominio sulla natura senza necessità di ricorrere all’arte come strumento di mediazione per giungere ad un loro contatto diretto. Su questa linea viene meno il valore estetico del paesaggio divenendo oggetto di interesse della scienza moderna. Infatti i primi studi sono stati compiuti dal geografo e naturalista Alexander von Humbolt che tramite i suoi rapporti dei vari viaggi ha dato un contributo significativo allo studio del paesaggio dal punto di vista della ricerca scientifica stimolandone un suo passaggio epocale da oggetto di contemplazione dell’arte ad oggetto di studio scientifico<sup>23</sup>(Ivi, p.26) che conducono fino alle più recenti teorie sulla definizione di paesaggio.

A tal proposito è opportuno – e fondamentalmente indispensabile – riportare la teoria di Jakob secondo cui il paesaggio rimanda a tre fattori fondamentali: un soggetto; la natura; legame fra soggetto e natura. Da ciò deriva l’equazione o “promemoria a vocazione pratica ed euristica” - per riprendere le parole del teorico del paesaggio, secondo la quale si ha l’uguaglianza:

$$P = S + N$$

---

<sup>22</sup> Secondo questo punto di vista sarebbe possibile riconoscere solo due civiltà paesaggistiche, la prima nella Cina del IV Secolo sotto la Dinastia dei Han, mentre la seconda è la civiltà rinascimentale del XV secolo.

<sup>23</sup> Le scienze naturali si sono occupate dello studio del paesaggio come oggetto misurabile, ma in un secondo è divenuto oggetto di studio interdisciplinare che ha interessato filosofia, antropologia, semiologia psicologia ambientale e sociologia (Prampolini, Rimondi 2013, p.26).

In cui P sta per paesaggio; S indica il soggetto (non c'è paesaggio senza soggetto); N la natura (non c'è paesaggio senza natura); e il segno + non rappresenta una mera sommatoria matematica, bensì la relazione “forte” che deve sussistere fra soggetto e natura affinché si possa avere il paesaggio.

Difatti secondo Jakob il soggetto rappresenta un elemento imprescindibile nella costituzione del paesaggio. Jakob per soggetto intende un individuo caratterizzato da una propria soggettività, distinguibile mediante il suo “essere nel mondo” (Jakob 2009, p.31). Il teorico del paesaggio propone un ulteriore modo per caratterizzare il soggetto in relazione alla modernità; identificandolo come “moderno”, il soggetto deve fare i conti con una separazione con il passato e indirizzarsi verso l’orizzonte futuro, o per usare le parole di Jakob verso “una nuova era” definita per l’appunto moderna (*Ibidem*). I termini che caratterizzano l’individuo – e questo insieme alla natura il paesaggio – vale a dire modernità e soggettività, possono essere analizzati proprio a partire dal paesaggio che rappresenta un “paradigma della modernità” e un’esperienza del tutto soggettiva. Una dimostrazione di quanto affermato è data da una delle più note delle *epistulae* di Francesco Petrarca. Nella lettera il poeta descrive la natura e il panorama dalla cima del Monte Ventoso, oltrepassando le regole della rappresentazione canonica, vale a dire quelle della pianura, per elevarsi verso una nuova visione (Ivi, p.34) con un desiderio di conoscere il mondo derivante non solo dallo spirito girovago del solenne poeta, ma dalla nuova posizione assunta dall’uomo “moderno” che cerca di appropriarsi del mondo direzionando lo sguardo verso tutte le direzioni, abbracciando completamente il panorama del paesaggio.

Con Petrarca si ha quindi, come afferma Jakob, il debutto della “soggettività in atto” e della storia del soggetto (Ivi, p.35). il secondo elemento imprescindibile nella costituzione del paesaggio è la natura. Se nel passato il mondo della natura ha avuto una connotazione negativa in quanto luogo di perdizione dominata dal diavolo (Ivi, p.36), verso la fine del Medioevo si assiste agli esordi di una nuova visione che pone la natura sotto una nova luce, un luogo sicuro, conosciuto e desiderato. A tal

proposito è ancora il poeta coronato Francesco Petrarca a dare un contributo importante alla nuova stagione della natura che gioca un ruolo decisivo nelle sue opere, basti pensare all'arricchimento lessicale da un punto di vista quantitativo e qualitativo presenti nelle sue opere dato da parole quali "pietra, roccia, prato, collina, sorgente, fiume, nuvola" e tanti altri ancora. Ma ciò che si evidenzia nelle opere di Petrarca è il desiderio di natura che non è mosso tanto dalla figura del pastore, dal contadino o dal cacciatore, quanto invece dal cittadino che, desideroso di evadere dalla propria città intende riscoprire la natura, un mondo di cui sente di non farne parte in quanto separato e che ricerca fuori dai confini urbani (Ivi, pp.38-39).

Come sostenuto da Kuster, l'esperienza di Petrarca nel Monte Ventoso può essere ritenuta come un'esperienza paesaggistica<sup>24</sup> in quanto non si comportò come gli uomini del passato. Si giunse ad un processo di conoscenza in cui il poeta riuscì a vedere cose animate e inanimate, visibili e invisibili, elementi legati alla natura e all'opera dell'uomo e molto probabilmente è stato il primo a compiere e descrivere tali riflessioni. È proprio con Petrarca e con la sua esperienza al Monte Ventoso che si avviano le riflessioni sul concetto di paesaggio (Kuster 2010). Ma affinché vi sia paesaggio i soli elementi "soggetto" e "natura" non sono sufficienti; per dare vita al paesaggio è indispensabile che – come ricordato nella formula di Jakob – vi sia una forte relazione fra i due, in modo tale che il soggetto si interessi alla natura in modo specifico così da non crearsi relazioni distanti da una logica riflessiva che non porteranno il soggetto a maturare il concetto di natura. Come sostiene Simmel infatti il paesaggio non è dato a priori e non può essere considerato solo natura:

*“Infinite volte il cammino ci porta attraverso la libera natura e percepiamo, con i più diversi gradi di attenzione, alberi e acque, prati e campi di grano, colline e case, e tutti i mille cambiamenti della luce e delle nuvole – ma, per il fatto che osserviamo questi singoli particolari o anche vediamo insieme questo e quello di loro, non siamo ancora convinti di vedere un «paesaggio»”* (Simmel 2006, p.53).

Pare essere dello stesso pensiero anche Küster, il quale concordando con

---

<sup>24</sup> Va sottolineato che il termine "esperienza paesaggistica" non viene utilizzato da Kuster.

Jakob sostiene che:

*“La natura non è mai identica al paesaggio. La natura infatti nasce e muore, che la si percepisca oppure no; al paesaggio invece appartiene sempre anche una dimensione riflessiva: quando guardiamo un paesaggio lo interpretiamo”* (Küster 2010).

Nella citazione di Küster si può notare la differenza che intercorre fra l'elemento della natura e il paesaggio. Difatti sia Küster che Jakob concordano nel sostenere che il paesaggio è un costruito che non può essere definito dalla sola natura, ma anche dagli individui, dalle loro relazioni, percezioni e sensazioni:

*“Le sensazioni e le percezioni sono sempre soggettive. Dato che nell'osservare un paesaggio li sguardi di più persone si rivolgono alla stessa cosa, gli individui dovrebbero scambiarsi informazioni su ciò che hanno visto. Solo partendo da questo presupposto potrà esservi un accordo sul futuro del «loro» paesaggio”* (Ibidem).

Secondo Eugenio Turri il paesaggio non è solamente spazio fisico costruito dall'uomo per vivere e soddisfare i propri bisogni, così come viene inteso dai geografi, ma il paesaggio si concretizza come “teatro nel quale ognuno recita la propria parte facendosi al tempo stesso attore e spettatore”(Turri 1998, p.27). la posizione di spettatore è indispensabile per comprendere ciò che non si può cogliere quando si è direttamente coinvolti “nella mischia” e decidere quale possa essere la strada più opportuna da seguire nel percorso della storia. La metafora del teatro nel contesto del paesaggio è riferita all'azione di soffermarsi a guardarlo per comprendere quale sia stata la nostra azione e le conseguenze sulla natura. Il paesaggio viene inteso come un “riflesso della realtà fenomenica”, un medium tra cultura e natura ; pertanto il paesaggio rappresenta il referente dell'agire umano, indispensabile per acquisire le conoscenze indispensabili per orientare le azioni future favorendo uno “scambio interattivo” dove la cultura e la natura possono essere considerati due sistemi che cercano di integrarsi a vicenda. Nel paesaggio quindi l'uomo recita una propria parte, ma si tratta di un ruolo che viene suggerito nel momento in cui è spettatore del suo essere attore, prende così “coscienza del ruolo che egli gioca nella propria esistenza, in quanto membro di una società (Ivi, p.28).



Per Turri il paesaggio è marcato dai segni dell'uomo (opere, segni dell'agire), e pertanto è deducibile che esso comunichi all'uomo medesimo tali segni. Le stesse incisioni rupestri hanno secondo Turri un significato simbolico, e rappresentano una forma di comunicazione adottata dalla società prima ancora della scrittura per far sì che venga impresso il “segno di sé” e rendere partecipi altri membri della comunità. Anche se questi elementi non sono ancora sufficienti per far sì che venga a costituirsi quella che Turri definisce “action teatrale”, questa comunicazione “in group rappresenta una “prima fase di annessione culturale” (Turri 1998, p.58). Turri, sulla base di un dato antropologico ben preciso fondato sul riconoscere che l'uomo, in qualità di “generatore di ordini ecologici e terrestri” imprime i propri segni nella natura generando “effetti semiotici”, ritiene opportuno ripensare il concetto di paesaggio come il “risultato, colto percettivamente, di un momento autoriflessivo dell'agire umano nella natura, trovando la sua giustificazione nella diversità delle società umane”. In tal senso il paesaggio diviene un elemento culturale caratterizzato dalla ricerca di sé da parte dell'uomo, differenziandosi da “un agire bruto, non riflessivo, puramente animale”. Sulla base di tali premesse, una semiologia del paesaggio dovrebbe interessarsi del paesaggio altrui dato che sarebbe difficilmente giustificabile una semiologia del paesaggio attuata dagli stessi produttori di contenuti dei segni introdotti nell'ordine preesistente, con la consapevolezza che “generalmente i significati primi, originari, sono superati dalla normalizzazione degli usi territoriali”(Turri 2010, p.85). la lettura del paesaggio altrui deve far riferimento al riconoscimento di categorie differenti di segni - caratterizzate anche da oggetti territoriali - legate fra loro e integrate nel sistema dei segni che fanno riferimento alle diverse attività esercitate da una determinata società sul territorio (Ivi, p.86). Questi segni determinano l'organizzazione territoriale che può esplicitarsi in quelle che vengono definite “unità di paesaggio” tanto ricercate da urbanisti e pianificatori. All'aumentare dei segni presenti nel territorio aumenta la complessità di lettura. Difatti, se si dovesse far riferimento ai segni realizzati dalle società e dalle generazioni che hanno operato nello stesso territorio, produrrebbe un notevole aumento dello “spettro semantico” (Ivi, p.87). La semiologia del paesaggio – legata

secondo Turri alla semiologia del linguaggio – deve far riferimento ai miti, alle credenze, alle storie espresse dal paesaggio medesimo<sup>25</sup> (*Ibidem*). Per fare in modo che venga a costruirsi il paesaggio, il soggetto deve essere relazionato con la natura non solo fisicamente e biologicamente, ma deve familiarizzare con i luoghi, marcarli, nominarli e iscriverli nella “memoria collettiva” (Jakob 2009, p.40). Nonostante la teoria proposta da Jakob secondo Prampolini e Rimondi possa essere ritenuta affascinante ma allo stesso tempo non la più completa rispetto ad altre definizioni che sono state proposte di recente, ritengo che l’equazione del teorico del paesaggio “P=S+N” sia esaustiva e, come effettivamente riconosciuto dalle ricercatrici, rappresenti una definizione in grado di “coniugare le dimensioni soggettive e oggettive compresenti nel concetto di paesaggio” (Prampolini, Rimondi 2013, p.27). Oltretutto tale definizione pare essere condivisa da studiosi che nelle loro teorie esalano l’importanza della relazione che sussiste fra “uomo e natura”, elementi imprescindibili per la costituzione del paesaggio;

*“L’atto spirituale, con il quale l’uomo forma una cerchia di fenomeni nella categoria paesaggio, mi pare il seguente: una visione in sé compiuta, sentita come unità autosufficiente, ma intrecciata tuttavia con qualcosa di infinitamente più esteso, fluttuante, compreso in limiti che non esistono per il sentimento – proprio di uno strato più profondo – dell’unità divina, della totalità naturale. Da questo sentimento i confini autonomi di ogni paesaggio vengono continuamente sfiorati e allentati, e il paesaggio, benché separato e indipendente, viene continuamente spiritualizzato dall’oscura coscienza di questo fenomeno infinito. Anche l’opera dell’uomo esiste come struttura obiettiva, autonoma e tuttavia resta intrecciata, in modo difficilmente esprimibile con tutta l’anima, con tutta la validità del suo autore, vi ha la propria sorgente e ne è sensibilmente pervasa. La natura, che nel proprio essere e nel proprio senso profondo, ignora l’individualità, viene trasformata nella individualità del paesaggio dallo sguardo dell’uomo, che divide e configura in forma di unità distinte ciò che ha diviso”* (in M. Sassatelli 2006, p.55, in ed.or G. Simmel, 1913 ).

---

<sup>25</sup> Al riguardo è interessante l’osservazione di Zagari che pone in rilievo il nesso fra caratteri del paesaggio e sua progettualità. Secondo il paesaggista il paesaggio “è un gioco di fattori sia fisici che immateriali in perpetua evoluzione, che con aspetti di ragionevole stabilità manifesti in un luogo relazioni interessanti perché comunicabili”, in cui in un approccio progettuale paesaggistico l’accento viene posto sulle relazioni che vengono ad istaurarsi fra elementi rispetto agli oggetti in se. Infatti il progetto viene inteso come un “sistema di linguaggio che si “pone in luogo”, interpreta significati costituiti da elementi anche molto eterogenei , purché una volta scelti e accostati funzionino come una sequenza percepibile”(Zagari 2006, p.67).

Nella citazione di Simmel è chiaro il continuo rinvio al processo di formazione del paesaggio da parte dell'uomo; già con il suo sguardo il soggetto pare abbracciare una "unità" caratterizzata dalla natura e relazionata con il resto del territorio. Nel momento in cui il soggetto percepisce tale unità i suoi confini vengono resi meno tesi instaurando una forte relazione con il soggetto.

Si assiste alla costituzione, come evidenziato dalla Sassatelli, di una unità differente da quella della natura (Ivi, p.15) che mira a porre in rilievo la relazione fra elementi naturali e umani confutando la tesi secondo cui il paesaggio potrebbe essere ricondotto alla mera natura. Simmel nel suo saggio pone in rilievo l'opera dell'uomo mediante il quale definisce il paesaggio; tutte le sue azioni che compongono questo percorso costruttivo, dallo sguardo rivolto verso la natura fino al momento percettivo, vedono l'uomo protagonista nel processo di costruzione del paesaggio. Da ciò si evince quanto definito dalla formula di Jakob, vale a dire la forte relazione che deve necessariamente esservi tra soggetto e natura affinché si possa veramente parlare di paesaggio.

Ritengo per tanto che la definizione proposta dal teorico sia densa di contenuto, ma come evidenziato dalla Prampolini e dalla Rimondi vi è un'ulteriore tappa segnata dal paesaggio che merita di essere argomentata, vale a dire il paesaggio culturale. Questo tipo di paesaggio che non si sovrappone ad altri paesaggi bensì li accoglie in se, rappresenta il prodotto di una società insediata in un dato territorio con cui ha creato legami di appartenenza, di identità e auto – rappresentazione. Il paesaggio viene inteso in questo modo come prodotto della società, un costrutto socio – culturale in cui l'elemento fisico del territorio si relaziona con le diverse interpretazioni che vengono a crearsi in quel luogo percepite a livello interpersonale; si tratta quindi di una percezione "condivisa, e per questo sociale" e non limitata al solo livello individuale e soggettivo (Prampolini, Rimondi 2013, p.28).

Per Venturi Ferriolo l'attività dell'uomo, integrandosi armonicamente con l'ambiente, lo modifica con i segni di una civiltà o con la sovrapposizione di differenti culture. Viene a costituirsi in tal modo una realtà specifica e duratura ma soggetta a subire modifiche che variano in relazione al tempo e allo spazio dando

vita così ad un complesso “durevole della cultura” costituito da “valori, norme, definizioni, linguaggi, simboli, segni, modelli, di comportamento, , tecniche mentali e corporee, aventi funzione cognitiva, affettiva, valutativa, espressiva, regolativa, manipolativa; b)le oggettivazioni, i supporti, i veicoli materiali o corporei degli stessi; c) i mezzi materiali per la produzione e la riproduzione sociale dell’uomo” (Venturi Ferriolo 2009, p.203).questo insieme di diversità danno vita ad un vero e proprio patrimonio sviluppato grazie al lavoro e all’interazione sociale e dai diversi valori, materiali e immateriali, che provengono dal passato e comprendono l’eredità trasmessa anche da altre società che sono condivise da una determinata comunità. Per Venturi le manifestazioni della cultura sono legate al linguaggio, come all’ordine del discorso: alle narrazioni, racconti degli anziani in riferimento alle tradizioni dei luoghi. Ma sono legate anche al linguaggio delle autorità, delle istituzioni e altro ancora (*Ibidem*).

Un altro ordine a cui sono legate le manifestazioni della cultura è quello dello spazio occupato da molti luoghi che danno vita a forme e figure della quotidianità, delle festività, delle istituzioni e della organizzazione spaziale medesima, per esempio gli ambienti naturali, incolti, i luoghi di culto, i musei, sedi culturali ecc. Quando si parla di cultura si fa riferimento a tutta una serie di elementi materiali e immateriali, prodotti dall’uomo durante la sua attività del costruire, dell’abitare e del pensare che generano beni di interesse storico, artistico, paesaggistico, ambientale, archeologico e rappresentano testimonianza dell’umanità meritevoli di salvaguardia da parte di organizzazioni extra territoriali come l’Unesco (Ivi, 215). Secondo Venturi qualsiasi luogo con caratteristiche ambientali e paesaggistiche deve essere tutelato e valorizzato in tutti i suoi aspetti sociali, economici, storici in quanto è espressione del rapporto fra uomo e natura. Tale “dimensione moderna deve essere conservata in prospettiva di uno sviluppo socio culturale del territorio (Ivi, 211). Al fine di favorire una maggior comprensione del rapporto fra paesaggio e cultura è indispensabile far riferimento all’elemento culturale in relazione al luogo prediletto della sua elaborazione, vale a dire la città, dimora del linguaggio e dei segni, elementi costitutivi del paesaggio. Non ritengo sia scontato affrontare questo aspetto

in quanto, come sostenuto da Jakob, è stata la città ad aver dato vita a tutto ciò che la circonda e che sta fuori dai suoi confini creando in tal maniera l'esotico, il regionale, il patrimonio naturale e il paesaggio (Jakob 2009, p.8).

*“Se paesaggio è una realtà etica in continua trasformazione, ambito complessivo della vita e progetto del mondo umano, cantiere dell’abitare e del costruire, diventa sterile la sua collocazione esclusiva in ambiti cosiddetti naturalistico – ambientali. Le città sono paesaggi dove bisogna entrare in profondità, per comprendere l’intreccio degli elementi costitutivi e dei meccanismi che ne condizionano l’aspetto e, di conseguenza la vita. Ambito di vita, quindi, con la sua esteticità diffusa: è un assioma da non trascurare”* (Venturi Ferriolo 2009, p.85) .

La città, fucina della cultura e rappresentazione di un fenomeno culturale, è stata da sempre il luogo di produzione di quella che viene definita “cultura alta”<sup>26</sup> con esplicito riferimento alle forme di espressione artistica, letteraria, filosofica e scientifica. Come evidenziato da Mela, vi è un intreccio fra storia della città e manifestazione della cultura di alto livello come espressione delle civiltà umane insieme oppure ad altre forme culturali quali espressioni di norme, valori, tradizioni, simboli, credenze, modi di vita caratterizzanti in modo “diffuso” un’intera popolazione. Tali culture sono presenti anche nelle campagne<sup>27</sup> ma principalmente è nelle città che avviene il confronto fra culture eterogenee. Difatti in ogni città vengono a costituirsi delle interdipendenze fra le culture alte e quelle diffuse in maniera differente a seconda delle epoche e dei contesti ma, come evidenziato dal sociologo, ai giorni d’oggi nel contesto dell’urbanesimo post industriale tali interdipendenze tendono a divenire sempre più complesse assumendo un ruolo sempre più incisivo nelle dinamiche culturali degli insediamenti urbani (Mela 2009, p.168).

---

<sup>26</sup> John Rex individua quattro aspetti fondamentali della cultura: a) la cultura intesa nel senso “alto” del termine e riconosciuta come tale in riferimento alle forme espressive della letteratura, pittura, musica colta e altre varie forme; b) la cultura popolare, tipica di alcuni paesi o regioni che si manifesta tramite la musica e la poesia popolare, artigianato locale ecc.; c) le forme culturali evidenziate dal punto di vista antropologico come usanze, linguaggio, stili di vita propri o specifici di un insediamento urbano; d) tutte le manifestazioni simboliche dei gruppi di un determinato contesto territoriale che hanno una dichiarata ed intenzionale validità estetica (Rex 1995 cit. in Mela 2006, p. 162).

<sup>27</sup> Tali culture sono le più caratterizzanti del paesaggio e, come evidenziato anche da Mela, si manifestano anche al di fuori della città, nelle campagne dove viene a crearsi la determinante relazione fra uomo e natura che pone le fondamenta costitutive del paesaggio.

Una delle tematiche che maggiormente accomuna paesaggio e città è dato dalla dimensione simbolica. Nelle realtà urbane viene a manifestarsi precisamente un rapporto fra simbolismo e identità sociale; difatti nelle città, forme di organizzazione sociale nel territorio, sono presenti aspetti simbolici che si sono costituiti durante il corso della storia e si manifestano sia nelle strutture realizzate dall'uomo come strade, piazze, monumenti, sia negli stili di vita, rituali della vita urbana, nelle cerimonie ma anche nei discorsi che hanno come oggetto la città. La dimensione simbolica delle città è strettamente intrecciata con l'esperienza della vita quotidiana degli abitanti a tal punto da condizionare l'attività sociale e i processi che definiscono l'identità individuale e collettiva (Ivi, p.187). Strettamente connesso al tema del simbolismo urbano è quello relativo all'identità; difatti per ogni soggetto operante nel sistema sociale, l'identità si configura come il "risultato del continuo confronto con gli altri" che induce un soggetto a costruire una rappresentazione di se medesimo, distinguendo il proprio io da quello degli altri, e con esso il proprio ruolo e la posizione assunta nella gerarchia sociale (Ivi, p.188) come affermato anche da Colombo:

*"L'identità è il continuo risultato di interazione con un ambiente relazionale specifico, un processo di attribuzione di senso sempre parziale, incompleto, legato al contesto".*

Il processo di formazione dell'identità si compie tramite gli altri, viene a instaurarsi una forte relazione fra il soggetto che plasma la propria identità e il riconoscimento di quest'ultima da parte degli altri componenti della comunità. Come specificato ancora da Colombo:

*"Identità segnala, da un lato che l'individuo è sempre più di se stesso, è sempre più della sua dimensione biologica individuale, dall'altro, che le regole e le necessità sociali sono sempre mediate, trasformate, negoziate e non semplicemente riprodotte in modo necessario e acritico. Segnala che si può essere "individui" solo se (e in quanto) inseriti in relazioni sociali. L'identità è così un continuo processo comunicativo e relazionale che consente agli individui di percepirsi e di comprendersi come soggetti autonomi nel momento in cui sono così percepiti e compresi dagli altri" (Colombo 2007, p.16).*

Il processo di costruzione dell'identità si compie in un contesto sia sociale che spaziale, di cui ne fa parte la città e i suoi relativi aspetti simbolici e proprio con essi l'individuo deve confrontarsi tenendo conto di come gli altri useranno tali aspetti per identificarlo. Come definito da Lalli, si viene a costituire l'elemento dell'identità – relativa – alla –città (urban related identity) in cui si assiste ad un trasferimento dell'identità della città proiettata sugli abitanti così da caratterizzarne la loro; si vengono così a costituire città “cosmopolite”, “tradizionali”, “fatiscenti” ecc. gli aspetti simbolici di una città di riferimento vengono interiorizzati gli individui tramite i processi di socializzazione già dall'infanzia distinguendo tali aspetti da quelli caratterizzanti altri centri urbani o il territorio rurale. Vengono così a costituirsi i sentimenti di appartenenza territoriale che inducono gli individui a sentirsi parte di una comunità definita a spazialmente. La forte relazione fra simboli urbani e territoriali e identità dei luoghi è di tipo dialettico, vale a dire che le popolazioni sono tese ad interiorizzare i simboli locali come parte integrante della propria “identità collettiva” ma allo stesso tempo sono in grado di ridefinire e modificare tale patrimonio simbolico; il processo di costruzione sociale di un patrimonio simbolico può basarsi su elementi di diverso tipo come manufatti edilizi e artistici, altri tipi di manufatti appartenenti alla tradizione gastronomica o tecnologica, tradizioni locali, eventi storici, personaggi e soggetti locali, venendosi a creare sentimenti di appartenenza che Robert MacIver classifica come il sentimento del noi: in cui il singolo ha la consapevolezza di essere parte di un soggetto collettivo; sentimento del ruolo; coscienza del singolo soggetto di ricoprire un ruolo all'interno della comunità di appartenenza; sentimento di dipendenza: che rende il soggetto consapevole che la sua esistenza è determinata dal suo essere parte della comunità (Belloni, Davico, Mela 2003, pp.88-89).

Nonostante quanto detto, è importante definire anche la relazione inversa che caratterizza sia le città che il territorio (e anche il paesaggio) vale a dire vale a dire la connotazione simbolica che caratterizza i centri urbani (Ivi, p.189). Come osservato da Mela, tale connotazione non è affatto astratta bensì definita dall'agire dei cittadini che abitano e vivono la città; l'operatività dell'uomo va ricercata sia nelle produzioni

che giungono fino a noi dal passato – siano esse materiali come edifici, monumenti, infrastrutture ecc, oppure immateriali come usi e costumi, conoscenze e attitudini - sia da quelle che vengono realizzate nel presente dalla collettività. Il patrimonio simbolico ereditato dalle generazioni presenti non viene ricevuto passivamente bensì attivamente interpretandolo e modificato e – a seconda dei casi – anche rifiutato. Ma ciò che affascina dell’ interazione fra individui e aspetti simbolici è la capacità di tale processo di costruire l’identità dei soggetti e quella della città, facendo in modo che quest’ultima possa essere percepita come una singola entità dotata di una propria “atmosfera culturale” che la rende unica rispetto a tante altre identità urbane (Ivi, p.198).

Per quanto concerne strettamente il contesto paesaggistico, Secondo Turri non vi è sempre corrispondenza fra paesaggio e società, nel senso che quest’ultima, pur essendo povera, può dimostrare bellezza e genuinità tramite le sue manifestazioni e sottoposto a giudizio dei vari osservatori. Un paesaggio pertanto può esser costruito sia per chi lo vive e per gli altri, vale a dire per quelli che vengono rispettivamente definiti insider e outsider. Ma per il geografo i paesaggi più autentici, sono quelli che esprimono il rapporto uomo – società, società – territorio, società e ambiente naturale secondo una profonda “compenetrazione fra le due forme di simiosi”, vale a dire quando la società manifesta ciò che realmente è mostrando come “costruisce al suo interno il paesaggio stesso” e facendo in modo che, in definitiva, il paesaggio in group coincida con il paesaggio out group. In proposito sia urbanisti che sociologi hanno parlato di quelli che possono essere definiti “vasi di integrità” in riferimento alle società che con il paesaggio manifestavano le loro specificità, consolidando così aspetti identitari, culturali e di appartenenza. Questi paesaggi sono stati ritenuti difficili da conservare, in quanto una volta intaccata la loro integrità, vengono distrutti i cosiddetti “vasi”, non tanto – o meglio non solo – per ragioni di tipo economico o ecologico, ma per via di un “degrado interno delle società” che hanno costruito tali paesaggi sulla base di quelli che Turri definisce “significanti semiotici in group e out group”. Si tratta di paesaggi che riflettevano le caratteristiche delle società locali, la loro integrità sociale, il loro desiderio di identificarsi e manifestare il



proprio modo di essere, la propria cultura strettamente intrecciata con il territorio, facilmente deducibile anche per gli outsider, paesaggi in cui “la forma e il segno diventavano la stessa cosa” (Turri 2010, p.117). Il paesaggio ha la grande capacità di raccontare la storia degli uomini tramite gli événements vale a dire “fatti minimi e memorabili” riguardanti storie di vite quotidiane, avvenimenti, gesta che hanno lasciato tracce nella storia ma non solo; il paesaggio racconta anche la storia della sua formazione, del suo divenire e del suo costruirsi nel tempo, la maniera in cui i lasciti delle generazioni si sono incastonati fra loro. Paesaggio quindi inteso come “successione di momenti e modi diversi delle società umane di rapportarsi con il territorio che lo ospita, di viverlo e trasformarlo secondo le proprie esigenze vitali”(Ivi, p.161).

*“La trasformazione è centrale: paesaggio è movimento; è interpretazione, critica, sentire e comprendere l’ambiente circostante, discutere lo spazio concreto per individuare il futuro, ma anche giudicare il passato. In un concetto: paesaggio critico, mostrato e raccontato”* (Ivi, p. 67).

Conoscere la storia di un paesaggio permette di dare significato ai suoi oggetti e di configurare la sua organizzazione temporale. Grazie alle stratificazioni dell’operare umano avvenute ne tempo è possibile rintracciare quello che Turri definisce “imprinting”, vale a dire “l’opera prima che è alla base dell’organizzazione del territorio”, importante sia per avere una conoscenza generale del territorio, sia per dare specifico significato ai vari oggetti, omogenei e contigui, caratterizzanti il paesaggio odierno (Turri 2010, p.189). Come sostenuto da Assunto “il paesaggio è natura nella quale la civiltà rispecchia se stessa, riconosce se stessa, immedesimandosi nelle sue forme: le quali, una volta che la civiltà, una civiltà con tutta la sua storicità, si è in essa riconosciuta, si configurano ai nostri occhi come forme, a un tempo, della natura e della civiltà” (Assunto cit. in Priore 2009, p. 21).

Il binomio uomo – paesaggio evidenzia un forte legame fra i due elementi a tal punto che osservando il paesaggio si può comprendere molto dell’uomo che lo vive; viceversa, osservando l’uomo che vive un determinato paesaggio si può comprendere tanto di quest’ultimo. Il paesaggio pertanto sulla base di queste considerazioni permette alle popolazioni di stabilire un rapporto con l’ambiente che

lo circonda vivendolo, compiendo azioni di riordino degli elementi, di marcarlo con simboli e di renderlo il “luogo del proprio benessere e della propria prosperità e serenità” (*Ibidem*).

Al riguardo, sulla base delle riflessioni compiute secondo Cundari l'uomo esercita ha una triplice funzione nel paesaggio: una prima funzione è “contemplativa”, che coincide con il momento in cui l'uomo è spettatore e ne riconosce i segni e i simboli e cerca di attuare delle interpretazioni suscitando in lui sentimenti in grado di arricchire la propria vita interiore. Una seconda funzione è “classificatoria”, e vede l'uomo artefice di un riordino della materia per fini scientifici o pratici<sup>28</sup>, evidenziando quale possa essere il progresso evolutivo dei paesaggi nel tempo<sup>29</sup> (Ivi, p.80). Infine l'uomo esercita una funzione “protagonista” mediante gli interventi da esso proposti che possono contribuire a creare nuovi paesaggi oppure ad azioni negative quali la loro distruzione. Se il cittadino dimostra di essere consapevole assumerà comportamenti che garantiscano una “tutela attiva” e sarà partecipe alle buone pratiche del fare e del pianificare. Se un cittadino è passivo considera il paesaggio come serie di oggetti, quello consapevole invece ritiene di essere parte integrante di un paesaggio così da tutelarlo – e tutelare se stesso – cercando di compiere attività di valorizzazione.

Se Cundari individua le funzioni esercitate dall'uomo nel paesaggio, Hunziker descrive le interazioni che vengono a instaurarsi fra società e paesaggio. Precisamente vengono individuati dal geografo e scienziato sociale tre generi di interazione: il primo genere riguarda le aspettative che l'uomo ha nei confronti del paesaggio. si tratta di aspettative che si possono sviluppare in qualsiasi contesto e se alcune possono essere sviluppate dal paesaggio e da altri contesti, alcune di loro sono orientate ad essere soddisfatte specificatamente dal paesaggio. una seconda forma di interazione è data dalla percezione; infatti il paesaggio viene percepito dall'uomo e dalla società e provoca in essa degli effetti tali che le persone “subiscono

---

<sup>28</sup> Ne sono esempi gli arricchimenti scientifici in ambito geografico, urbanistico, agrario e geo – morfologico, mentre invece rappresentano arricchimenti per fini pratici la creazione di guide turistiche.

<sup>29</sup> I sistemi di georeferenziazione GIS rappresentano delle pratiche di rappresentazione in divenire dei paesaggi.

inconsciamente l'influenza del paesaggio". La terza forma di interazione è data dai comportamenti che gli uomini (o la società) dimostrano di avere nei confronti del paesaggio. per Hunziker ci sono differenze fra aspettative e percezione del paesaggio, e spesso i comportamenti che gli individui dimostrano rispetto al paesaggio sono frutto del tentativo di colmare quel gap fra percezione e aspettative:

*"I primi uomini cercavano cibo nel paesaggio e percepivano che il paesaggio non dava loro sufficiente cibo. Così hanno iniziato a plasmare il paesaggio, coltivando le terre per soddisfare questo loro bisogno. Questo è un tipico comportamento che prova a costruire un paesaggio in base alle aspettative della popolazione"*( Hunziker in Castiglioni, Marchi 2009, p.50).

Comportamenti e azioni sono alla base del cambiamento del paesaggio che viene a sua volta percepito e spesso l'insoddisfazione delle persone è data dalle loro diverse prospettive:

*"E qualche volta non è possibile cambiare il paesaggio in accordo con le nostre aspettative. Si creano, dunque, le condizioni perché siano queste ultime a dover cambiare. Ciò significa cambiare i valori, gli interessi, la cultura di una società"*.

Come sostenuto da Hunziker la società è in continuo cambiamento e con essa cambia cambiano anche le aspettative (Ivi, p.50).

## **2.2 Evoluzione normativa: il concetto di paesaggio tra contesto europeo e nazionale**

Il termine paesaggio ha subito diverse modifiche nell'arco del tempo da parte del legislatore statale. Mazzette al riguardo evidenzia tre fasi dell'evoluzione normativa del paesaggio nel contesto italiano. Una prima fase definita "delle regole della conservazione", in riferimento alla legge 778 del 1922 nota comunemente come Legge Croce – Rosati – "tutela delle bellezze naturali e degli immobili di particolare interesse storico". Questa disposizione normativa si basa sulla necessità di definire "l'oggetto paesaggio" ma soprattutto fa riferimento al principio della

conservazione<sup>30</sup>, inserito per la prima volta nell'ordinamento italiano riguardante non solo il patrimonio storico – architettonico, bensì anche le bellezze panoramiche e naturali. A questa legge segue la n. 1089 del 1939 riferita alle “cose di interesse storico e artistico” (Mazzette 2011, p.37). Nell'ordinamento italiano, il paesaggio veniva a coincidere con quelle che venivano definite “bellezze naturali” tutelate dalla legge n. 1497 del 1939<sup>31</sup> (Panuccio 2007). Nello specifico questa legge tutelava alcune categorie di beni:

*“Sono soggette alla presente legge a causa del loro notevole interesse pubblico: 1) le cose immobili che hanno cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica; 2) le ville, i giardini e i parchi che, non contemplati dalle leggi per la tutela delle cose d'interesse artistico o storico, si distinguono per la loro non comune bellezza; 3) i complessi di cose immobili che compongono un caratteristico aspetto avente valore estetico e tradizionale; 4) le bellezze panoramiche considerate come quadri naturali e così pure quei punti di vista o di belvedere, accessibili al pubblico, dai quali si goda lo spettacolo di quelle bellezze”* (Legge 1497/1939, Art. 1).

Queste leggi come sostenuto da Mazzette dovevano rappresentare le basi solide della Legge urbanistica nazionale n 1150 del 1942; purtroppo come sostenuto da Settis non vi è stata occasione di “creare un sistema unitario e coerente di gestione del territorio e del paesaggio” (Settis cit. in Mazzette, p. 37) che potesse garantire un equilibrio fra esigenze di sviluppo edilizio e quelle della tutela. In questo senso il paesaggio diviene un oggetto di regolazione della pianificazione urbanistica facendo in modo che le esigenze di conservazione paesaggistica assumessero un ruolo secondario (*Ibidem*). In seguito si avvia la seconda fase definita da Mazzette come “Della dimenticanza delle regole”; sono anni caratterizzati dalla crescita industriale e dai processi di urbanizzazione degli anni Sessanta e Settanta. Il territorio in questi anni diventa una risorsa per il processo di modernizzazione, per la rendita immobiliare e per il benessere sociale (Ivi, p.38). A partire dagli anni Ottanta il

<sup>30</sup> Una legge antecedente la n.778 del 1922, la legge 185 del 1902 definita come “Legge Nasi” – *Conservazione dei monumenti e degli oggetti d'arte e antichità*, faceva riferimento alla tutela degli oggetti d'arte e dell'antichità interessandosi anche della normativa sugli scavi e sui procedimenti relativi all'espropriazione a scopi di conservazione di monumenti e opere d'arte. Nonostante questa Legge avesse diverse lacune, deve essere riconosciuto il merito di unificare la disciplina dei beni storico – artistici (Prampolini, Rimondi 2013 p.30).

<sup>31</sup> La legge del 29 giugno 1939 n.1497 sottoponeva a tutela quattro tipologie di beni per via del loro interesse pubblico, distinguendole in due categorie definite rispettivamente “bellezze d'insieme” e “bellezze individue” (Ciaglia 2009, p.44)

paesaggio – nonostante abbia ancora un ruolo marginale - diventa “oggetto di regolazione urbanistica” a cui vengono destinati dovuti spazi e su di esso vengono avviati studi e ricerche nei diversi settori disciplinari: dagli studi storici alle scienze sociali, da quelli ambientali a quelli delle scienze geografiche. Per merito di questi studi il paesaggio viene concepito come “un sistema di relazioni fisico – culturali storicamente dato che lascia segni tangibili sulla società e sugli individui”. Anche sotto il profilo sociale emergono delle sensibilità verso il paesaggio ritenuto come bene comune da sottrarre ad “aggressioni speculative”. Un ruolo rilevante in questo contesto è assunto dalle associazioni ambientaliste e dai movimenti sociali che spingono sempre più verso una concezione del paesaggio come un bene e un bisogno collettivo (Ivi, p.39). Questo nuovo modo di concepire il paesaggio è espresso nella legge n. 431 del 1985, nota come Legge Galasso; con essa si perviene a un’interpretazione più ampia del paesaggio che non pone l’attenzione sull’aspetto estetico del bene posto a tutela, bensì fa riferimento alla forma del territorio o dell’ambiente forgiata dalla relazione continua che viene a crearsi tra uomo e ambiente, estendendo quindi la tutela a determinate aree non solo per le qualità estetiche, ma anche per qualità morfologiche comunque meritevoli di tutela dal punto di vista ambientale – paesaggistico:

*"Sono sottoposti a vincolo paesaggistico ai sensi della legge 29-6-1939, n. 1497: a) i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare; b) i territori contermini ai laghi compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; c) i fiumi, i torrenti ed i corsi d'acqua iscritti negli elenchi di cui al testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, approvato con Regio decreto 11-12-1933, n. 1775, e le relative sponde o piede degli argini per una fascia di 150 metri ciascuna; d) le montagne per la parte eccedente 1.600 metri sul livello del mare per la catena alpina e 1.200 metri sul livello del mare per la catena appenninica e per le isole; e) i ghiacciai e i circhi glaciali; f) i parchi e le riserve nazionali o regionali, nonché i territori di protezione esterna dei parchi; g) i territori coperti da foreste e da boschi, ancorché percorsi o danneggiati dal fuoco, e quelli sottoposti a vincolo di rimboschimento; h) le aree assegnate alle università agrarie e le zone gravate da usi civici; i) le zone umide incluse nell'elenco di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13-3-1976, n. 448 (1); (1) Il decreto del Presidente della Repubblica citato concerne "Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide di importanza internazionale, soprattutto*

*come habitat degli uccelli acquatici; firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971. l) i vulcani; m) le zone di interesse archeologico”.*

Con la medesima legge vengono posti direttamente a tutela senza ricorrere al provvedimento amministrativo aree territoriali che ricoprono la maggior parte del territorio dell'Italia, facendo in modo che le Regioni si dotino del Piano paesistico (Panuccio, 2007).

Per dare una definizione di paesaggio bisogna attendere quella che Mazzette definisce fase “dell'emergenza” e che prende avvio nel 2000 (Mazzette 2011, p.40). È opportuno in questo senso fare dei riferimenti alle Carte e Convenzioni internazionali<sup>32</sup> che hanno animato il dibattito sul paesaggio in cui vengono ad affermarsi sempre più concetti come “paesaggi d'autore”, “elementi di identità culturale”(Panuccio 2007). Ma è con la Convenzione Europea del Paesaggio tenutasi a Firenze il 20 ottobre del 2000, su iniziativa del Consiglio d'Europa, un organismo che dal punto di vista geografico ha un'estensione maggiore rispetto all'Unione Europea, mentre dal punto di vista politico presenta un minor peso che si ha la prima definizione giuridica di paesaggio:

*"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”(CEP)<sup>33</sup>.*

Sottoscritta da 36 Stati, la Convenzione è stata ratificata da 30 di cui solamente 21 fanno parte dell'Unione Europea, mentre poi vi sono Stati che non hanno né sottoscritto né ratificato l'iniziativa come Islanda, Russia, Austria, Germania, Estonia, Svezia, Svizzera e Malta hanno sì sottoscritto la Convenzione ma non ratificata. La nascita della Convenzione Europea del Paesaggio ha avuto un

---

<sup>32</sup> Per citarne solo alcune si può far riferimento per esempio alla “Carta di Firenze dei giardini storici e dei complessi paesaggistici” promossa da ICOMOS nel 1981; alla “Benelux Convention sulla conservazione della natura e protezione dei paesaggi” firmata nel 1982 a Bruxelles; alla “Carta del paesaggio mediterraneo”, nota anche come Carta di Siviglia, presentata a Montpellier nel 1993, documento non vincolante che è stato siglato a Siena nel medesimo anno dal Presidente della Regione Toscana e dai Presidenti delle Region Andalusia e Languédoc – Roussillon.

<sup>33</sup> [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_22\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf) . Si consulti anche il seguente link relativo alla Convenzione Europea del Paesaggio: <http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/index.php?id=1&lang=it>

excursus temporale dilungato per sei anni (1994 – 2000) frutto di un negoziato intergovernativo che ha avuto esito con l'adozione del trattato internazionale.

Il Consiglio od'Europa, sulla base delle sue azioni volte a tutelare i diritti umani, la democrazia e l'identità europea, ha deciso di soddisfare la domanda sociale di paesaggio “radicata nei luoghi di vita delle popolazioni” fornendo uno strumento giuridico di portata internazionale. Questa domanda sociale di paesaggio è sempre più crescente nel contesto europeo da parte dei cittadini sempre più attenti nei propri contesti di vita alla dimensione paesaggistica (Cundari 2010, p.76). Tale iniziativa, in linea con il Consiglio d'Europa, è stata presa dal Congresso che rappresenta gli enti locali e regionali mediante la Risoluzione 256<sup>34</sup> (1994) della Conferenza permanente dei poteri locali e regionali d'Europa (CPLRE). Parallelamente ad alcune iniziative paesaggistiche avvenute nel bacino del Mediterraneo, alcuni organismi nell'Europa settentrionale avevano già pensato all'opportunità di elaborare una Convenzione sul paesaggio (R. Priore, p.23). queste riflessioni hanno son culminate in due grandi conferenze: la prima chiamata “Europe Preserved for Europe” avvenuta nel 1990 a York da parte del National Trust, e una seconda, sulla base della prima, tenutasi nel 1992 a Bois in Francia denominata “De l'Europe des pays à l'Europe des paysages” e organizzata dagli organismi Landscape reserch Group e l'associazione francese Paysage et Eménagement. Gli esiti di queste conferenze sono state presentate successivamente al Consiglio d'Europa e nel 1994 il Congresso, tenuto conto di tutta una serie di sollecitazioni<sup>35</sup> ha ritenuto opportuno avviare i lavori al progetto di Convenzione europea del paesaggio istituendo all'occorrenza un “gruppo di lavori ad hoc (Ivi, 24).

Tra il 1995 e il 1996 il Gruppo aveva redatto due documenti relativi ad una “versione completa del progetto preliminare di convenzione in termini non giuridici” e uno “studio di diritto comparato e internazionale in materia di paesaggio e successivamente a Strasburgo indetto due audizioni specifiche di cui una ha

---

<sup>34</sup> La Risoluzione raccomandava al Congresso “l'elaborazione di una convenzione internazionale quadro sulla gestione e protezione del paesaggio naturale e culturale di tutta l'Europa”(Priore 2009, p.23).

<sup>35</sup> Al riguardo si consulti l'allegato n.4 della Relazione esplicativa della Convenzione.

riguardato le organizzazioni non governative europee, mentre la seconda ha favorito il coinvolgimento dei rappresentanti delle organizzazioni internazionali e le istituzioni regionali interessate.

Nel 1997 il Congresso ha adottato un “progetto preliminare di Convenzione europea del paesaggio” in occasione della quarta Sessione planetaria, Risoluzione n.53 e mediante quest’ultima lo stesso Congresso ha incaricato il Gruppo di lavoro al fine di organizzare una conferenza di consultazione ai rappresentanti dei Ministeri nazionali interessati insieme alle principali organizzazioni internazionali e non governative “qualificate sotto il profilo tecnico nel campo del paesaggio”.visti gli incoraggianti esiti della conferenza consultiva il Gruppo ha provveduto alla redazione del progetto finale di Convenzione. Nel 1998 i Delegati dei Ministri del Consiglio d’Europa, esaminata la Raccomandazione n.40 del Congresso hanno chiesto sia al Comitato per le attività in materia di diversità biologica e paesaggistica (CO – DBP), sia al Comitato del patrimonio culturale (CC – PAT) la possibilità di poter elaborare un testo di Convenzione europea del paesaggio. Tali comitati (CO – DBP e CC – PAT) hanno dato esito positivo alla proposta del Comitato dei Ministri che ha deciso di istituire un “Comitato ristretto di esperti governativi” incaricato di curarsi della redazione del testo definitivo della Convenzione.

Consultato dal Comitato dei Ministri e in seguito apportate alcune modifiche, il documento della Convenzione è stato adottato il 19 luglio del 2000, mentre il 20 – 21 ottobre del medesimo anno si è tenuta a Firenze la “Conferenza ministeriale di apertura alla firma della Convenzione” (Ivi, p.29). L’Italia che è stata protagonista dell’iniziativa ha firmato l’iniziativa il giorno stesso che si tenne la Convenzione ma la ratificò con 6 anni di ritardo. Lo scopo della Convenzione era quello di obbligare gli enti sia a livello locale che nazionale o internazionale, ad attuare politiche che potessero salvaguardare, gestire e pianificare il paesaggio europeo al fine di migliorare la qualità favorendo l’interesse e la partecipazione delle popolazioni nei processi decisionali, cercando di fare del paesaggio un tema politico di interesse comune e che potesse contribuire con un certo rilievo al benessere dei cittadini.



La Convenzione propone la valorizzazione di tutti i paesaggi – senza distinzione fra paesaggi più o meno meritevoli di tutela – ampliando il raggio d’azione degli Organismi Sovranazionali e degli Enti Locali i quali hanno deciso di riconoscerne la validità e di intraprendere un “processo di attuazione dei principi basilari” (Cundari 2010, p. 69). Il trattato internazionale del paesaggio nonostante sia frutto di un intenso lavoro degli Stati europei che hanno lavorato assiduamente per una definizione del termine paesaggio, ha avuto numerosi consensi a livello mondiale (Petroncelli 2013, p.1). Grazie alla Convenzione del paesaggio è stato attribuito un riconoscimento giuridico internazionale e condiviso. In armonia con le politiche nazionali e con il proprio assetto normativo, ogni Stato firmatario della Convenzione è tenuto a rispettarne i principi finalizzati alla promozione della salvaguardia e pianificazione dei paesaggi, a tener conto delle aspirazioni delle popolazioni e favorendo una “cooperazione europea nel settore” (Tosco 2009, p.14).

Nella Convenzione il paesaggio è stato presentato come elemento per il benessere sociale e individuale, ma anche come la sua salvaguardia, gestione e pianificazione possano delineare dei diritti e responsabilità per ciascun individuo, divenendo così elemento essenziale per la qualità della vita. Puntualizzato tutto ciò, rientrano nel paesaggio anche le aree urbane e le campagne, territori degradati e di elevato pregio, zone di qualità ma soprattutto tutte quelle aree dove si svolge la vita quotidiana. E proprio per questo motivo che il paesaggio contribuisce in maniera non indifferente all’elaborazione delle culture locali. Per questo motivo la Convenzione ha proposto con quattro punti cardini uno strumento che: riconoscesse a livello giuridico il paesaggio; che possa garantire il perseguimento di azioni orientate alla salvaguardia, gestione e pianificazione di tutti i paesaggi; attuare delle politiche di paesaggio; integrare il paesaggio in altre politiche di pianificazione del territorio, sia a carattere urbanistico che culturale, ambientale, agricolo o sociale da applicare nel territorio europeo.

Con la legge del 9 gennaio del 2006, n. 14 si ha la ratifica della Convenzione Europea, diventando ordinamento giuridico per l’Italia (Panuccio 2007) apportando nel campo legislativo e amministrativo cambiamenti sostanziali per

quanto riguarda le materie della tutela e della valorizzazione (Cundari 2010), frutto di un intenso lavoro degli Stati europei che hanno lavorato assiduamente per una definizione del termine paesaggio, ha avuto numerosi consensi a livello mondiale (Petroncelli 2013). Per facilitare l'attuazione della Convenzione è stata creata la Rete Europea dei paesaggi, una rete di rapporti, di iniziative, di scambi, di relazioni, di controlli, di tutela. Con la Risoluzione n. 178/2004 è stata data vita ad un organismo europeo costituito da Enti locali e regionali aventi come obiettivo quello di motivare su un piano politico e tecnico gli enti stessi per le fasi di applicazione a livello territoriale della Convenzione europea. Nel maggio del 2006 a Strasburgo è stata costituita la RECEP, Rete europea degli enti locali e regionali per l'attuazione della Convenzione europea del paesaggio, organizzazione internazionale non governativa costituita da enti locali e regionali degli Stati membri del Consiglio d'Europa. Compito della RECEP è quello di favorire l'attuazione della Convenzione a livello territoriale tenendo conto dello stretto legame fra difesa del paesaggio e osservanza delle norme locali. Per tale ragione sembra essere importante che un organismo come la RECEP venga gestita da rappresentanti politici locali interessati ad occuparsi della pianificazione del territorio e della legislazione urbanistica le quali azioni devono fare riferimento sia ad una corretta applicazione delle norme e degli indirizzi politico – programmatici sia dall'imprescindibile conoscenza scientifica delle problematiche che tenga conto degli aspetti giuridici, storici, filosofici, economico – sociali ed ecologico – ambientali; “mai come in questo caso occorre trovare il punto di incontro e di equilibrio tra un concetto di vasta portata epistemologica e di ampio significato, come quello della valenza paesaggistica, e la sua applicazione su specifici territori”. Si tratta quindi per le autorità locali di riuscire a coniugare conservazione e valorizzazione della dimensione paesaggistica dei propri territori e determinare – in linea con quanto stabilito dal Governo nazionale – gli obiettivi di qualità paesaggistica e le dovute azioni per conseguirli. La RECEP, che si muove tenendo degli aspetti politici e tecnici grazie anche all'ausilio degli studi sul paesaggio “e le sue mille sfaccettature” condotti da una rete di Università e dal supporto della Civilscape, vale a dire il mondo delle associazioni e la Proscape,

mondo degli Ordini Professionali (Ivi, p.84). “La tutela senza valorizzazione non avrebbe alcun senso”, per questo è di primaria importanza attivare una serie di azioni volte a mettere in rilievo le emergenze ambientali, i centri urbani sia quelli grandi che quelli di minori dimensioni, le attività produttive tradizionali, gli aspetti culturali, storici ed artistici (Ivi, p.85).

Con la Convenzione Europea del Paesaggio viene coniata una definizione giuridica del paesaggio che devono necessariamente prenderne atto “le politiche di pianificazione” al fine di conseguire gli obiettivi. Uno dei principi cardini della Convenzione internazionale è “che sono in primo luogo le popolazioni che devono coinvolgersi nei processi decisionali pubblici che riguardano il paesaggio”. si assiste in questo modo ad un’assunzione di responsabilità da parte delle comunità che vivono un determinato paesaggio in quanto “componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni”. Oltretutto merito della Convenzione è il riconoscimento del paesaggio quale bene giuridico indipendentemente dal valore che viene ad esso attribuito sul territorio; infatti esso ha un valore economico in quanto “soggetto di tutela giuridica” al di là delle sue qualità estetiche o stato di degrado e viene individuato sulla base della “volontà politica della comunità che lo vive”(Ivi, p.49). Con la Convenzione si arricchisce qualitativamente il progetto di paesaggio favorendo una connessione diretta – e una consequenzialità - tra protezione, gestione e pianificazione, elementi che da un punto di vista concettuale sono stati generalmente separati (Zagari 2006, p.58).

Se da una parte il paesaggio per merito della Convenzione ottiene un ruolo giuridico, dove viene riconosciuta la sua importanza circa le sue funzioni rispetto ad interessi trasversali che contribuiscono al benessere dell’uomo, come il settore culturale, sociale, ecologico o ambientale (Panuccio, 43), dall’altra grazie alla allo strumento internazionale si intende attuare un “disegno politico” che se attuato nel migliore dei modi contribuirebbe ad una rivisitazione da un punto di vista paesaggistico del rapporto fra società e territorio in Europa, interessando oltre 200.000 comunità locali e regionali (Priore 2009, p. 29).

In armonia con le politiche nazionali e con il proprio assetto normativo, ogni Stato firmatario della Convenzione è tenuto a rispettarne i principi finalizzati alla promozione della salvaguardia e pianificazione dei paesaggi, a tener conto delle aspirazioni delle popolazioni e favorendo una “cooperazione europea nel settore” (Tosco 2009).

Viene riconosciuta con la ratifica la qualità e diversità dei paesaggi e il ruolo attivo che riveste il paesaggio nelle pratiche decisionali per la sua stessa trasformazione e regolamentazione, al fine di favorire la crescita economica (Panuccio, 2007). Infatti con la Convenzione, nel coniare una definizione giuridica in riferimento ad una “visione politica”, si intende fare del paesaggio una risorsa non solo ambientale ma anche sociale ed economica al fine di poter contribuire allo sviluppo sostenibile indispensabile per le generazioni future e per il bene del pianeta. Come definito nel Preambolo del Trattato internazionale il paesaggio:

*“Svolge importanti funzioni di interesse generale, sul piano culturale, ecologico, ambientale e sociale e costituisce una risorsa favorevole all'attività economica, e che, se salvaguardato, gestito e pianificato in modo adeguato, può contribuire alla creazione di posti di lavoro; Consapevoli del fatto che il paesaggio coopera all'elaborazione delle culture locali e rappresenta una componente fondamentale del patrimonio culturale e naturale dell'Europa, contribuendo così al benessere e alla soddisfazione degli esseri umani e al consolidamento dell'identità europea”* (Preambolo Convenzione) (Priore 2009, p.31).

Nella definizione di paesaggio proposta dalla Convenzione sono presenti i due elementi “natura” e “cultura” senza che venga a generarsi una contrapposizione fra paesaggio fisico, naturale e paesaggio umano, naturale. Pertanto il paesaggio è dato proprio dalla forte relazione fra natura e uomo che vive un determinato ambiente, lo abita, lo trasforma e lo percepisce. Un'ulteriore caratteristica del paesaggio è data dalle specificità che vengono a formarsi mediante le interrelazioni fra fattori naturali e umani in una data porzione di territorio (Ivi, pp.73-74)

*“Il 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”* (CEP).

Nel paesaggio secondo Castiglioni si possono individuare tre categorie di caratteri: caratteri naturali, antropici, significati e valori. Le prime due fanno

riferimento rispettivamente alla vegetazione e all'uso del suolo (per esempio insediamenti e infrastrutture). Questi due caratteri sono definiti non tanto dalla singolarità degli elementi, quanto dalle relazioni spaziali e funzionali che vengono ad instaurarsi fra loro. La terza categoria (significati e valori) fa riferimento a tutti i significati e valori che vengono attribuiti agli elementi che compongono il paesaggio e al paesaggio nella sua interezza. Con questi caratteri si fa riferimento alla sfera estetica, affettiva e simbolica. In questa categoria di caratteri possono rientrare anche tutti i valori e significati inerenti le funzioni materiali come quelle economiche ed ecologiche. Differentemente dalle prime due categorie, significati e valori fanno riferimento a una “dimensione immateriale nella quale entrano in gioco le percezioni e le rappresentazioni soggettive”; pertanto ad un determinato paesaggio osservato possono corrispondere immagini mentali diverse costruite attraverso la percezione per cui ciascuno a seconda dei significati colti e a seconda dei valori che attribuisce contribuisce a costruire “paesaggi osservati” o meglio “paesaggi vissuti” differenti (Castiglioni, De Marchi 2009, p.77). Il legame che viene ad instaurarsi fra popolazione e paesaggio va oltre le dinamiche relative alla società nella costruzione dei paesaggi.

Secondo Castiglioni se è vero che la popolazione incide sui paesaggi (come d'altronde dimostrato) è vero anche che i paesaggi possono a loro volta incidere sulla popolazione generando emozioni e sentimenti favorendo la definizione delle categorie di “significati e valori” e determinando in tal modo la costruzione di “un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni” stesse in un contesto di assoluta reciprocità e circolarità (Ivi, p.78). Il paesaggio contribuendo oltre al consolidamento dell'identità, al coinvolgimento dei cittadini nei processi decisionali nonché al benessere degli individui e ad un arricchimento culturale, produce vantaggi anche in termini economici. Esso infatti rappresenta una qualità sempre più ricercata e apprezzata nel panorama europeo e i maggiori introiti economici sono legati alle risorse territoriali e allo sviluppo di attività inerenti afferenti al settore turistico, agro – alimentare, artigianale, industriale e dei servizi (Ivi, p.32).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a dire il Decreto legislativo n. 42 del 2004 su ispirazione della Convenzione Internazionale in definisce il paesaggio come:

*“Una parte omogenea del territorio i cui caratteri derivanti dalla natura, dalla storia umana o dalle reciproche interrelazioni”, precisando oltretutto che: “la tutela e la valorizzazione del paesaggio salvaguardano i valori che esso esprime quali manifestazioni identitarie percepibili”<sup>36</sup> (d.lgs n. 42 22 gennaio 2004).*

In questa definizione il paesaggio viene a identificarsi come una forma del Paese caratterizzato dal rapporto continuo tra uomo e natura nella Storia, esaltandone il carattere identitario, dove i valori paesaggistici da tutelare sono quelli che una comunità considera da un punto di vista qualitativo come espressione del rapporto che la medesima instaura con il territorio. Nonostante tutto il Codice attribuisce elementi di novità ma è prematuro esprimere giudizi sul piano operativo. Innanzitutto tutto il patrimonio nazionale è ritenuto composto da beni culturali e paesaggistici secondo una visione che Tosco definisce “di sistema”; in secondo luogo il Codice, con le modifiche apportate nel 2008 fornisce una definizione del paesaggio in cui la storia umana ha un ruolo primario insieme a quello assunto dalla natura (Tosco 2009, p.15). il D. lgs 42 del 2004 fornisce indicazioni per i beni culturali, per il paesaggio e per i beni paesaggistici di cui fanno parte le aree territoriali caratterizzate da siti culturali caratterizzati da” elementi di omogeneità e legame storico fra loro”. Sulla base di ali elementi aggregativi i pianificatori territoriali hanno adottato il termine “paesaggi culturali”per indicare tutti quei luoghi in cui è molto diffuso il patrimonio culturale con elementi di tipo sociale, economico e culturale, differentemente da altri studiosi, i quali ritengono invece che il paesaggio ha già un suo contenuto culturale in quanto strettamente relazionato con l’azione antropica, e pertanto privilegiano il mantenimento del termine “paesaggio” (Donato, Badia 2008, p.3).

A distanza di due anni sono state apportate significative modifiche al Codice con il D. lgs. 157 del 2006. In seguito ad alcune verifiche e confronti fra uffici amministrativi dello Stato e istituzioni culturali e territoriali, è emerso che tali

---

<sup>36</sup> Il testo è tratto dall’art. 131 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42, comma 1 e 2.

modifiche apportate al Codice non hanno soddisfatto le esigenze di riordino della materia. Nello specifico, nel rispetto dei principi e criteri già espressi con la legge delega, le esigenze hanno riguardato principalmente “l’adeguata considerazione” degli obblighi da parte dell’Italia a delle convenzioni internazionali per quanto riguarda la gestione e la disciplina in materia di paesaggio; in secondo luogo la “ridefinizione dell’assetto delle competenze fra Stato, regioni ed altri enti pubblici territoriali, in materia di paesaggio” (Priore 2009 p. 96).

Pertanto si è provveduto il 26 marzo del 2008 mediante il D. lgs n.63 emanato dal Governo ad apportare ulteriori modifiche al Codice. Tale decreto, avente come titolo “Ulteriori disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n.42, in relazione al paesaggio”, è frutto del lavoro di una Commissione tecnica su volontà del MIBAC (Ministero per i beni e le attività culturali, e dal 2013 MiBACT, Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo) e presieduta dal Prof. Salvatore Settis. Il lavoro presentato inizialmente della suddetta Commissione, come specificato da Priore, differisce rispetto al testo del Codice approvato dal Governo nel 2008 per via del dibattito politico che si è venuto a creare tra rappresentanti dello Stato e degli enti territoriali relativo tra l’altro alle disposizioni della Convenzione.

La versione del codice del 2008 introduce delle novità rispetto alle precedenti versioni, intendendo il paesaggio come:

*“Territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall’azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni” (art. 131, comma 1), che deve essere tutelato “relativamente a quegli aspetti e caratteri che costituiscono rappresentazione materiale e visibile dell’identità nazionale, in quanto espressione di valori culturali”(art. 131, comma 2) .*

Vi sono alcuni elementi di novità rispetto alla definizione precedente, vale a dire la mancanza di riferimento alla “percezione” delle manifestazioni identitarie che caratterizzano il paesaggio, congiuntamente al ruolo che riveste la tutela, cioè quello

di valorizzare le rappresentazioni dell'identità nazionale<sup>37</sup> che esprimono valori culturali. Questa concezione vuole andare oltre la semplice raffigurazione, dato che il paesaggio è dunque qualcosa di ben più ampio, o per meglio dire non solo visivo e differente dal valore estetico (Ciaglia 2009, p.9) che si riferisce alla storia di un luogo, alla sua essenza etica e vitale (Panuccio 2007). La definizione di paesaggio espressa dal Codice pare essere solo in parte in sintonia con quanto contemplato dalla Convenzione Europea del paesaggio del 2004, e con quanto espresso dalla Corte Costituzionale.

La definizione del paesaggio riportata all'art. 1 in effetti non è del tutto in linea con quanto professato all'art. 1 della Convenzione per il fatto che si ritenga paesaggio soltanto il "territorio espressivo di identità". Si tratta di una definizione piuttosto restrittiva anche per via del fatto che scompare qualsiasi riferimento alle popolazioni, senza tener conto che in Italia, come giustamente evidenzia Priore, purtroppo esistono porzioni di territorio che non sono espressive di alcuna identità ma non per questo non sono meritevoli di attenzioni per cui "prendersi pubblicamente cura" (Priore 2009, p. 104). Una nota di novità viene introdotta al secondo comma dove il paesaggio, in quanto espressivo di valori culturali, viene tutelato in relazione a tutti quegli aspetti e caratteri che rappresentano manifestazione visibile e materiale dell'identità nazionale (Donato, Badia 2008).

Le modifiche innovative apportate al Codice da parte del decreto legislativo n.63 del 2008 hanno riguardato non solo la definizione di paesaggio, la pianificazione paesaggistica e l'autorizzazione degli interventi sul paesaggio, apportando modifiche sostanziali alla terza parte del Codice. Tali modifiche si basano sulla sentenza della Corte Costituzionale n. 367 del 2007 che ritiene il paesaggio un "valore primario e assoluto" e che "deve essere tutelato dallo Stato, prevalentemente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio" (*Ibidem*).

---

<sup>37</sup> La nozione evidenzia come la tutela del paesaggio preservi il rilevante concetto di "l'identità nazionale", rimarcando la priorità della tutela rispetto alle altre attività che-relazionate al paesaggio- possono essere realizzate (Ciaglia 2009, p.9) .



Il Codice dei beni culturali e del paesaggio cerca di adottare approcci che si fondano sull'aspetto soggettivo della percezione dei luoghi da parte della collettività. In tal maniera, il paesaggio contemplato nell'art. 9 della Costituzione si riferisce all'intero territorio nazionale dove al suo interno è possibile individuare diversi paesaggi con le relative aree o immobili definiti come *beni paesaggistici*<sup>38</sup> e definisce il paesaggio come un bene che deve essere oggetto di tutela giuridica. Durante il suo percorso interpretativo nel quadro legislativo, questo principio ha affrontato alcune difficoltà dovute ad una mancata “riflessione aggiornata sul piano culturale”. La Convenzione Europea del paesaggio, con il suo approccio innovativo, ha segnato un punto di svolta in questo frangente in quanto attribuisce un ruolo cardine alle comunità che vivono un determinato paesaggio (Zagari 2006, p.22). Difatti il paesaggio si modella a seconda del prevalere di una dimensione rispetto ad un'altra, individuando con facilità e chiarezza le caratteristiche tipologiche predominanti in base alle quali è possibile assegnare delle denominazioni ai vari ambiti.

---

<sup>38</sup> La definizione di beni paesaggistici è espressa all'art. 2 del Codice. Tali beni rientrano negli immobili e aree indicate all'art. 134 espressivi di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici di un territorio a cui si possono sommare altri beni individuati dalla legge o in base alla legge. Sulla base dell'art. 134 ed altri richiami successivi il Codice indica quali possono essere ritenuti beni paesaggistici da sottoporre a tutela e valorizzazione (Donato, Badia 2008). Per beni Paesaggistici devono intendersi tutti quegli immobili o aree individuati dalla legge o in base alla legge meritevoli di tutele in quanto costituiscono espressione di valori storici, culturali, naturali, morfologici ed estetici del territorio. All'art. 134 il Codice dei beni culturali e del paesaggio individua tre categorie di beni paesaggistici; la prima categoria riguarda le bellezze naturali previste dall'art. 136 del Codice e sono tutelate secondo provvedimento, per esempio cose o immobili caratterizzate da bellezza naturale, da singolarità storica o geologica, ville, giardini meritevoli di tutela per il loro particolare pregio estetico; complessi di cose immobili aventi pregio estetico e tradizionale, come per esempio i centri storici; le bellezze panoramiche. La seconda categoria riguarda le aree tutelate direttamente dalla legge, per citarne alcuni: i territori costieri rientranti in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia; i territori confinanti con laghi che rientrano in una fascia di 300 metri di profondità; i fiumi, torrenti, corsi d'acqua che rientrano nel testo unico delle disposizioni di legge sulle acque ed impianti elettrici, i ghiacciai, i parchi e riserve nazionali e regionali; i vulcani; le zone di interesse archeologico. Una terza categoria riguarda gli immobili o aree tutelate dai Piani Paesaggistici ([http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2004\\_0042.htm](http://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2004_0042.htm)).

### 2.3 Il paesaggio tra percezione, conservazione e valorizzazione

È possibile, in virtù di quanto proposto nel paragrafo precedente, distinguere il paesaggio naturalistico – ambientale da quello urbano; il paesaggio agricolo rispetto a quello rurale, quello caratterizzato dal prevalere di testimonianze storico – culturali del paesaggio caratterizzato da infrastrutture o manufatti industriali. In questi diversi contesti il singolo individuo in base alle diverse impressioni da esso percepite può riscoprire il senso dell'armonia e dell'equilibrio, praticamente del bello.

Difatti quando si parla di paesaggio interiore viene esaltato l'aspetto relativo alla percezione e lo stretto legame che viene ad instaurarsi fra elementi visibili e i sentimenti che scaturiscono nell'osservatore dalla loro visione. La percezione nasce proprio da specifiche sensazioni legate fortemente al paesaggio e spesso “persistono indelebilmente anche nel ricordo” (Cundari 2010, p.82). Infatti secondo Cundari da un punto di vista scientifico viene ad instaurarsi un forte legame, un unicum fra territorio e popolazione che lo vive, così da generare in ogni regione un vero e proprio paesaggio, che non potrà essere lo stesso se si prende in riferimento altra popolazione o altra porzione di territorio. C'è quindi un forte legame anche fra evoluzione sociale e organizzazione del territorio che genera impatti ambientali più o meno positivi, differenti in relazione al tempo e allo spazio. Come sostenuto da Cundari “oggi si è affermata pienamente l'idea di paesaggio come elemento unificante e caratterizzante di un territorio e della sua identità, nata proprio dalla combinazione dei diversi significanti”(Ibidem).

Il tema del rapporto fra paesaggio e osservatore, come osservato da Cundari è “complesso e controverso”, ed è stato affrontato da diverse discipline come la filosofia, l'etica, geografia, sociologia, architettura, economia, scienze naturali ed ambientali (Ibidem); al riguardo. Per Soja sussistono tre livelli di percezione dell'ambiente; Soja distingue tre spazi. Un primo spazio è definito “spazio vissuto” che è costituito dall'ambiente fisico con cui l'uomo interagisce, e pertanto

caratterizzato da dalle componenti naturali o costruite. In questo spazio viene a definirsi una prima percezione relativa alle risorse individuali di un soggetto e al suo “auto – posizionamento nella società”. L’importanza di questo primo livello risiede nella capacità di lettura dei rapporti sociali che vengono a manifestarsi nello spazio. Un secondo livello di percezione è rappresentato dallo spazio percepito, caratterizzato da tutte quelle azioni con cui l’individuo elabora l’ambiente sulla base delle proprie esperienze e delle proprie aspirazioni personali. Si tratta di una dimensione esplorata dall’urbanistica d’ispirazione sociologica, uno spazio delle relazioni affettive, delle narrazioni dei luoghi che “contribuiscono alla definizione identitaria individuale”. Il terzo livello di percezione è dato dallo “spazio concepito”, sintesi dei primi due livelli di percezione individuale (Magnier 2013, p.48). Questo terzo spazio si caratterizza dalla confluenza del reale e dell’immaginazione, divenendo spazio delle aspirazioni degli individui e dei gruppi, e diversamente dai primi due livelli che possono essere esplorati da diverse discipline, quest’ultimo assume, secondo Magnier, un ruolo centrale per l’indagine sociologica e “appare di sua esclusiva proprietà” (Ivi, p.49). Nel rapporto uomo – paesaggio come evidenziato da Pierre George, vi è un fattore che rappresenta una dimensione imprescindibile per l’attività percettiva umana, vale a dire il fattore tempo dato che l’uomo, nell’osservare il paesaggio, pone la sua attenzione su una determinata porzione di spazio in “una breve proiezione di tempo”.

*“Sembra che l’uomo abbia dimenticato che allontanarsi dal silenzio è pericoloso e devastante, e che sicuramente il silenzio astrale che lo accoglierà nelle sue fughe spaziali lo indurrà a nuove rimediazioni sul tempo, sulla morte, il sacro, che oggi, forse perché preso nel vortice del mondo tecnologico e rumoroso, ha smesso di fare, adattandosi ad una esistenza vissuta in forme banalizzate dell’uso delle macchine e dell’agire indotto. Oggi poi il rumore non è più solo puntuale, ma diffuso, perché si è affermato l’uso dell’energia trasportabile, che reca rumori dappertutto, li moltiplica in rapporto alla vasta gamma degli usi energetici, per cui il loro sommarsi produce alla fine il grande rumore d’oggi, che non è più brusio sommosso della vita, del fare animale, attivo e incessante, ma continua esplorazione energetica per far funzionare la Megamacchina messa in movimento dall’uomo. Esplosione energetica o grande rumore, si direbbe, prodotti da un uomo che ha dimenticato che il rumore è difetto, che allontanarsi dal silenzio può essere pericoloso e devastante” (Turri 2010, p.31).*

L'uomo è quindi in grado di produrre quello che Turri definisce rumore, con una capacità che non è riscontrabile in nessun altro essere vivente (*Ibidem*). Turri evidenzia come oggi l'uomo tenda a costruire paesaggi sempre più adatti alla sua misura. Si tratta di paesaggi dell'urbanesimo, della mobilità, in opposizione a quei paesaggi definiti "naturalisti" che sono distanti dal proprio modo di vivere. L'uomo pre-moderno ha cercato di costruire i propri paesaggi armonizzando il proprio agire con la natura, evitando dispendi di energie. Ma come Turri specifica "oggi si costruisce secondo leggi della redditività economica, e non ci sono altre istanze che entrano nella costruzione dei paesaggi e delle stesse architetture. Concepite per soddisfare l'hic et nunc, non per lasciare ai posteri e alle generazioni successive un segno del proprio rapporto con il tempo e lo spazio. Il tempo ricondotto al presente. Da ciò rumore e disarmonia: il difetto" (Ivi, p.38). Si intende evidenziare in questo modo la scarsità di corrispondenza fra ordine della natura e azioni dell'uomo, corrispondenza da intendersi come "disordine o non adesione" (*Ibidem*).

Turri riporta differenti esempi per far comprendere questa disarmonia che viene a costituirsi nel paesaggio post moderno, come "quelli in cui si trovano affastellate le opere di ieri e quelle di oggi, il capannone che violenta l'ordine del paesaggio plasmato intorno alla chiesa romanica nelle nostre campagne, la cava che sfregia il borgo antico o aperta accanto al castello medievale, l'urbanizzazione che sormonta le dolci colline del veneto ecc.", creando così disordine con una serie di opere che non tengono conto del tempo e della storia, venendo a costituirsi – secondo una similitudine espressa da Turri medesimo - gli stessi effetti che rumori estranei possono generare ad una determinata musicalità (*Ibidem*). Generalmente quando si parla di paesaggio si fa riferimento a tutti gli elementi che si trovano nel suolo, quindi ai luoghi in cui l'uomo opera, crea il suo abitare, vive.

Nei suoi lavori Turri non si limita ad osservare le opere che non tengono conto del tempo e della storia, ma si concentra anche sullo studio degli elementi che, pur occupando gran parte del globo non vengono considerati paesaggi, come per esempio il mare, di cui può essere ritenuto come componente del paesaggio la parte a contatto con ecosistemi terrestri come le aree costiere. È ancora più raro che venga

considerato come componente del paesaggio il cielo per il fatto che viene ritenuto vuoto ed estraneo all'uomo, pertanto "inattuigibile, indescrivibile, irrepresentabile".

Secondo Turri oramai il cielo dovrebbe rientrare nella "visione del paesaggio". Per il geografo la presenza di aerei, di satelliti e corpi artificiali non renderebbero più il cielo così estraneo alle interazioni con l'uomo. Se a questo si aggiunge la constatazione che "spazi della vita vegetale, animale e umana non può esistere senza cielo" e che "è riempito dalle emissioni provenienti dal suolo: dal vapore acqueo, che da forma alle nuvole, ad altre esalazioni atmosferiche, dal pulviscolo eiettato dai vulcani ai materiali e ai gas sollevati dalle attività dell'uomo"(Ivi, p.42) il cielo meriterebbe senza ombra di dubbio di essere ritenuto componente del paesaggio al pari di altri elementi presenti nella superficie terrestre. È utile precisare come, a favore di questa tesi, molte culture che hanno dato forma alle visioni del mondo si sono basate sulla percezione del cielo, non soltanto in riferimento alla "percezione del divino", ma anche per orientare i propri comportamenti sulla Terra su ispirazione di credenze mistiche e religiose (Ivi, 44).

*"Così un paesaggio osservato in un momento in cui in esso è tutto fermo, senza i suoi consueti protagonisti, esprime, nel suo restare saliente, la sua essenza di spazio marcato da segni (tali diventano i suoi vari elementi componenti), mentre il movimento e il rumore che si accompagna alla loro presenza e al loro vivere quotidiano ridesta il contingente, ci distrae dalla percezione del paesaggio come sistema di segni il quale è il risultato di un processo, di una storia, di una serie di eventi accaduti in tempi passati"*(Ivi, p.73).

Turri si riflette anche su un altro aspetto relativo alla percezione del paesaggio vale a dire la percezione del tempo che hanno gli uomini. Vi possono essere differenti modi di relazionarsi al paesaggio; più dettagliatamente, se un paesaggio venisse osservato in una fase evolutiva, l'uomo riuscirebbe a viverne solo l'evento dinamico. Diversamente, se costui osservasse il paesaggio nella sua staticità riuscirebbe a comprendere che i vari "oggetti del paesaggio" non sono altro che il risultato della storia e del tempo.

Ogni paesaggio secondo Turri è:

*"Il prodotto del tempo lungo, della storia della natura e della storia dell'uomo, sia pure questa su ritmi tanto più rapidi. Ma tutto ciò è una dimensione invisibile del*

*paesaggio. di esso cioè non vediamo né abbiamo visto gli avvenimenti geologici che lo hanno formato come palcoscenico naturale né gli uomini che, in un passato più o meno recente, lo hanno segnato del loro lavoro, i contadini che vi hanno inciso il loro marchio, i tecnici e gli architetti che lo hanno pensato [...] senza dimenticare ovviamente le generazioni che lo hanno conosciuto, contemplato, segnato nel loro vivere quotidiano, lasciandovi i segni, anche minimi, delle loro piccole e grandi azioni, cogliendovi i sapori, le armonie e le dolcezze che possano dare cose e forme che magari a noi, oggi, non dicono nulla o ben poco. Questo è il paesaggio invisibile che sta sotto il paesaggio visibile (Ivi, p.74).*

Anche se il paesaggio viene percepito a livello locale, secondo Turri esso rappresenta una manifestazione di un'organizzazione eco sistemica o economico - culturale che si ritrova a livello regionale o comunque oltre il locale, in uno spazio ben più ampio di cui il locale rappresenta una sua "parte organica". Indipendentemente che si tratti di segni visibili o invisibili, quelli che sono realmente importanti per le popolazioni di un dato paesaggio sono quelli più impressi nella loro mente, relazionati ai loro sentimenti, in un rapporto uomo – paesaggio che rinvia a tutti quegli elementi iscritti nel paesaggio medesimo ma non sempre di facile comprensione, e quindi agli aspetti esperienziali quali fantasie, sofferenze, vicissitudini sia storiche che morali (Ivi, p.79). Ne sono esempi i confini che suddividono gli spazi del vissuto; si tratta di elementi del paesaggio invisibile che non necessitano di elementi visibili tanto incisivi per la suddivisione degli spazi.

*“La visibilità degli oggetti paesaggistici non dipende tanto dalla loro evidenza o voluminosità. Il paesaggio, anche il più esplicitato in senso esteriore, percettivo, è il risultato di una lettura soggettiva, che da un risalto tutto particolare agli oggetti” (Ibidem).*

Il paesaggio si configura dunque come un processo mutevole, che si evolve, costituito da diversi elementi interrelati tra loro, naturali ed umani, fisici e biotici. Tali elementi dinamici vengono sottoposti a continui scambi e relazioni che devono essere guidati da appropriati strumenti urbanistici.

Difatti, compito della pianificazione del territorio, sia a livello organizzativo sia a livello progettuale, è quello di adottare strumenti adatti agli obiettivi prefissati secondo linee di intervento in sintonia con le evoluzioni innate nel processo mutevole del paesaggio (Panuccio 2007). il paesaggio è quindi un sistema dinamico

di ecosistemi e antroposistemi che sono continuamente in interazione e in trasformazione comprendente tutti gli elementi viventi che compongono la superficie della Terra, e quindi tutti gli elementi della sfera naturale e di quella umana, configurandosi come “l’aggregazione a più elevato grado di organizzazione degli elementi”(Romani 2008, p.47) costituito da sistemi dinamici di ecosistemi in continua evoluzione (*Ibidem*).

Per fare ciò, il Codice dei beni culturali e del paesaggio disciplina che le Regioni adottino gli strumenti di pianificazione necessari per assicurare che tutto il territorio sia adeguatamente salvaguardato. Sulla base di quanto osservato il paesaggio quindi non può essere cristallizzato data la sua natura dinamica, concezione che dovrebbe essere presa in considerazione da tutti i soggetti che intervengono su di esso dai vari livelli sia da coloro che propongono nuove forme di paesaggio spesso “prive di significato, perché anacronistiche” (Cundari 2010, p.83). Esistono effettivamente dei forti legami fra conservazione e valorizzazione. Infatti nell’ultimo decennio le sollecitazioni per favorire la valorizzazione del patrimonio culturale sono aumentate notevolmente ritenendo che essa possa essere uno strumento di sviluppo economico.

Da osservare come, secondo Donato e Badia, dietro il termine valorizzazione possono nascondersi intenti che sono distanti da tale concetto, basti pensare a come siano stati deturpati paesaggi storici e naturalistici a causa di pesanti interventi edilizi. In questo caso, più che al processo di valorizzazione si assiste ad un fenomeno di “monetizzazione” del patrimonio culturale a vantaggio di pochi soggetti e discapito della collettività e delle future generazioni. Nel lavoro degli autori la valorizzazione viene intesa come la capacità di poter attuare tutta una serie di iniziative volte al miglioramento e rafforzamento della conoscenza e del valore identitario del patrimonio culturale per la comunità locale. La valorizzazione ha come suo fine l’intento di trasmettere alle generazioni future il bene culturale nelle medesime o migliori condizioni (Donato, Badia 2008, p.4). I due approcci, conservazione e valorizzazione, non dovrebbero essere separati, bensì integrati. Difatti le iniziative di tutela e conservazione rappresentano “tipicamente la base

indispensabile per poter realizzare iniziative di valorizzazione durature nel tempo” a tal punto che “non è possibile individuare un vero e proprio confine tra ciò che è attività di conservazione e ciò che è attività di valorizzazione” (Ivi, p.8).

La conservazione e valorizzazione – la contrapposizione delle due attività è presente nell’assetto normativo e istituzionale dell’Italia – dovrebbero essere considerate con un “approccio unico e integrato” e non separatamente. Sia la tutela che la conservazione rappresentano le basi su cui poggiano le attività di valorizzazione durature nel tempo. Non a caso, i processi di valorizzazione, che risaltano l’importanza del patrimonio culturale e del paesaggio per un territorio, fanno emergere l’importanza di attivare iniziative di tutela e conservazione dei beni. Pertanto secondo Donato e Badia “si ritiene necessario superare la separatezza tra gli orientamenti volti alla conservazione e quelli volti alla valorizzazione, intervenendo sul piano concreto in termini complementari e sinergici” (Ivi, p.207).

Anche per Cundari non è possibile prescindere la tutela dalla valorizzazione perché solo attraverso delle azioni orientate a mettere in rilievo le problematiche ed emergenze ambientali, paesaggistiche, culturali, urbane, storiche e relative alle attività produttive tradizionali sarà possibile conseguire le aspirazioni del paesaggio. E’ importante rimarcare come, secondo Cundari, la questione del ritenere il paesaggio un bene pubblico è strettamente connessa a tutti quegli interventi portati avanti in virtù di una valorizzazione tesa a favorire cementificazione, snaturamento a favore del turismo e a discapito della sostenibilità con conseguente privatizzazione di “paesaggi pubblici” per via di una politica che per conseguire i suoi obiettivi fa leva su compromessi di diversa natura mediante tali opere distruttive del paesaggio (Cundari 2010, p.74).

Come definito dal Rapporto Brundtland nel 1988 lo sviluppo si configura come sostenibile quando è in grado di soddisfare i bisogni del presente senza compromettere quelli delle generazioni future. Il fenomeno del turismo è alimentato anche dal modello consumistico, ma deve basarsi sui valori sia della qualità sia su quelli della sostenibilità (Zago 2012, p.158). Ritengo che i paesaggi abbiano un ruolo determinante nel futuro e nello sviluppo turistico. Come sostenuto da Zago, i luoghi



possono generare atmosfere, sensazioni, emozioni, dando forma ad una geografia emozionale in cui i paesaggi naturali e luoghi urbani favoriscono la nascita di “atmosfere dell’animo”(Ivi, p.159). Autenticità e sostenibilità sono indispensabili per favorire un turismo attivo mediante l’osservazione dei luoghi anche grazie a guide turistiche, mentre creano anche turismo ecologico rivolto verso l’osservazione di aree naturali, la conservazione dell’ambiente aumentando il benessere delle popolazioni locali, nonché turismo responsabile, che rispetta l’ambiente e le culture garantendo giustizia sociale ed economica (Ivi, p.160).

Il paesaggio, data la sua natura dinamica e considerato quanto detto fino ad ora, non può essere cristallizzato; si tratta di una concezione che dovrebbe essere presa in considerazione da tutti i soggetti che intervengono su di esso dai vari livelli sia da coloro che propongono nuove forme di paesaggio spesso “prive di significato, perché anacronistiche”. Pertanto è comprensibile e importante lo sforzo della Convenzione nell’intento di favorire il coinvolgimento delle comunità e ad una loro responsabilizzazione (Cundari 2010, p.84). A giudizio di Donato e Baida, la stessa valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio<sup>39</sup> necessita di approcci orientati “dal basso verso l’alto” e quindi fondati su concetti di partecipazione, trasparenza, identità locale. Nelle politiche di valorizzazione (Donato, Badia 2010, p.9) affinché vi siano scelte gestionali appropriate dei siti culturali e del paesaggio, è opportuno riflettere sulle tipologie dei servizi, sulle scelte relative al rafforzamento delle identità locali, alla partecipazione e coinvolgimento delle comunità locali e alla comunicazione verso l’esterno come il caso delle politiche di sviluppo finalizzate a favorire il turismo qualificato (Ivi, p.12).

La legge n. 1089 del 1939, la così nota legge Bottai, attribuiva importanti disposizioni – di rilievo nazionale - disposizioni in merito alla sola tutela e

---

<sup>39</sup> Donato e Baida nel loro lavoro “*La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio, una prospettiva economico aziendale*” per “siti culturali e del paesaggio” intendono specifici beni culturali caratterizzati da una certa omogeneità ed estesi per aree territoriali molto ampie di cui ne divengono elementi rappresentativi. A tale descrizione corrispondono differenti casi tra cui: territori caratterizzati dalla presenza di ville o dimore storiche con medesimi profili artistici e architettonici simili; profili architettonici e artistici differenti ma riconducibili da un punto di vista sociale, economico, culturale e politico ad uno stesso contesto; Aree geografiche con caratteri ambientali e naturalistici fortemente relazionate all’azione economica dell’uomo (Donato, Badia 2008, p.3).

conservazione, senza però fare alcun riferimento agli aspetti relativi alla valorizzazione (*Ibidem*). Sulla base di alcune riflessioni proposte da Turri, I paesaggi d'Italia oggi vengono violentati e disarticolati per via di interventi basati solo su calcoli economici, inseriti in alcuni contesti senza tener conto della realtà che li caratterizza, del Genius loci, della storia della natura, degli uomini, delle memorie, insomma delle storie che i paesaggi raccontano (Turri 2010, p.82). Negli spazi dove si manifesta il genius loci è possibile riscontrare una mescolanza di caratteri sacri e profani, luoghi marcati dall'evoluzione della storia in cui si innestano principi di identità e di centralità. Per tanto il paesaggio deve essere ritenuto come rappresentazione delle “visioni di una comunità verso il passato, il presente e il futuro”(Ivi, p.70) stabilendo “centralità e identità nella vita di una collettività”(Zagari 2006, p.80).

È anche vero che, come osserva Turri, il paesaggio ha anche un'ulteriore capacità: con esso “si può mentire”, vale a dire che può essere costruito in maniera tale che possa esprimere cose differenti rispetto a quelle che le società che lo popolano dovrebbero esprimere. Difatti molte società hanno – in maniera strategica – adottato costruzioni funzionali a determinati obiettivi, rendendo il paesaggio manifestazione di aspetti differenti rispetto al “quadro delle rappresentazioni quotidiane<sup>40</sup>”. Pertanto ogni ricerca sul paesaggio può condurre a mettere in rilievo gli aspetti invisibili rispetto a quelli visibili oppure, riprendendo le parole di Turri “dare un senso all'invisibile attraverso il visibile”. Il fatto che vi sia una componente invisibile del paesaggio è prova della sua essenza percettiva e semiotica in quanto segnala la natura e il modo in cui una società concepisce il rapporto con la natura e i suoi elementi. È possibile quindi leggere il paesaggio nei suoi elementi visibili e invisibili (Ivi, 82).

---

<sup>40</sup> Numerosi possono essere gli esempi in proposito. Lo stesso Turri fa esplicito riferimento alla città sotterranea di Nigde, scavata nel sottosuolo per nascondere le comunità cristiane; altro esempio differente è il caso dei Paesi del Terzo Mondo, dove gli allestimenti moderni caratterizzanti i viali che conducono agli aeroporti della capitali al fine di fare in modo che venga influenzato il giudizio degli stranieri sul paese (cfr. Turri 2010, p.82).

La cartografia, in riferimento all'esperienza della pianificazione paesistica in Italia, ha rappresentato un importante strumento di valorizzazione e tutela del paesaggio. I vari Piani paesistici sono stati realizzati tenendo conto di una rappresentazione cartografica dei territori con contenuti paesistici senza però metter in evidenza quale sia “il senso del paesaggio”, il quale può essere compreso a seconda del punto di vista in cui lo si osserva o di “tanti altri fatti relativi”. In chiusura, sembrano essere interessanti le osservazioni proposte da Turri in merito agli strumenti di rappresentazione del paesaggio come l'analisi proposta dalla cartografia che è indubbiamente utile per il territorio e meno per il paesaggio dato che, effettivamente, richiede un'analisi di diverso tipo. Il limite maggiore della cartografia risiede nella consapevolezza che i vari grafismi simbolici e le varie astrazioni<sup>41</sup> non sono in grado di rappresentare il Genius loci di un “paesaggio vissuto”(Ivi, p.83):

*“Noi oggi operiamo su cartografie anonime, fatti di simboli grafici, di retini, linee. Addirittura operiamo partendo da foto aeree zenitali o da immagini spaziali, che ci dicono molte cose a livello regionale, spaziale. Forse sono imprescindibili nel mondo d'oggi, globalizzato. Ma con strumenti del genere il senso del paesaggio va inevitabilmente perduto. Il paesaggio diventa invisibile. Scompare. Fatto di grafismi. Non di alberi, di case, di architetture, di campi coltivati, di monti e nuvole, di perfette integrazioni, spesso, tra cose dell'uomo e cose della natura, come cercavano di darci le cartografie del passato. Oggi magari è tutto massicciamente visibile ai fini della cognizione territoriale ma invisibile al sentimento del paesaggio” (Ivi, p.84) [...] “spesso architetti, ingegneri, tecnici, agronomi, che delle permanenze o orme ci dicono le ragioni tecniche, pratiche, anche se non il senso che le hanno ispirate”(Ivi, p.170).*

---

<sup>41</sup> Nonostante tutto Turri specifica che le varie astrazioni e le rappresentazioni simboliche che caratterizzano le moderne carte – analogiche e molto precise – fanno parte di un linguaggio cartografico e ne rappresentano elementi molto importanti.

## **2.4 Governo del territorio; per una pianificazione interdisciplinare del paesaggio**

La nascita della pianificazione nel nostro paese si sviluppa in maniera differente rispetto a quanto avviene nel resto d'Europa. Infatti, mentre in altri paesi è sempre esistita una tradizione culturale del *Planning*, in Italia la pianificazione nasce e si sviluppa come branca dell'architettura. In particolar modo, essa è stata sempre collegata all'urbanistica, disciplina che si occupa della sistemazione delle città ma anche di quelle nuove. Tale disciplina si afferma notevolmente per porre rimedio alla crescita urbana dell'Ottocento, favorita da fattori quali la rivoluzione industriale, l'urbanizzazione e la crescita dei trasporti.

L'urbanistica può essere definita come una serie di regole varate dall'autorità pubblica al fine di attribuire il dovuto ordine alla città con indici superficiali, volumetrici etc. in base al quale possono essere realizzate delle costruzioni da parte degli operatori privati che si concretizza in due momenti: il primo è quello conoscitivo, che riguarda la storia, la forma, gli elementi e insediamenti della città; il secondo invece è di tipo applicativo, concernente quella che viene definita tecnica urbanistica, vale a dire l'insieme degli aspetti tecnico-dimensionali, funzionali e organizzativo dell'insediamento urbano( Francini, Viapiana 2009, p. 15).

Urbanistica e pianificazione sono discipline simili, ma che si differenziano in maniera sostanziale, malgrado i loro confini non siano mai stati definiti in maniera appropriata. Ciò che le contraddistingue, è che la pianificazione ha un contenuto politico e sociale molto forte rispetto all'urbanistica. Infatti il significato della pianificazione è ben più ampio e, riferendosi all'intero territorio comprende una diversità di discipline che non coinvolge solo l'architettura, ma anche la sociologia, la scienza dell'amministrazione, la statistica, la difesa del suolo, l'economia politica e tante altre ancora. Il fine della pianificazione è caratterizzato dalle trasformazioni del territorio sia di carattere fisico che funzionale, aventi capacità di attuare delle

modifiche all'assetto del territorio preso in considerazione e che vengono promosse, controllate o condizionate dai soggetti interessati della pianificazione. Sulla base della lettura di Francini e Viapiana, la pianificazione territoriale e l'urbanistica si sviluppano secondo dei cicli:

a) *ciclo dell'espansione insediativa controllata*: questo ciclo riguarda gli anni Sessanta, dove gli strumenti urbanistici, in modo particolare quelli comunali, sono caratterizzati da un aumento quantitativo e da una diminuzione qualitativa dei nuovi impianti abitativi e produttivi. Sono anni in cui gli impianti edilizi si disperdono fuori dal centro abitato con un'occupazione del suolo non urbano, e talvolta inserendosi nelle aree urbane centrali storiche, generando, a giudizio di Francini e Viapiana, interventi edilizi che contribuiscono al degrado culturale;

b) *ciclo della qualificazione insediativa*: questo ciclo interessa i primi anni Settanta, dove nonostante l'occupazione del suolo non urbano, le varie amministrazioni comunali decidono di adottare degli strumenti urbanistici con delle misure di contenimento della dispersione urbana. Sono anni caratterizzati anche dalla connessione del concetto di bene culturale ambientale alla pratica della pianificazione urbanistica;

c) *ciclo della crescita insediativa contenuta*: gli anni di riferimento sono la fine degli anni Settanta e i primi anni Ottanta, dove gli strumenti urbanistici generali iniziano ad utilizzare degli standard urbanistici per limitare le previsioni insediative, in particolar modo quelle abitative. Tali strumenti richiedono anche una progettazione di piani attuativi per le varie componenti insediative storiche (Ivi, p.16);

d) *ciclo della trasformazione insediativa non regolamentata*: nella metà degli anni Ottanta, gli strumenti urbanistici comunali si caratterizzano per le previsioni circa la trasformazione innovativa per quanto riguarda gli aspetti insediativi, e in modo particolare quelli abitativi, che si concretizzano tramite singoli progetti come i Piani di lottizzazione di iniziativa privata, in sostituzione di programmi coordinati.

Queste iniziative mirano ad una sostituzione di funzioni nei lotti delle aree urbane centrali;

e) *ciclo della trasformazione insediativa pianificata*: questo ciclo vede impegnati sia gli enti provinciali nella formazione di Piani Territoriali di Coordinamento, sia i Comuni che intendono adeguare i propri piani urbanistici generali e le proprie politiche di governo e tutela della trasformazione territoriale con i vari rinnovi previsti dalla legislazione regionale (Ivi, p.17).

Gli anni settanta sono caratterizzati da una mancanza di fiducia nel modello razional – comprensivo in virtù di un clima culturale favorito dai movimenti sociali come la contestazione studentesca ed operaia con conseguenza nei processi di crescita economica e spaziale che non possono essere più controllati dai tradizionali schemi per la loro interpretazione. Verso la fine degli anni settanta si assiste ad una stagnazione economica e la crisi delle finanze statali che fanno in modo che in alcuni contesti venga a manifestarsi un orientamento neoliberista che mira fondamentalmente ad una riduzione dell'intervento dello Stato in economia e ad un ridimensionamento del Welfare State. In questo nuovo scenario vengono assegnati verso gli anni sessanta e settanta nuovi compiti ai processi di pianificazione, mirati al conseguimento di obiettivi “di controllo globale del loro sviluppo”(Ivi, p.22). Gli anni ottanta sono caratterizzati pertanto da una consapevolezza che sia la pianificazione tradizionale, sia un controllo generale delle variabili che determinano un'evoluzione spaziale che “rischierebbe di imbrigliare lo sviluppo in schemi troppo rigidi” depotenziando le capacità auto – organizzative dei sistemi urbani. Così gli ultimi quindici anni del XX secolo sono caratterizzati dalla ricerca di strumenti alternativi in cui viene a generarsi una diafrasi tra coloro che sostengono le ragioni della pianificazione anche in forme rinnovate e coloro che invece prediligono verso una “sostituzione con la progettazione a scala microurbana”. Se i primi optano per una pianificazione che prende in considerazione non solamente gli aspetti di natura fisica ma anche di carattere economico e sociale, i secondi sono orientati verso la progettazione dell'ambiente costruito prendendo in considerazione le diverse specificità di alcune parti della città e del contesto extra urbano così da definire

anche assetti futuri dello spazio. Secondo Belloni, Davico e Mela il dibattito pare essersi attenuato ma la contrapposizione fra i due modelli è presente ancora oggi, almeno come “opzioni culturali implicite” fra i diversi urbanisti e pianificatori anche se vi è stata un’attenuazione delle polemiche. Si è venuta a creare così una convivenza delle due linee di ricerca. si viene a consolidarsi però la necessità di una pianificazione che, come sostenuto da Ascer ritenga opportuno “un intervento pubblico a lungo termine per l’organizzazione e l’infrastrutturazione delle aree urbane” (Acher 1999, p.64 cit. in Belloni, Davico, Mela 2003, p.23) in cui si assiste all’esigenza di interventi dal punto di vista dell’area vasta sull’organizzazione spaziale che riguardi no il miglioramento delle reti di comunicazione e la riduzione dei rischi ambientali. Viene a delinarsi uno scenario che pare prefiggere una collaborazione fra diversi esperti in cui il sociologo possa ricoprire determinati ruoli per assolvere a specifici compiti (Ivi, p.24). Una pianificazione quindi che non preveda più una formazione monodisciplinare come è stata tradizionalmente concepita in Italia, e quindi destinata alla sola cultura architettonica o ingegneristica, bensì un modello che predilige un nuovo rapporto tra esperti provenienti dall’ambito tecnico, economico, sociale, giuridico, scientifico e naturalistico, in cui si possano stabilire circuiti comunicativi a doppi senso con “competenze diffuse nella popolazione” e con ruoli che, anche se non sono direttamente riconducibili al Piano, son finalizzati ad un suo successo ; si tratta di ruoli formativi, organizzativi, relativi all’imprenditoria e di “rappresentanza nelle varie articolazioni della società civile” in cui ovviamente il pianificatore urbanista continua ad avere un ruolo di rilevanza nel processo di Piano con la sua peculiare competenza (Ivi, p.40). Sulla base dell’indagine condotta da Belloni, Mela e Davico, che evidenziano come alcuni pianificatori/urbanisti affrontino il problema di un loro rapporto con la sociologia ma non prediligono una collaborazione con i sociologi per la realizzazione del Piano (Ivi, p.43), un tema emergente è stato quello della relazione tra luoghi, ambiente e cittadinanza in cui le scienze sociali sono chiamate ad attuare un lavoro di interpretazione dei luoghi al fine di comprendere le varie diversità e gli aspetti identitari dei soggetti (Ivi, pp.52-53). Come sostenuto da Magnaghi il territorio “non

può più essere assoggettato a norme esogene”, piuttosto è necessario avviare analisi interpretative delle diverse specificità dei luoghi così da porre in rilievo le “norme endogene su cui fondare il Piano”(Magnaghi 1990, p.46 cit. in Belloni, Davico, Mela 2003, p.64). il Piano deve quindi basarsi sul conseguimento di microequilibri mediante il mutamento di stili di vita delle comunità favorendo l’attuazione di pratiche in cui vengono coinvolti una molteplicità di attori (*Ibidem*). Difatti i luoghi, come sostenuto da Maciocco, non sono altro che sistemi di relazioni di elementi naturali, culturali sociali instaurati nel tempo e interconnessi con tutto ciò che circonda loro. Un particolare interesse sociologico sarebbe riservato in questo contesto allo studio della “crescente pervasività della dimensione ambientale e le nuove modalità di manifestazione dell’urbanesimo, caratterizzate da una diffusione degli insediamenti e della struttura a rete delle relazioni tra attività” (*Ibidem*).

Nell’esaminare l’excusus evolutivo della partecipazione, Carpentier analizza lo stretto rapporto che vi è fra pratica di pianificazione e quella della partecipazione. Difatti secondo lo studioso il campo della pianificazione del territorio è strettamente legato a quello della sfera politica, ma si tratta comunque di un ambito interconnesso alla partecipazione a tal punto da essere diventata quest’ultima parte integrante di alcuni quadri giuridici di diversi paesi (Carpentier 2011, p.29). Al riguardo ne è un esempio il caso della partecipazione pubblica nell’ambito delle iniziative urbanistiche in Francia; Nello specifico Querrien, citato dallo stesso Carpentier, ripercorrendo la storia della partecipazione pubblica e l’urbanizzazione in Francia fa riferimento ad alcune iniziative come l’Urban Solidarity e Renewal Act del 2000 che prevede per ogni lavoro in un dato quartiere l’approvazione dei propri abitanti, senza considerare che nel 2002 la partecipazione è stata resa obbligatoria per i progetti di rigenerazione urbana in tutta la Francia. In Gran Bretagna l’assetto territoriale è uno dei pochi settori in cui le decisioni politiche e pratiche che influenzano la qualità della vita delle persone sono state a lungo tempo oggetto di coinvolgimento del pubblico in forme diverse, facendo in modo che la legge del 1968 “Town and Country Planning” introducesse la partecipazione nei processi di pianificazione. Si tratta di forme di pianificazione che si sono generate odiernamente e sono



sicuramente differenti da quelle pionieristiche su scala territoriale attuate da Geddes e Howard i quali avevano un'idea di città giardino che, come descritto da Hall creavano nuove forme di insediamento senza interferenze o domande, in una visione del progettista come sovrano onnisciente (Ivi, p.30). Questo genere di pianificazione ha subito diverse osservazioni in quanto non vi è stata possibilità di garantire controllo e certezza, generando invece eccesso di semplificazione della realtà sociale, difficoltà a trattare con sistemi politici decentrati e conciliare le tensioni presenti fra le diverse posizioni. Gli elementi caratterizzanti questo genere di pianificazione sembrerebbero essere ancora presenti determinando così un ritardo dell'integrazione dei processi partecipativi nelle pratiche pianificatorie.

Il 1960 ha rappresentato un momento evolutivo per la pianificazione che inizia ad orientarsi verso un modello sinottico che evidenzia la necessità di delineare obiettivi, traguardi, valutazione dei mezzi, analizzare l'ambiente e prendere in considerazione diverse opzioni politiche. Carpetier nella sua analisi, evidenzia come gli sviluppi più importanti della partecipazione nel contesto della pianificazione hanno riguardato principalmente due punti: prima di tutto l'istituzionalizzazione di un ruolo limitato per un commento pubblico nelle pratiche della pianificazione; in secondo luogo l'inclusione di attori che generalmente erano esclusi da dal formale policy making, incrementando il numero dei partecipanti all'arena al fine di prendere decisioni nell'ambito della pianificazione. Questo modello ha comportato secondo Hall la scomparsa della figura del *progettista, scienziato, planner*. Come rimarcato da Carpenter, anche in questo modello sinottico la partecipazione è rimasta piuttosto limitata in quanto la volontà politica era ancora piuttosto omogenea e il ruolo giocato dal pubblico consisteva nel fornire dei commenti sugli obiettivi di pianificazione, senza venire a concretizzarsi quanto professato invece da Davidoff il quale ha rimarcato la necessità di una democrazia urbana efficace, dove i cittadini possano essere in grado di svolgere un ruolo attivo nel processo di decisione della politica pubblica (Ivi, p.31).

Con la riforma del Titolo V della Costituzione l'indipendenza disciplinare della pianificazione viene a mancare, introducendo il concetto più ampio di governo

del territorio come materia di competenza concorrente. Questa materia viene definita dalla principale sentenza n.196 del 2004 del condono edilizio, ben più ampia dell'edilizia e urbanistica, perché si riferisce a tutto ciò che concerne l'uso del territorio e localizzazione di impianti e attività ossia l'insieme delle norme che permettono di identificare e regolare gli interessi per gli usi ammissibili del suolo. In tal maniera, il governo del territorio mostra di essere vicino anche a delle altre materie per definire e garantire la tutela dell'ambiente (Conti 2007).

Da un punto di vista giuridico, il governo del territorio si configura come una serie di comandi predisposti in maniera graduale, rappresentando una sintesi dei vari strumenti normativi emanati dalle diverse amministrazioni, come Enti locali, i Comuni, le Province e Regioni, configurandosi come una pluralità di poteri pubblici aventi contenuto normativo. Dal punto di vista sostanziale tale disciplina può ritenersi un'attività di governo perché rappresenta un modo di essere di un collettività nel proprio spazio tramite una serie di comandi legislativi che lasciano del campo libero alle opzioni al pianificatore, divenendo così un'attività non tanto dissonante da quella del governo locale (Ivi, p.5). Va osservato che l'oggetto di tutela da parte dell'autorità pubblica è il territorio, con tutte le sue dinamiche di carattere gestionale, di conservazione, sviluppo, che lo rendono denso di significati, e che dunque può essere osservato da differenti punti di vista, dall'urbanista al giurista (Ivi, p. 6).

Il concetto governo del territorio si veste di una funzione che va oltre la separazione tra le materie; difatti oltre all'urbanistica e alla pianificazione del paesaggio vi sono dunque altre materie, come il paesaggio, la difesa del suolo, lo sviluppo locale, la mobilità, le infrastrutture, la protezione degli ecosistemi, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali. Scopo del governo del territorio, che si configura come un metodo o insieme di strumenti, è quello di garantire una certa coerenza alle trasformazioni del territorio sia nello spazio che nel tempo, ma non solo; un ulteriore compito aggiuntivo è soddisfare i bisogni dei propri utenti, favorendo o potenziando uno sviluppo economico, integrando diverse soluzioni a diversi ambiti e livelli, spaziali ma anche economici e sociali.

Il governo del territorio attua un ragionamento che spesso si basa sulla disposizione qualitativa delle cose in maniera ordinata e armoniosa, ponendo attenzione non solo sui limiti e i vincoli, creando dei modelli che possano garantire spazio dove i vari aspetti quantitativi hanno creato congestione, ma anche tempo, dinamica importante che consente di creare un valore aggiunto. La natura del governo del territorio trova le proprie origini sia nella progettazione fisica della città e del territorio, sia nella prescrizione dei comportamenti individuali in relazione all'interesse collettivo. A tal fine le amministrazioni utilizzano principalmente strumenti di tipo urbanistico come piani, programmi o progetti. Tuttavia, vengono adottate anche linee di intervento come le politiche territoriali realizzate dalle amministrazioni locali, regionali e dello Stato per conseguire i propri obiettivi prefissati. Rispetto al ruolo che ha assunto in principio il piano in quanto progetto nell'ambito dell'urbanistica, oggi questa posizione viene a mancare perché la realtà urbana è notevolmente cambiata, e le trasformazioni in atto di carattere economico, sociale, ambientale, demografico, non possono più essere gestite con gli strumenti che da sempre hanno caratterizzato l'urbanistica. Riutilizzo di aree e di complessi edilizi per nuove funzioni, realizzazione di nuove centralità, riprogettazione degli spazi per l'uso pubblico, sono tutte componenti della nuova azione urbanistica che tende dunque non più ad ampliare la città, ma a trasformarla, con modalità che richiedono capacità di analisi, programmazione e gestione degli interventi, avviando delle forme di governo del territorio rientranti nell'ambito della governance, così da esercitare una certa influenza sui processi sociali, economici, ambientali e controllandone le trasformazioni del territorio (Francini, Viapiana 2009, p.18).

In linea con le evoluzioni in tutte le scienze dei beni culturali che hanno permesso una maggior apertura all'interdisciplinarietà, il paesaggio assume non più un ruolo meramente oggettivo sottoposto a valutazione estetica, bensì il paesaggio deve essere ritenuto come "sistema complesso di relazioni e di processi costruttivi e distruttivi" assumendo quindi secondo una visione olistica un ruolo principale in tutte le politiche di tutela favorendo la confluenza interdisciplinare nelle diverse pratiche

così da favorire il dialogo, confronti e interazioni fra i diversi saperi tecnico - scientifici e umanistici.

In tale maniera sarà possibile attribuire un valore aggiunto ai vari contributi superando la logica dell'autoreferenzialità del sapere specialistico che pare essere secondo Giuliano Volpe incapace di “comprendere i fenomeni complessi” ma anche di garantire una forma di tutela basata su una progettualità e confronto con la società contemporanea, privilegiando invece una forma di tutela limitata ai soli – ma necessari – vincoli (Carletti 2014, p.109).

Secondo Magnier, sulla base delle novità e dei nuovi approcci del paesaggio nel governo del territorio, la sociologia potrebbe offrire un contributo piuttosto originale anche rispetto ad altre sue applicazioni nelle politiche pubbliche. Nello specifico il compito principale del sociologo nell'ambito della progettazione paesaggistica fa riferimento alla definizione di un “quadro propedeutico delle rappresentazioni esperienziali ed esperite del paesaggio, una descrizione del” terzo spazio”, un bilancio “interpretativo” dei confini paesaggistici”. Ritenendo il paesaggio un'area tematica (Magnier 2013, p.47), secondo Magnier il contributo sociologico è indispensabile al fine di comprendere quale sia il “bisogno”, cioè quello che gli urbanisti definiscono valutazione soggettiva della qualità, e che si basa essenzialmente sulla popolazione.

Un approccio multidisciplinare secondo Donato e Badia è indispensabile per affrontare le peculiarità del tema che, se trattato in un'ottica monodisciplinare, garantirebbe esiti non fecondi. Secondo i due economisti al fine di garantire tutela e valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio è necessario il contributo di più discipline integrate fra loro così da stimolarsi vicendevolmente garantendo contributi da più punti di vista con approcci, metodologie, strumenti e linguaggi differenti, garantendo una “contaminazione dei saperi” in antitesi ad una “rigida separatezza e reciproca astrazione” (Donato, Badia 2008, p.207).

Zagari, sostenendo anch'esso che il paesaggio è oggetto di studio di diverse discipline contemporanee pone in rilievo uno degli aspetti più controversi, vale a dire

la problematicità di una scienza del paesaggio, percorso intrapreso dalla geografia con alcune “scuole e studi di grande valore” (Zagari 2006, p.15). La stessa Convenzione del Paesaggio al punto 53 promuove l’approccio interdisciplinare per quanto concerne le attività di salvaguardia, gestione e pianificazione dei paesaggi:

*“ La salvaguardia, la gestione e la pianificazione dei paesaggi possono rivelarsi una questione complessa che coinvolge molteplici enti pubblici e privati e che comporta lavori pluridisciplinari di competenza di varie professioni”*( relazione esplicativa CEP).

Come sostenuto da Turri:

*“allora che cosa ne facciamo del paesaggio come categoria della conoscenza del mondo, come manifestazione segnica, dei diversi territori, in cui esso si configura? Possiamo ridurlo a pura scenografia escludendo gli attori che in esso si muovono? Dobbiamo lasciarlo in mano agli architetti, agli urbanisti, ai tecnici agrari, agli ingegneri? Ai loro calcoli utilitaristici? Escludendo storici, sociologi, poeti, griots, artisti, sacerdoti? Il paesaggio acquista significati se lo leghiamo alla società che produce, ai suoi interni metabolismi, al dialogo o ai conflitti che si producono tra tecnici e poeti, tra ingegneri e artisti”*.

Come sostenuto anche da Kroll:

*“...e ogni paesaggio è una forma di civilizzazione, un’unione di naturale e culturale, nello stesso tempo volontario e spontaneo, ordinato e caotico, caldo e freddo, sapiente e banale. Come tutte le nostre azioni: le più controllate nascondono una parte d’ombra, le più inconsce una parte di razionalità e di efficacia. L’equilibrio è la civilizzazione: fra la selvatichezza e il militarismo, e un p odi entrambi. Io non parlo mai di architettura in se (è forse il compito di un medico o di un contabile) e neppure di urbanistica(è quello di un industriale, di un genio militare o di un geometra del catasto). Tutte queste professioni sono sicuramente dignitose, ma poco “olistiche”: il paesaggismo è veramente olistico, e un’architettura che su di esso si fonda subito diviene strumento di civilizzazione”*(Kroll 1999, p.9).

Kroll evidenzia come nel rapporto città campagna, città – campagna fabbrica per meglio dire i paesaggi abbiano subito modifiche consistenti:

*“Il paesaggio edificato ha subito mutazioni simili: è stato violentemente taylorizzato, tanto nelle città quanto nelle campagne. Il paesaggio è diventato una <<cosa>>”<sup>42</sup>* (Ibidem).

---

<sup>42</sup> Kroll individua una serie di esempi eclatanti di trasformazioni attuate nel paesaggio. Ne sono un esempio i processi di industrializzazione dei paesaggi portati avanti da Sicco Mansholt che negli anni

Condividendo quanto affermato da Turri, in questo senso non è di primaria importanza sostenere che il paesaggio sia polisemico, bensì il fatto che assume rilevanza a partire da un livello percettivo, rintracciando gli iconemi che lo compongono al fine di riconoscere un territorio, comprenderne i rapporti fra i vari elementi che ne garantiscono il “funzionamento e l’esistenza”, basilari per il lavoro del pianificatore (Turri 2010, pp.93-94). È importante ai fini dell’appartenenza territoriale attribuire un significato funzionale a tutti gli elementi che compongono un dato territorio, riconoscibili similmente da tutti i componenti della società (Ivi, p.100).

Il Codice dei beni culturali e del paesaggio ha istituito il potere – e dovere – da parte delle Regioni di redigere i propri Piani paesaggistici tenendo conto del profilo descrittivo e prescrittivo. In tal maniera l’intervento pubblico a sostegno del paesaggio non sarà confinato ai soli beni paesaggistici ma esteso ad ogni parte del territorio per il bene di tutti i cittadini. La tutela che può essere definita come “l’insieme delle azioni e norme giuridiche poste in essere al fine di prendersi cura della qualità paesaggistica del territorio, non solo come conservazione dello stato esistente” non dovrebbe essere ritenuta un’azione limitata alla sola conservazione, bensì dovrebbe essere affiancata da attività di valorizzazione cercando di raggiungere un equilibrio fra tradizione e innovazione ( Cundari 2010, p.77).

Secondo quanto previsto dal Codice medesimo, le Regioni possono optare per i Piani urbanistico-territoriali che prendano in considerazione e integrare i valori paesaggistici<sup>43</sup>, oppure per i Piani paesaggistici in senso stretto (Cecchetti, 2006,

---

sessanta proponeva un progetto razionale per meccanizzare l’agricoltura strappando via tutte le siepi negli ambiti agricoli (cfr Kroll 1999, p. 10).

<sup>43</sup> Si fa riferimento alla “Pianificazione territoriale orientata”, vale a dire quella tipologia di pianificazione che prenda in considerazione i valori paesaggistici, rappresentando così uno strumento di integrazione dei valori paesaggistico – ambientali all’interno delle pratiche di governo del territorio, rispetto alla “pianificazione orientata”, fondata sui Piani Paesaggistici in senso stretto. Generalmente le Regioni adottano il primo genere di pianificazione perché così facendo possono utilizzare le competenze normative e amministrative del governo del territorio, permettendo oltretutto un miglior coordinamento tra le politiche relative sia all’assetto del territorio sia a quelle contemplate all’art. 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, cioè tutela e valorizzazione del paesaggio regionale. Vi è da ricordare anche che la materia governo del territorio è presente sia nella pianificazione di tipo dedicata sia in quella orientata, dove all’art. 135 del Codice, comma 4 lettera “d”, ne vengono individuati alcuni elementi tipici.

p.160). I primi, noti anche come Piani Territoriali di Coordinamento Regionale, sono stati introdotti con la Legge urbanistica 1150 del 1942, con lo scopo di coordinare i vari Piani Regolatori dei singoli Comuni. Questi strumenti in linea di principio dovrebbero essere integrati dalle leggi Regionali con lo scopo di renderli più funzionali facendo sì che possano disciplinare dal punto di vista amministrativo tutti i vari aspetti inerenti gli utilizzi del territorio, individuandone i criteri di crescita. Malgrado tutto, va osservato che a distanza di molti anni non tutte le Regioni d'Italia hanno deciso di dotarsi di tale legge. L'interesse dei Piani Territoriali di Coordinamento Regionale è orientato all'organizzazione economica, ad esempio l'individuazione di grandi aree industriali, cercando di stabilire le direttive da seguire nel territorio di riferimento in rapporto a:

1. zone soggette a speciali vincoli o limitazioni di legge;
2. zone che devono essere riservate a particolari destinazioni, come università, parchi, aree commerciali e altre ancora;
3. zone da selezionare affinché vengano destinate per nuclei edilizi o impianti di particolare rilievo per la loro natura oppure importanza;
4. reti per le principali linee di comunicazione stradali, ferroviarie, elettriche, della navigazione, siano esse esistenti o in fase di programmazione (Francini, Viapiana 2010, p.44).

I Piani Territoriali di Coordinamento Regionale sono sottoposti all'approvazione con Decreto del Presidente della Giunta regionale, successivamente pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale. Con lo scopo di renderlo fruibile al pubblico, viene destinato un modello del Piano in ogni Comune di riferimento, per far in modo che venga data disciplina e anche un determinato ordine all'iniziativa privata (*Ibidem*).

In Italia il Piano Paesaggistico invece ha avuto una sua evoluzione storica risalente alla fine degli anni trenta del secolo scorso. Più precisamente, il Piano Paesistico venne istituito dalla Legge n. 1497 del 1939 che prevedeva la realizzazione dello strumento pianificatorio al fine di tutelare le aree definite

come “bellezze d’insieme”, che venivano sottoposte a vincolo paesaggistico mediante la “dichiarazione di notevole interesse pubblico”.

La formazione dei piani paesistici può essere ricondotta a due fasi, una delle quali caratterizzata da una produzione piuttosto limitata che pare essersi dimostrata inefficace rispetto alla seconda, caratterizzata da una maggiore efficacia e un maggiore avanzamento scientifico. Per esattezza, nella prima fase vengono realizzati e approvati in Italia, tra il 1943 e il 1972 ben quattordici piani paesistici che sono stati promossi prima dal Ministero dell’Educazione Nazionale, e successivamente dal Ministero della Pubblica Istruzione. Malgrado lo scopo dei Piani fosse quello di contenere le spinte di trasformazione, non riuscirono a dimostrare la propria efficacia; essi prevedevano delle analisi scientifiche alquanto limitate, e proposte di tutela caratterizzate da zonizzazioni per regolare quantità e qualità delle edificazioni, ma anche la visibilità del panorama.<sup>44</sup>

La seconda fase invece attribuiva ai Piani paesistici una funzione di cornice per le attività di programmazione e valorizzazione turistiche, venivano gestiti dalla Cassa del Mezzogiorno, con un duplice obiettivo: bilanciare la realizzazione di impianti industriali con un potenziale di inquinamento alquanto elevato, e concentrare l’attenzione sui Comprensori di sviluppo turistico, vale a dire promuovere interventi in tutte quelle aree definite “a vocazione turistica”, dove le direttive finalizzate ad erogare agevolazioni creditizie ai suddetti comprensori ponevano dei vincoli per la salvaguardia dei valori di carattere ambientale e paesaggistico (Baldi 2007, p.51).

Difatti in un primo momento la Cassa del mezzogiorno riuscì a finanziare diversi Piani Territoriali Paesistici dei Comprensori di sviluppo turistico, ma successivamente finanziò insediamenti turistici anche in assenza di piani, molti

---

<sup>44</sup> In merito a questo va sottolineato che in seguito vennero realizzati dei Piani urbanistici che non consentivano alcuna possibilità per nuove edificazioni (Baldi, 2007).



dei quali non vennero mai approvati mentre altri invece non vennero comunque mai realizzati<sup>45</sup>.

Un significativo punto di svolta lo si ha negli anni Settanta con il Decreto del Presidente della Repubblica 616 del 1977, che attribuisce alle Regioni competenze circa le materie della tutela del paesaggio e dell'approvazione e formazione dei Piani paesistici, anche se in base all'art. 9 della Costituzione lo Stato aveva sempre l'obbligo di vigilare sull'operato delle Regioni. Con la Legge 431/1985 si ebbe un ulteriore rinnovamento sulla pianificazione del paesaggio ma anche su quella ordinaria, facendo sì che i Piani paesistici potessero essere resi obbligatori in tutte le Regioni, lasciando a queste un margine di discrezionalità sul tipo di pianificazione da attuare entro due anni dall'entrata in vigore della legge (Ivi, p.53).

Il Piano paesistico, contemplato anche dalla Legge 1497 del 1939 si differenzia rispetto a quello definito dalla Legge 431 del 1985; precisamente lo strumento pianificatorio definito dalla 1497 si preoccupa della tutela di alcune aree caratterizzate da bellezze naturali e quindi sottoposte a vincolo. La legge 431 del 1985 distingue invece i Piani paesistici dai Piani territoriali con specifica considerazione degli aspetti paesistici. Questi strumenti sono stati ritenuti "equipollenti" in quanto non possono prescindere dagli aspetti relativi all'assetto e sviluppo del territorio. Oltretutto rispetto ai Piani contemplati dalla legge 1497, gli strumenti di pianificazione previsti dalla legge 431 hanno una scala territoriale molto più ampia che può corrispondere all'intera regione (Cammelli 2012, p. 554).

La Convenzione Europea del Paesaggio ha influenzato notevolmente lo strumento di pianificazione del paesaggio, cercando di migliorarne la gestione della pianificazione medesima e l'efficacia dell'operatività. Independentemente da quale tipologia di strumento le Regioni intendano adottare, la denominazione

---

<sup>45</sup> Va osservato che alcuni di questi Piani rappresentano degli esempi di avanguardia, come il Piano dei Campi Flegrei, oppure il Piano Paesistico della Costiera Amalfitana. Si tratta di esempi di pianificazione che si basano sui metodi per la tutela e il restauro ambientale, dove oltre la tutela di alcuni beni, sono evidenziati alcuni indirizzi per la conservazione e il miglioramento (Baldi 2007).

sarà sempre *Piano Paesaggistico*, introducendo alcune novità come l'individuazione di progetti prioritari e relative misure di incentivazione per migliorare l'aspetto operativo del Piano medesimo. Al fine di attuare uno snellimento delle pratiche riguardanti le procedure di autorizzazione, è stato realizzato un Accordo con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio per l'intesa del Piano paesaggistico. A seconda delle caratteristiche storiche e naturali, i Piani paesaggistici "individuano ambiti definiti in relazione alle tipologie, rilevanza ed integrità dei valori paesaggistici; al fine di migliorare la qualità del paesaggio i Piani definiscono per ciascun ambito specifiche prescrizioni e previsioni" in base a:

- a) il mantenimento delle proprie caratteristiche non solo morfologiche, ma anche delle tipologie architettoniche, delle tecniche e dei materiali costruttivi;
- b) la definizione delle linee di sviluppo urbanistico ed edilizio conformi ai valori presi in considerazione con la precisazione che non venga intaccato il pregio paesaggistico del territorio.;
- c) reintegrare i valori preesistenti tramite attività di recupero e riqualificazione di immobili e di aree sottoposti a tutela a causa di degrado;
- d) valorizzare il paesaggio tramite l'identificazione di interventi in coerenza anche ai principi dello sviluppo sostenibile.

Un Piano paesaggistico si compone e si articola in obiettivi, contenuti, fasi, livelli di efficacia e coordinamento:

- 1) *obiettivi*: vengono definite dal Piano tutte le trasformazioni che siano compatibili con i valori paesaggistici, ma anche le diverse linee di intervento circa il recupero e riqualificazione degli immobili e aree sottoposti a tutela. Oltretutto tra gli obiettivi il Piano specifica gli interventi di valorizzazione del paesaggio in relazione anche allo sviluppo sostenibile (Baldi, p.68);

2) *contenuti*: il Piano paesaggistico consta di tre contenuti, uno descrittivo che prevede una ricognizione del territorio e l'individuazione degli ambiti paesaggistici in virtù dei valori che li caratterizzano; uno prescrittivo, che individua gli interventi per la tutela e valorizzazione del paesaggio; e infine un contenuto propositivo che prevede la determinazione di azioni atte alla riqualificazione, valorizzazione e gestione del paesaggio regionale e ne indica gli strumenti per l'attuazione e le misure di incentivazione;

3) *fasi*: La realizzazione di un Piano paesaggistico si articola in diverse fasi:

- a) Ricognizione di tutto il territorio sottoposto ad interesse del piano e determinazione dei valori paesaggistici;
- b) individuazione delle aree tutelate dalla legge;
- c) analisi delle dinamiche di trasformazione del territorio;
- d) definizione degli ambiti paesaggistici;
- e) elaborazione delle prescrizioni generali e operative inerenti la tutela e gli usi del territorio definito dai vari ambiti;
- f) circoscrivere tutte le misure per la conservazione delle caratteristiche delle aree tutelate direttamente dalla legge e, se necessario determinare le azioni per la valorizzazione degli immobili o aree dichiarati di notevole interesse pubblico;
- g) determinazione degli interventi da applicare alle aree degradate o significativamente compromesse;
- h) adeguato inserimento degli interventi di trasformazione del territorio in relazione alle azioni e investimenti finalizzati al conseguimento dello sviluppo sostenibile;
- i) individuazione di nuove aree o immobili da sottoporre a tutela e nuovo uso.

4) *Efficacia*: l'efficacia dell'azione del piano interessa due tipologie di aree: alcune aree in cui ricadono i beni paesaggistici già

tutelati dalla dichiarazione di notevole interesse pubblico, altre per cui vengono realizzati dei parametri vincolanti (Ibidem).

5) *Coordinamento*: il coordinamento deve avvenire con gli altri strumenti di pianificazione: i piani paesaggistici devono oltretutto attivare delle azioni di coordinamento con altri programmi, progetti o altri strumenti di pianificazione a livello regionale e nazionale per il conseguimento dello sviluppo economico. Al Piano Paesaggistico devono essere conformati tutti gli strumenti di pianificazione di Comuni, Aree metropolitane e Enti gestori delle aree protette (Ivi, p.69).

La pianificazione del paesaggio si configura in questo modo come un'attività pianificatoria di tipo processuale; Pianificatoria perché fa riferimento a tutti gli elementi sopracitati che compongono lo strumento di Piano, e processuale perché deve tener conto della dinamicità del paesaggio, delle sue evoluzioni e degli esiti derivanti dal rapporto circolare fra società e paesaggio medesimo. Quest'ultimo, che è mutevole e vivo nel tempo, è frutto di tutta una serie di azioni individuali che modificano o interpretano un dato luogo influenzando abitudini, norme e leggi, ma soprattutto "è mosso da tradizioni, riforme, rivoluzioni e la comunità che lo vive vi si nasconde come un testo in evoluzione perenne" (Zagari 2006).

Specificamente alla progettazione del paesaggio Zagari sostiene che essa ha una notevole importanza in quanto è necessaria al fine di tener conto di tutti gli aspetti mutevoli, instabili e fragili che compongono il paesaggio. Nella progettazione del paesaggio andrebbe fornita una maggior chiarezza nel quadro legislativo in merito alla tutela, gestione e innovazione, indispensabili anche per la formazione delle professionalità che – tenendo conto delle complessità crescenti – necessitano di un "apporto congiunto di più fisionomie di più studiosi e progettisti" (Ivi, p.22). Secondo Zagari "il paesaggio si forma, nella consapevolezza di chi lo vive, quando una sequenza di elementi diventi riconoscibile e comunichi un valore rappresentativo"(Ivi, p.23). Pertanto il progetto di paesaggio ha un fine molto complesso:

*“Si tratta innanzitutto di avere capacità di diagnosi, sapere cioè riconoscere in un contesto quei particolari caratteri nei quali si fissa questa qualità, comprenderne la natura di valore culturale, coglierne il significato storico, le leggi evolutive, le proiezioni di futuro. Si tratta poi di partecipare all’evoluzione della consapevolezza del paesaggio nella comunità che lo vive, con una ricerca di circuiti virtuosi fra le aspirazioni di promozione economica e l’espressione dei suoi caratteri. Si tratta, infine, di saper ideare e condurre con competenza un’azione creativa conseguente, con un giusto equilibrio di utopia e realismo”*(Ivi, p.24).

La convivenza fra patrimonio naturale e artistico e la sua tutela ed evoluzione necessitano di capacità di iniziativa e definizione di strategie. il progetto del paesaggio secondo Zagari è uno strumento necessario per il nostro Paese in grado di far fronte al degrado derivante da guerre e ricostruzioni, e che oggi rappresenta una condizione della società di massa. Le rapidissime evoluzioni avvenute negli ultimi cinquant’anni relative all’urbanesimo, all’uso individuale dei mezzi di trasporto, al decentramento, al turismo, all’informatica hanno comportato delle sostanziali modifiche e ripercussioni anche sul paesaggio come non è avvenuto in epoche precedenti (Ivi, p.47).

## **2.5 La partecipazione nelle politiche e nella pianificazione del paesaggio**

Con la Convenzione Europea del paesaggio – grazie al suo carattere prescrittivo e ordinativo – si intende attuare una serie di percorsi di governance del territorio e di partecipazione per far fronte alle trasformazioni del territorio adottando come principale elemento d’azione il paesaggio. Per fare in modo che vengano attuate le “politiche del paesaggio” mediante “misure specifiche” è necessario intervenire primariamente sulla popolazione per fare in modo che vengano generati atteggiamenti fondati sulla responsabilità e sulla competenza.

Solo in un secondo momento sarà possibile invece procedere ad attuare le misure relative all’individuazione e alla valutazione, vale a dire tutti gli strumenti che agiscono direttamente sul paesaggio. come ben definito nei paragrafi A e B dell’art. 6 della Convenzione, le attività di sensibilizzazione e di formazione ed educazione sono indispensabili per garantire il primo importante traguardo nella definizione

delle politiche paesaggistiche. Se, come ritenuto da Petroncelli, le identità assumono nel contesto paesaggistico un “ruolo nevralgico” indipendentemente che esse facciano riferimento ad elementi materiali o immateriali, esse oggi rappresentano l’esito di quanto l’uomo ha configurato nel tempo, e quindi si tratta di elementi ben radicati nella comunità. Per tale motivo la Convenzione attribuisce un ruolo primario e referenziale alle popolazioni nella stessa definizione di paesaggio (Petroncelli 2013, p.6).

Nelle varie definizioni della Convenzione (obiettivi di qualità paesaggistica, politica del paesaggio, salvaguardia dei paesaggi, gestione dei paesaggi, pianificazione dei paesaggi) si ritrovano tutta una serie di misure relative alla “sensibilizzazione e formazione ed educazione” e alle diverse politiche orientate alla protezione, gestione pianificazione. Vale a dire che se la protezione rappresenta senza dubbio uno degli obiettivi principali, è compito della gestione garantire la salvaguardia, recupero e valorizzazione, nonché sviluppo delle risorse procedendo con l’individuazione dei valori culturali per poi procedere con una definizione degli obiettivi, metodi e strumenti di natura tecnica e finanziari così da poter pianificare strategie finalizzate ad un’intensificazione della qualità paesaggistica (Ivi, p.8).

La Convenzione propone una serie di misure rivolte alla sensibilizzazione sia per favorire la partecipazione sociale sia per fare in modo che vengano a configurarsi le varie aspirazioni in linea con le caratteristiche identitarie del paesaggio. In questa maniera, riconoscendo i valori con una corretta percezione si potranno garantire qualità paesaggistica (Ivi, p.9) e fare in modo che non vengano a definirsi degrado e rischi che secondo Petroncelli sono stati frutto di “logiche predatorie” e non orientate al futuro secondo un’ottica di sostenibilità (*Ibidem*). Pertanto, è compito primario delle amministrazioni pubbliche, dei gestori del paesaggio, dei pianificatori e dei progettisti procedere ad una sensibilizzazione delle comunità (*Ibidem*).

La Convenzione all’art. 6 predispose tutta una serie di misure e azioni volte al conseguimento della sensibilizzazione, educazione ed formazione:

“Articolo 6 - Misure specifiche

*A. Sensibilizzazione Ogni parte si impegna ad accrescere la sensibilizzazione della società civile, delle organizzazioni private e delle autorità pubbliche al valore dei paesaggi, al loro ruolo e alla loro trasformazione.*

*B. Formazione ed educazione Ogni Parte si impegna a promuovere :*

*a. la formazione di specialisti nel settore della conoscenza e dell'intervento sui paesaggi;*

*b. dei programmi pluridisciplinari di formazione sulla politica, la salvaguardia, la gestione e la pianificazione del paesaggio destinati ai professionisti del settore pubblico e privato e alle associazioni di categoria interessate;*

*c. degli insegnamenti scolastici e universitari che trattino, nell'ambito delle rispettive discipline, dei valori connessi con il paesaggio e delle questioni riguardanti la sua salvaguardia , la sua gestione e la sua pianificazione”.*

Per quanto concerne le azioni relative alla sensibilizzazione, esse sono rivolte a favorire il coinvolgimento e la partecipazione delle popolazioni per la definizione degli obiettivi di qualità paesaggistica al fine di ottenere da una parte la risposta ad una domanda sociale di paesaggio, mentre dall'altra una “positiva risposta politico – amministrativa” (Prampolini, Rimondi 2013, p.57). C'è quindi, come definito dalla relazione esplicativa della Convenzione, una stretta relazione tra qualità del paesaggio e livello di sensibilizzazione dei cittadini:

*“Il paesaggio appartiene in parte ad ogni cittadino, che ha il dovere di averne cura. Ne deriva che la buona condizione dei paesaggi è strettamente connessa al livello di sensibilizzazione delle popolazioni. In tale prospettiva dovrebbero essere indette delle campagne di informazione e di sensibilizzazione dei cittadini, dei rappresentanti eletti e delle associazioni sul valore dei paesaggi di oggi e di domani” (Relazione esplicativa CEP).*

Le attività di sensibilizzazione secondo la Convenzione sono fortemente legate a quelle relative all'educazione e alla formazione. Queste ultime hanno la potenzialità di fornire alle popolazioni strumenti in grado di “individuare, apprezzare, godere (o rifiutare) i paesaggi della propria vita quotidiana, ma soprattutto di poter esprimere le proprie percezioni e rappresentazioni attraverso la partecipazione ad un progetto di qualità paesaggistica” (Prampolini, Rimondi 2013, p.58). Al fine di conseguire tali traguardi Priore, concordando con quanto sostenuto da Maria Cristina Zerbi “sull'esigenza, indilazionabile [di preparare] tecnici capaci di tutelare paesaggi sensibili, restaurare paesaggi degradati, disegnare nuovi paesaggi,

interpretando nel loro agire non soltanto il punto di vista degli esperti ma anche quello delle comunità locali, delle associazioni di tutela degli interessi collettivi, del pubblico generico” ritiene sia indispensabile formare figure professionali che siano in grado di coadiuvare le “autorità responsabili del processo decisionale descritto all’art.6 della Convenzione, con un’attenzione particolare per la fase del progetto di paesaggio” (Priore 2009, p.70). Pertanto Priore propone una serie di requisiti che dovrebbero essere posseduti dai professionisti del paesaggio affinché possa essere implementato tale processo decisionale. Nello specifico si fa riferimento ad una formazione che garantisca capacità di:

- a) *lavorare secondo metodi che favoriscano l’integrazione delle fasi di sensibilizzazione, analisi e progetto, assicurando un dialogo permanente con l’insieme dei saperi scientifici e dei saperi comuni suscettibili di contribuire al processo in esame;*
- b) *analizzare ed interpretare la dimensione oggettiva dei territori considerati, promuovendo l’identificazione dei loro caratteri distintivi, anche a livello relazionale, al fine di rendere possibile il riconoscimento di paesaggi che riflettano valori condivisi da comunità adeguatamente sensibilizzate;*
- c) *stimolare e comprendere le aspirazioni di tali comunità per quanto riguarda le caratteristiche paesaggistiche dei loro ambienti di vita, aiutandole ad orientarsi rispetto alle diverse possibilità di intervento ed evitando di imporre visioni personali o di stabilire graduatorie e gerarchie auto – referenziali;*
- d) *assistere le autorità politiche e/o amministrative competenti nel lavoro di traduzione delle aspirazioni delle popolazioni in obiettivi di qualità ed attività di salvaguardia, conservazione, mantenimento, gestione, governo, valorizzazione, restauro e/o creazione della dimensione paesaggistica dei territori considerati (Priore 2009, p.71).*

Indipendentemente da quali categorie professionali possano essere ritenute da Zerbi “tecnici capaci di tutelare i paesaggi” (se si faccia riferimento ai soli architetti, ingegneri, urbanisti e agronomi), ritengo che quanto espresso – e condiviso - nei punti sopraelencati da Priore siano capacità possedute da professionisti afferenti ad altre discipline. Nello specifico la sociologia del territorio è in grado di assolvere ad almeno tre punti ( punti “a”, “b”, “c”, e in buona parte anche “d” per quanto riguarda la parte relativa ad “*assistere le autorità politiche e/o amministrative competenti nel lavoro di traduzione delle aspirazioni delle popolazioni*”).



Al riguardo Annick Magnier sostiene che la sociologia possa proporre un'analisi delle culture di paesaggio che metta in rilievo gli aspetti conflittuali che vengono a generarsi fra le comunità. Il paesaggio viene inteso come “vettore di identificazione in una società dai legami multipli e labili” adottato principalmente dagli amministratori come strumento per il marketing territoriale. La progettazione – specificatamente paesaggistica, ma a mio avviso non solo - secondo la sociologa del territorio ha un approccio comunicativo e transattivo che non è in grado di risolvere tutti i conflitti; indubbiamente significativi contributi possono essere offerti nell'educazione alla sostenibilità, nel favorire la produzione di paesaggi più apprezzati, produrre processi deliberativi all'interno delle comunità locali, ma per andare oltre è necessario che vengano definiti obiettivi del progetto di paesaggio. Il compito della sociologia nell'ambito della progettazione partecipata non si limita al solo – seppur importante – coinvolgimento delle popolazioni. Compito della sociologia soprattutto nella pianificazione paesaggistica è quello di comprendere quali possano essere le interpretazioni conflittuali del paesaggio, siano queste più o meno esperte, ma anche definire quali possano essere gli impatti sociali delle diverse scelte progettuali, effettuando un'attività di controllo sugli effetti prodotti dall'autoselezione nei processi partecipativi indispensabili per l'attuazione della progettazione del paesaggio (Magnier 2013, p.50). L'impegno del sociologo è finalizzato al diretto coinvolgimento nell'ambito dei processi decisionali, di pianificazione del territorio e della gestione dei conflitti. Il binomio partecipazione/conflitto risulta essere centrale nel contributo scientifico della sociologia nell'ambito dei processi decisionali interessanti la sfera pubblica. La partecipazione nella gestione della *res publica* ha una sua tradizione che può essere ricondotta a quella Statunitense in un contesto in cui, negli anni quaranta e cinquanta, la partecipazione viene evocata in “risposta ad esigenze integrazioniste di gruppi sociali marginali” in cui la democrazia rappresentativa viene a manifestarsi anche a scala di micro ambito in cui si assiste ad “un'ascesa e autorealizzazione personale dell'individuo” che contribuisce alla nascita di gruppi e comitati su dalla scala regionale e urbana a quella nazionale (Belloni, Davico, Mela 2003, p.106).

Per quanto riguarda il panorama nazionale, solamente negli ultimi decenni vi sono stati interventi legislativi volti a favorire attività di fruizione e valorizzazione unitamente alla tutela e valorizzazione<sup>46</sup>, come il caso del D. lgs 490/99, la Legge Costituzionale n.3 del 2001 che apporta delle modifiche al titolo V della Costituzione, ed infine il D. lgs n.42 del 2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Secondo Donato e Badia oltre alle innovazioni legislative e istituzionali, vi sono state delle novità in merito alla tutela dei siti culturali e del paesaggio anche dal punto di vista delle logiche di gestione dei servizi pubblici. Difatti nelle politiche di valorizzazione la Pubblica amministrazione riveste un ruolo centrale nella fitta rete di attori interessati. Per gestire tali network sono indispensabili conoscenze, competenze e capacità relazionali per garantire iniziative autonome, armoniche e coerenti non solo fra loro ma anche nei confronti di strategie di sviluppo locale. Pertanto gli indirizzi intrapresi dalla pubblica amministrazione - con un ruolo di “regia e regolazione” – sono basati “sul coinvolgimento, sulla partecipazione, sulla mobilitazione delle energie, delle competenze e della creatività degli attori locali”, con la consapevolezza delle difficoltà derivanti dai loro differenti linguaggi e orientamenti in un confronto diretto e su un unico piano. Si assiste così ad un passaggio significativo dallo “Stato dei Servizi” allo “Stato Regolatore” e quindi dal modello del New public management” a quello del “public governance” (Donato, Badia 2008, p.192) teso ad uno sviluppo che “parta dal basso, che tenga conto delle specificità locali, e che, seguendo i principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale,

---

<sup>46</sup> La valorizzazione – coerentemente con le esigenze di tutela - del paesaggio è contemplata all’art. 5 del Codice, dove viene indicata la sua importanza nel concorrere alla promozione dello sviluppo della cultura; pertanto le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle proprie competenze, sono invitate a sostenere e promuovere attività di conoscenza, informazione e formazione, ma anche riqualificazione e fruizione del paesaggio favorendo, se possibile, anche la realizzazione di nuovi valori paesaggistici che siano coerenti ed integrati (Donato, Badia 2008, p.2). A giudizio di Donato e Baida, la valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio necessita di approcci orientati “dal basso verso l’alto” e quindi fondati su concetti di partecipazione, trasparenza, identità locale. Nelle politiche di valorizzazione (Ivi, p.9). affinché vi siano scelte gestionali appropriate dei siti culturali e del paesaggio, è opportuno riflettere sulle tipologie dei servizi, sulle scelte relative al rafforzamento delle identità locali, alla partecipazione e coinvolgimento delle comunità locali e alla comunicazione verso l’esterno come il caso delle politiche di sviluppo finalizzate a favorire il turismo qualificato (Donato, Badia 2008, p.12).

abbia quali elementi chiave il coinvolgimento, la mobilitazione, la partecipazione, la costruzione di un progetto condiviso intorno ad un'identità comune". In tal modo si assiste non più ad una produzione di beni pubblici o privati, bensì una coproduzione di valori da parte dei vari soggetti afferenti alla stessa comunità, producendo un "rafforzamento sia delle condizioni di economicità del territorio sia del senso di appartenenza e di identità locale" (Ivi, p.193).

Il territorio assume quindi la "valenza di un Hub", un attrattore di risorse conoscenze e competenze che si riferiscono certamente al settore culturale ma anche a tutti quei settori ad esso interconnessi così da poter realizzare prodotti e servizi su differenti scale, nazionali e internazionali. Si amplia il numero della platea degli attori coinvolti in cui assumono ruolo di rilevanza non solo la pubblica amministrazione e i vari soggetti interessati dei settori culturale e turistico locale, bensì il sistema imprenditoriale, le Università, sistema bancario e fondazioni bancarie locali, associazioni, rappresentanze del mondo economico, movimenti, terzo settore e ovviamente cittadini e comunità (Ivi, p.195).

Per Cundari, sulla base dei principi della Convenzione europea del paesaggio che sanciscono l'obbligo del rispetto del principio di sussidiarietà e di quelli europei in materia di autonomie locali, sarebbe indispensabile provvedere ad un "piano di sensibilizzazione dei cittadini" e dei rappresentanti delle istituzioni per quanto riguarda la qualità del paesaggio. dovrebbe essere auspicabile in alcune condizioni e nei momenti opportuni, la tutela del paesaggio venisse portata avanti con "competenze trasversali e interassessorili" nel rispetto ovviamente da un punto di vista del profilo legislativo della potestà legislativa concorrente Stato – Regioni. In tal maniera sarebbe possibile per le Regioni predisporre delle leggi che garantiscano un governo della dimensione paesaggistica dei territori integrando salvaguardia e valorizzazione, responsabilizzando gli enti locali nella gestione del paesaggio e favorendo il coinvolgimento delle popolazioni (Cundari 2010, p.78).

Ha ragione pertanto Deplano a ritenere che l'obiettivo della pianificazione sia primariamente sociale, teso a soddisfare i bisogni della collettività favorendo lo sviluppo. Nel voler difendere i loro diritti, come difendere l'ambiente o di altre

entità, assume notevole importanza la conoscenza dei contenuti e delle loro legislazioni che li regolano, adottano le pratiche partecipative come mezzo per preservare l'equilibrio uomo – ambiente – paesaggio (Deplano 2009, p.10);

*“Il paesaggio deve diventare un tema politico di interesse generale, poiché contribuisce in modo molto rilevante al benessere dei cittadini europei che non possono più accettare di "subire i loro paesaggi", quale risultato di evoluzioni tecniche ed economiche decise senza di loro. Il paesaggio è una questione che interessa tutti i cittadini e deve venir trattato in modo democratico, soprattutto a livello locale e regionale”*(Relazione esplicativa CEP, 23).

Spesso nella realizzazione di un Piano si parla di partecipazione, contrattazione, collaborazione, attività in cui – mediante comunicazione e informazione - l'attenzione viene rivolta ai diversi portatori di interesse. Nelle diverse pratiche di partecipazione che viene a costituirsi fra cittadini e pubbliche amministrazioni, e le varie attività di coordinamento multilivello fra enti locali - sono finalizzate alla predisposizione di politiche urbane e territoriali sostenibili in funzione ai “processi d'uso e di trasformazione del territorio” – evidenziano come si assiste ad un passaggio fra quella che è la figura dell'utente – destinatario passivo e l'attore nei processi di governance.

Una distinzione saliente che deve essere marcata nelle analisi delle dinamiche della democrazia partecipativa riguarda i processi di tipo top – down, dove le iniziative vengono calate dall'alto da parte delle istituzioni verso cittadini e società civile, e quelli di tipo bottom – up in cui le iniziative partono dal basso seguendo un modello auto organizzativo coinvolgendo la sfera istituzionale. Questa interazione fra diversi livelli, indipendentemente dall'approccio che si intende adottare (top – down o bottom – up), identifica la democrazia partecipativa come strumento di tipo dialogico e processuale indispensabile per la risoluzione dei conflitti. Emerge l'esigenza di un governo della città teso a favorire azioni integrate e interattive delle istituzioni, della società civile e del settore privato. Vi è un duplice intento in tutto ciò: abbandonare una prospettiva di individualismo e allo stesso tempo evitare che processi di globalizzazione possano condurre ad una omogeneizzazione in cui vengono cancellate identità collettive.

Scopo delle pratiche ispirate alla democrazia partecipativa nei processi di pianificazione urbanistica – ma ritengo non solo questi – devono rispondere alle domande della società e tener conto dei loro interessi, adottando decisioni che possano soddisfarli. Le pratiche partecipative sono indispensabili non solo per favorire una responsabilizzazione dei cittadini alle problematiche ambientali, economiche e sociali, ma rendono loro consapevoli di essere attori sociali, soggetti attivi a cui corrisponde una parte di potere decisionale nelle politiche del territorio (Deplano 2009, p.11). In una società complessa si predilige che le decisioni siano partecipate e la democrazia partecipativa – che rappresenta lo strumento mediante il quale si possono risolvere problemi complessi che vengono a generarsi nella società – rappresenta a livello locale un “antidoto allo sfaldamento sociale”. Secondo Deplano la partecipazione deve avere un contenuto procedurale mediante diverse discipline per poter garantire comunicazione e informazione pubblica. Al riguardo i moderni strumenti informatici possono essere di grande aiuto per garantire accessibilità immediata e trasparenza nelle diverse fasi del processo pianificatorio garantendone una sua “effettiva democratizzazione” (Ivi, p.12). Come affermato da Kroll:

*“Il territorio diviene un accogliente luogo di sviluppo , una pedagogia, e non una semplice collocazione di oggetti funzionali. Questo cambia profondamente il processo di ideazione, gli spazi di relazione e le forme stesse dell’architettura. La partecipazione a caldo degli abitanti non è che uno dei modi di attingere questa complessità: anche se è il più autentico, non è il più facile, e non sono sicuro di poterlo, in futuro, utilizzare ancora con l’intensità che ho sperimentato. Tuttavia, richiedere, , sia pure in maniera affrettata, il parere degli abitanti , è infinitamente più efficace della consueta impermeabilità”*(Kroll 1999, p.43).

Kroll esaltando l’importanza della partecipazione dei cittadini pone in rilievo tutta una serie di complessità che caratterizzano i processi inclusivi. Nello specifico caso delle scelte da attuare per le politiche del paesaggio, come suggerisce Prampolini sarebbe interessante comprendere se la partecipazione per le scelte del territorio possano essere attuate “passando attraverso il paesaggio; considerato che territorio e paesaggio sono differenti, ovviamente sarà differente anche parlare di governo del territorio e governo del paesaggio: *“se partire al governo del territorio*

*significa riferirsi ad un oggetto e agli interessi relativi a questo oggetto, considerare prioritario il governo del paesaggio significa invece valutare gli interessi territoriali, ambientali, paesaggistici e sociali del rapporto tra un soggetto e un oggetto”*( Prampolini, Rimondi, p.56). Condividendo il pensiero di Prampolini e Rimondi, una nota rafforzativa per auspicare ad un governo del paesaggio è data da due considerazioni basilari: prima di tutto, come specificato da Priore bisogna tener conto dell’integrazione della dimensione paesaggistica in tutte le politiche di assetto del territorio: nello specifico l’art. 5.d della Convenzione impegna gli Stati a:

*“integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle a carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un’incidenza diretta o indiretta sul paesaggio”* (Priore 2009, p.62).

In secondo luogo al fine di rendere applicabile la Convenzione nella sua interezza, nonostante difficoltà interpretative e di implementazione, il governo del paesaggio è un’aspirazione sancita all’art.1.e della Convenzione:

*“Gestione dei paesaggi” indica le azioni volte, in una prospettiva di sviluppo sostenibile, a garantire il governo del paesaggio al fine di orientare e di armonizzare le sue trasformazioni provocate dai processi di sviluppo sociali, economici ed ambientali”* (CEP).

Risulterebbe pertanto ben difficile – se non impossibile – a mio avviso attuare una gestione dei paesaggi senza determinare un vero e proprio governo del paesaggio (sarebbe interessante al riguardo adottare il termine “governance del paesaggio” in riferimento all’importanza/necessità di forme di partecipazione, di coordinamento, di partenariato finalizzate al coinvolgimento ed empowerment di una vasta pluralità di attori interessati nella definizione delle politiche paesaggistiche). Difatti, sulla base di quanto già espresso durante la Convenzione “ogni azione sul territorio va intesa come azione sul paesaggio” (Priore 2009, p.62), ne consegue che la gestione del territorio implica la presa in considerazione della dimensione paesaggistica in tutte le sue linee di intervento. Con questo si potrebbe pensare a forme di gestione territoriale in chiave paesaggistica, favorendo quindi un “governo del paesaggio” così come auspicato dalla Convenzione stessa, anche se questo significherebbe

indubbiamente “cambiare completamente di prospettiva” (Prampolini, Rimondi 2013, p.56).

Un’ulteriore riflessione merita di esser affrontata in chiusura alle argomentazioni proposte, vale a dire le modifiche che sono state apportate al Codice nel 2006 come la cancellazione degli obiettivi di qualità paesaggistica – introdotta nel testo originario della Convenzione – e l’indicazione che la qualità medesima debba essere perseguita con gli indirizzi elaborati dai poteri pubblici in base alle ambizioni delle popolazioni di riferimento, che sono di notevole importanza per il mantenimento e miglioramento del paesaggio e il loro consenso è determinante per il successo dello strumento pianificatorio. È importante al riguardo specificare che il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, facendo riferimento alla Convenzione Europea del Paesaggio, assicura la partecipazione dei soggetti interessati alle politiche del paesaggio. Differentemente dalla convenzione internazionale, che sottolinea la necessità di un ricorso a processi deliberativi e, per le amministrazioni pubbliche competenti di un determinato paesaggio, la necessità di interpretare le aspirazioni della popolazione in relazione alle qualità paesaggistiche del proprio ambiente di vita (Allegretti, 2010), il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio prevede la partecipazione e la concertazione istituzionale nei procedimenti di approvazione – e non nelle fasi di formazione – per tutti i soggetti interessati e per tutte le associazioni<sup>47</sup>, senza richiamare alcuna attenzione sulle popolazioni che abitano il territorio di riferimento (Baldi 2007). Va oltretutto evidenziato come sia stata soppressa la disposizione prevista dalla versione del Codice del 2006 relativa allo scopo di “diffondere ed accrescere la conoscenza del paesaggio le amministrazioni pubbliche intraprendono attività di formazione e di educazione” (Priore 2009, p. 117).

---

<sup>47</sup> Il decreto legislativo n. 42 del 2004 all’articolo 144 “Pubblicità e partecipazione” recita: «Nei procedimenti di approvazione dei piani paesaggistici sono assicurate la concertazione istituzionale, la partecipazione dei soggetti interessati e delle associazioni portatrici di interessi diffusi, individuate ai sensi delle vigenti disposizioni in materia di ambiente e danno ambientale, e ampie forme di pubblicità. A tale fine le regioni disciplinano mediante apposite norme di legge i procedimenti di pianificazione paesaggistica, anche in riferimento ad ulteriori forme di partecipazione, informazione e comunicazione».

A tal riguardo è meritevole di attenzione lo schema proposto da Steiner che mostra l'importanza del processo di coinvolgimento delle popolazioni nella pianificazione del paesaggio (*Ibidem*).

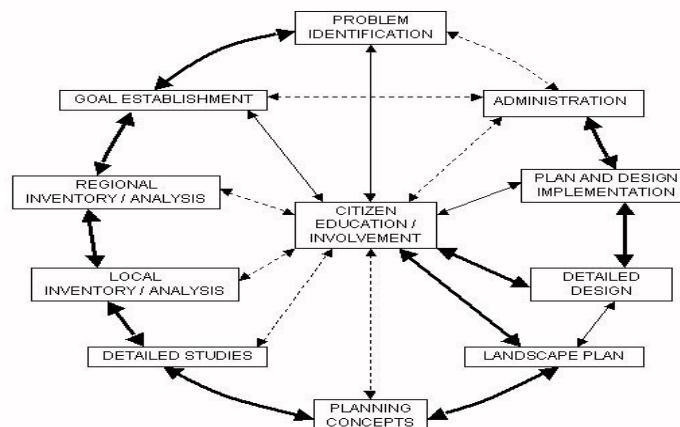


Fig. 2 Schema sull'importanza di coinvolgimento delle popolazioni nella pianificazione del paesaggio. Fonte: [www.wadeamiller.com](http://www.wadeamiller.com)

## 2.6 Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di paesaggio e ambiente

Da un'osservazione attenta dell'art. 9 della Costituzione è possibile notare come tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico si intreccino presupponendo non solo una struttura di tipo normativo, ma anche un comune fondamento etico, storico, civile. In un'interpretazione oggettiva ma allo stesso tempo riduttiva dell'art.9 della Costituzione il paesaggio pare debba essere inteso come un'opera d'arte da conservare così come si mostra. Successivamente, alla luce delle evoluzioni normative europee e nazionali, una interpretazione più moderna presta più attenzione alla dimensione paesaggistica la quale cura deve avvenire anche con il coinvolgimento delle popolazioni nei processi decisionali. Precisamente si specifica come la tutela non sia una funzione riguardante non solo le aree a cui si



attribuisce un “valore eccezionale” bensì “l’intero territorio della repubblica” (Cundari 2010, p.76).

La tutela veniva ad assumere un ruolo simbolico dello Stato, un principio rientrante in un elevato sistema di valori. Uno dei maggiori problemi che si affrontarono, e continua essere oggetto di riflessioni giuridiche, è il riparto delle competenze Stato – Regione. In principio nell’art. 9 già si faceva riferimento riferendosi al concetto di Nazione l’intento di far in modo che la tutela fosse garantita con una gestione unitaria su tutta l’Italia e non vi fosse alcun frazionamento dei poteri su base regionale, cosa che si concretizzò con il riparto delle competenze.

Difatti l’articolo 9 della Costituzione recita:

*“La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica. Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione”.*

Ma la tutela dell’ambiente ha anche altri punti critici relativi alla scissione circa le competenze legislative in materia urbanistica (art. 117) e delle funzioni amministrative (art. 118). Proprio la diversa attribuzione di competenze tra le istanze della Repubblica, vale a dire Stato e Regioni, tanto nelle competenze amministrative quanto nella potestà normativa, hanno generato una separazione fra il paesaggio e la materia urbanistica, venendo meno il raccordo tra la legge Bottai (L. 1497/1939), in capo allo Stato e la legge urbanistica, generando così un conflitto tra la tutela del paesaggio contemplata all’art. 9 e la legislazione urbanistica in capo alle Regioni, attribuita dalla distribuzione dei poteri in base agli artt. 117 e 118.

Tali problematiche sono cause della scarsa cura del paesaggio, creando ancora oggi, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, ulteriori conflitti tra organi statale e regionali. Ma per comprendere meglio il contesto attuale, è opportuno fare un breve excursus delle vicende che hanno generato le diverse problematiche. L’approvazione dei Piani Regolatori o di Ampliamento che avveniva in concerto con il Ministero dell’Educazione Nazionale erano completamente distinti dai Piani Territoriali Paesaggistici. Più precisamente, i Piani Territoriali Paesaggistici, la cui redazione avveniva con l’intesa degli uffici tecnici dei Comuni interessati,

avevano il compito di stabilire quale fosse il rapporto tra le aree libere e aree fabbricabili, le zone di rispetto e l'allineamento e distribuzione dei fabbricati, senza attuare alcuna intesa circa i criteri con una concertazione con i Piani Regolatori Urbanistici.

Date le condizioni che si sono venute a creare, potrebbe sembrare che ciò a cui si credeva fortemente era che i due ambiti potessero rimanere distinti. Ma in verità ciò che non aveva favorito un buon raccordo tra le due leggi erano altri fattori, essenzialmente due: il rigido centralismo amministrativo dello Stato e la maggior influenza esercitata dal Ministero dei Lavori Pubblici, con la sua articolazione del Genio civile, rispetto al Ministero dell'Educazione Nazionale. Per tale ragione competenze e poteri tra i due Dicasteri non furono soppesati in ugual misura<sup>48</sup>.

Dunque il nodo problematico risulta essere l'imperfetta coordinazione delle due leggi, una inerente il paesaggio, l'altra riguardante l'urbanistica. Ma un'equa distribuzione dei pesi tra i due Ministeri non poteva risolvere ancora i problemi; infatti le due leggi dimostravano di essere sbilanciate a causa della loro diversa proiezione che ebbero nella Costituzione nel 1948, dove la tutela del paesaggio venne connessa a quella dei monumenti e del patrimonio storico e artistico, rientrando tra i principi fondamentali a livello statale nella struttura del Ministero della Pubblica Istruzione, mentre il controllo degli sviluppi urbani, della viabilità e relative funzioni amministrative vennero decentralizzati alle Regioni con probabile di delega alle Province e ai Comuni (Settis 2010, p.193).

Competenze in materia urbanistica e paesaggistica iniziarono ad essere rinviate alle Regioni iniziando da quelle a Statuto Speciale, prima fra tutte la Sicilia che poteva godere di un'autonomia legislativa nei settori del paesaggio, urbanistica,

---

<sup>48</sup> In verità la legge Bottai prevedeva in diversi casi la concertazione con il Ministero dei Lavori Pubblici, o comunque la presenza di un suo rappresentante nelle commissioni per i Piani Territoriali Paesistici. Al contrario, la legge urbanistica non prevedeva alcuna concertazione come logicamente doveva avvenire. Difatti i Piani Territoriali di Coordinamento vennero affidati unicamente al Ministero dei lavori Pubblici senza prevedere il concerto con il Ministero dell'Educazione nazionale ma non solo; i Piani Regolatori Generali vennero realizzati in modo tale che il loro interesse potesse ricadere su tutto il territorio comunale, prendendo in considerazione anche le porzioni di paesaggio senza però che venissero incluse le Soprintendenze con lo scopo di poter offrire il proprio contributo (Settis 2010).

beni culturali e musei. Si trattava di un'autonomia che nessuna delle altre Regioni a statuto speciale poteva godere; le Regioni come la Sardegna, la Valle d'Aosta, il Trentino-Alto Adige godevano di forme e condizioni particolari di autonomia a partire dal 26 febbraio del 1948, data in cui ebbero il proprio Statuto, mentre per la Regione Friuli-Venezia Giulia bisognerà attendere il 1963 (Ivi, p.205). Tali Statuti prevedevano competenze in materia di urbanistica in base agli artt. 117 e 118 della Costituzione, la Valle d'Aosta invece ebbe competenza in materia di paesaggio in base all'art.2 lettera q. Nel caso del Trentino-Alto Adige la medesima competenza venne assegnata alle province autonome di Trento e Bolzano ma in aggiunta, in base all'art. 8 n.3 ebbero competenze circa la tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare.

Le competenze variavano per le Regioni a statuto ordinario, per la quale art. 117 prevedeva competenze in materia di urbanistica e di musei e biblioteche di enti locali. Le competenze verso le Regioni non vennero trasferite nel 1948, come prevedeva l'VIII Disposizione Transitoria della Costituzione, ma bisognerà attendere le leggi degli anni Settanta, come la Legge numero 281 del 1970 e la Legge 382 del 1975 (note anche come Leggi-delega) mediante le quali si attua un primo decentramento: precisamente, la Legge del 1970 prevedeva la delega al Governo per emanare dei decreti sul passaggio alle Regioni delle funzioni che furono ad esse attribuite dall'art. 117 Cost. riservando allo Stato le funzioni di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni. Vennero in seguito assegnate alle Regioni funzioni amministrative in materia urbanistica e approvazione di Piani Territoriali, Intercomunali e Comunali, come previsto anche dalla Legge 1150/42, ma non solo; infatti a partire dal 1972, anno di decorrenza del trasferimento delle competenze, venne estesa alle Regioni la facoltà di approvare e redigere Piani Territoriali Paesistici in base alla legge 1497/1939 (Ivi, p.206). Questa estensione però andava oltre i limiti della delega al governo e ignorava la ratio della Costituzione, secondo la quale attribuiva le competenze paesaggistiche allo Stato in base all'art.9, e competenze urbanistiche alle Regioni, secondo la Legge 1150/1942.

I contrasti che si vennero a creare dunque tra Piani Territoriali Paesistici e Piani Territoriali di Coordinamento furono risolti mettendo da parte l'art. 9 della Costituzione e optando per la legge urbanistica, sfavorendo così la tutela del paesaggio.

Ma fu la Legge 382 del 1975 ad innescare un secondo decentramento, obbligando lo Stato al completamento di trasferimento delle funzioni amministrative in base ai settori organici riguardanti le materie indicate dall'art. 117 e non più in base alle competenze dei Ministeri, accorpando così funzioni affini e strumentali. Alle Regioni venne concessa anche la facoltà di sub delegare province e Comuni, mentre allo Stato venne affidato il coordinamento e la funzione di indirizzo tra le Regioni (Ivi, p.208). In questo secondo decentramento viene ad attenuarsi la tutela del paesaggio.

Difatti il D.P.R. 616/77 poneva al centro dell'attenzione la materia urbanistica, intesa in un senso molto ampio, definendola:

*“disciplina dell'uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell'ambiente”(art. 80)<sup>49</sup>.*

La tutela viene così a spostarsi dallo Stato alle Regioni, facendo in modo che a queste ultime vengano destinate le funzioni amministrative come previsto dall'art. 118 della Costituzione, definendo la materia come “beni ambientali”, rimuovendo così il concetto di paesaggio di cui tratta l'art. 9 e optando per il riferimento alle “bellezze naturali”.

In questo contesto veniva a inserirsi la Legge 431 del 1985, nota comunemente come legge Galasso, con lo scopo di porre rimedio al condono edilizio sancito con la legge n. 47 del 1985 denominata legge Craxi-Nicolazzi. La legge Galasso integra alcune previsioni del D.P.R. 616/77, intensificando così le competenze dello Stato e facendo estendere il vincolo paesaggistico della legge 1497/1939 alle altre categorie come coste, fiumi, boschi, cime dei monti, aree

---

<sup>49</sup> Allo Stato venne riservata in base all'art. 81 del D.P.R. 616/77 funzioni di indirizzo e coordinamento, delegando alle Regioni l'individuazione e tutela delle bellezze naturali.

archeologiche e vulcani (Ivi, 210). Oltretutto tale legge imponeva alle Regioni la redazione dei Piani Paesistici e dei Piani Urbanistici Territoriali con specifica considerazione dei valori paesistici e ambientali, utilizzando un linguaggio che potesse caratterizzare dal valore della tutela sia i Piani della legge Bottai sia i Piani della legge urbanistica.

Lo scopo della legge fu quello di intensificare il valore della tutela sia tramite un rilancio del ruolo dello Stato nell'esercizio di coordinamento sia responsabilizzando maggiormente le Regioni.

Vi è stato poi un terzo decentramento varato con la legge n. 59 del 1997, la così detta "Legge Bassanini", e reso operativo con il D. lgs. 112 del 1998. Quest'ultimo aveva introdotto la distinzione tra i termini tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali, attribuendo alle Regioni ed Enti locali compiti e funzioni in ambito di urbanistica, territorio, tutela dell'ambiente e coordinamento degli interventi ambientali (Ivi, p.212).

L'aspetto negativo fu l'attribuzione allo Stato di vaghe linee di intervento per l'assetto del territorio a livello nazionale con riferimento ai valori ambientali e naturali, rinviando la tutela dell'ambiente e delle bellezze naturali alle leggi regionali e ai Piani territoriali di coordinamento Provinciale. Va menzionata oltretutto la questione della "semplificazione amministrativa" che generò ulteriori problemi, creando sovrapposizioni tra approccio paesaggistico, urbanistico e relative attribuzioni delle competenze (Ivi, p.213).

Ma i problemi circa il riparto delle competenze hanno riguardato in particolar modo la tutela dell'ambiente, che ha subito continue modifiche in seguito a diverse riforme. Sostanzialmente, si possono fare delle osservazioni che spaziano dalla situazione antecedente la Riforma del Titolo V della Costituzione, vale a dire la legge costituzionale n. 3 del 2001, il periodo compreso tra il 2001 e il 2007, la situazione controversa venutasi a creare dopo quest'ultima data grazie ad alcune sentenze della Corte Costituzionale (Cecchetti 2006).

Prima della Riforma della Costituzione la tutela dell'ambiente e degli interessi ambientali era un campo di studi di rilevante interesse per comprendere il difficile e controverso rapporto tra Stato e Regioni. Il modello che si veniva a creare prescindeva da distinzioni tra circuito della normazione e ambito dell'amministrazione, costituendo un parallelismo di funzioni che aveva generato un'osmosi tra il riconoscimento di competenze normative sia a livello statale sia a livello regionale. I punti cardine di questo quadro sono tre: Il primo riguarda il riconoscimento da parte della Corte Costituzionale della potestà legislativa di tipo concorrente tra Stato e Regioni per quanto concerne la materia tutela dell'ambiente; il secondo punto rimarcava l'importanza del coinvolgimento di tutti i livelli di governo per garantire la dovuta tutela all'ambiente; il terzo invece rappresentava un riparto delle competenze tra Stato e autonomie locali basato su una logica di sussidiarietà individuando, l'adeguato livello di allocazione delle diverse funzioni.

Da un lato vengono espresse dunque le esigenze unitarie che impongono l'intervento dei livelli superiori, vale a dire Stato e Regioni, dall'altro invece vengono espresse quelle che sono definite esigenze differenziate, che impongono l'intervento dei livelli inferiori per adattare la tutela dell'ambiente nei diversi contesti territoriali.

Con l'entrata in vigore del nuovo art. 117 della Costituzione, secondo comma, lettera s, la tutela dell'ambiente viene riservata alla legislazione esclusiva dello Stato con tutte le implicazioni che ne possono derivare come:

- a) tutte le funzioni amministrative sono riservate allo Stato;
- b) la potestà normativa secondaria risulterebbe essere affidata alle Regioni secondo la delega da parte del legislatore statale in base al sesto comma del nuovo articolo della Costituzione;
- c) tutti gli obblighi di attuazione delle direttive comunitarie andrebbero a riversarsi sullo Stato come definito negli artt. 174 e successivi del Trattato CE;
- d) alle Regioni verrebbe riconosciuta da parte della Costituzione una potestà legislativa di tipo indiretta (Cecchetti 2006).

E' evidente che tutto ciò contribuirebbe non solo ad un arretramento del modello del governo dell'ambiente che andava affermandosi, ma anche ad un irrigidimento degli assetti delle competenze in antitesi alla flessibilità promossa dal principio di sussidiarietà<sup>50</sup>.

In verità, il giudice costituzionale non ha fatto propria questa interpretazione concependo la tutela dell'ambiente come materia di tipo concorrente in base al criterio ispirato dal principio di sussidiarietà.

Il punto di svolta si è avuto dal 2007 in poi, più specificatamente con le sentenze costituzionali nn. 367 e 378 che introducono alcuni punti di novità:

- a) l'ambiente viene inteso come un sistema complesso e unitario, dinamico e sistemico che non si limita alle singole componenti che lo determinano. La tutela dell'ambiente viene ad assumere il ruolo di funzione pubblica con lo scopo di tutelare l'equilibrio ecologico dell'ecosistema, vale a dire il complesso definito biosfera,
- b) il paesaggio è parte dell'ambiente definito come *“forma visibile e fisicamente percepibile”*;
- c) l'ambiente viene definito come *“bene giuridico materiale”*;

---

<sup>50</sup> Il Principio di sussidiarietà fa riferimento all'attribuzione di funzioni al livello di governo superiore solo quando il livello inferiore non è in grado di curare gli interessi che a lui sono stati affidati. Questo principio è stato sancito a livello comunitario inizialmente in riferimento al Trattato CE, modificato poi dal Trattato di Maastricht, dal Trattato di Amsterdam e infine dal Trattato di Nizza. Vi è poi da osservare che diversi studiosi hanno affermato che lo stesso art. 5 della Costituzione sottendesse il principio di sussidiarietà anche se non lo menzionava in maniera esplicita. In base alla legge 159 del 2007, il governo può attribuire agli enti locali e Regioni tutte le funzioni e i compiti amministrativi in riferimento alla promozione e sviluppo delle rispettive comunità, ma anche tutte le funzioni e compiti amministrativi esercitabili da qualsiasi organo periferico dello Stato nei dovuti territori di propria competenza. In base all'art. 3, comma 5 del Testo Unico degli Enti locali i Comuni e le Province sono titolari di funzioni proprie e di tutte quelle che verranno conferite secondo al principio di sussidiarietà. Questo principio può essere inteso sia in senso verticale, vale a dire la distribuzione delle competenze tra centro e periferia, sia in senso orizzontale, in riferimento ai rapporti che vengono ad instaurarsi tra poteri pubblici e organizzazioni della società. Il principio di sussidiarietà è stato preso in riferimento dalla Costituzione nell'art. 118, che prevede al comma 1 la sussidiarietà di tipo verticale l'attribuzione di funzioni amministrative ai Comuni almeno ché per assicurarne l'esercizio unitario non vengano attribuite città metropolitane, province, Regioni o Stato; al comma 4 invece prevede che in base al principio di sussidiarietà, di tipo orizzontale, Stato, Regioni, Province, città metropolitane e Comuni possano impegnarsi al fine di favorire l'iniziativa dei cittadini per svolgere attività di interesse generale (Casetta 2003, p.55).

d) il bene ambientale viene definito come un valore costituzionale primario e assoluto;

e) la tutela dell'ambiente e paesaggio si specifica come una materia che individua un'area di intervento normativo da cui le Regioni in linea di principio devono ritenersi escluse (Ivi, p.25).

Viene a determinarsi così una cornice della giurisprudenza in cui la Corte Costituzionale non riesce a tracciare i confini di competenza esclusiva dello Stato. Infatti vengono a determinarsi interessi diversi per il bene complessivo ambiente-paesaggio, affidando al livello superiore dello Stato la conservazione e alle Regioni la fruizione e utilizzazioni.

In altri ambiti come la gestione dei rifiuti e l'istituzione delle aree protette, la competenza legislativa ricade esclusivamente sullo Stato. Viene a configurarsi una situazione in cui la tutela dell'ambiente e del paesaggio meno solida di quanto la Corte Costituzionale possa far credere; tale avviso è dimostrato dal fatto che il giudice della Corte medesima avverte costantemente l'esigenza di prendere delle decisioni effettuando continui confronti tra le discipline ambientali sia dello Stato sia delle Regioni (Ivi, p.26). Secondo Cundari, sulla base di quanto stabilito dall'art. 114 che articola la Repubblica in Comuni, Province, città metropolitane, Regioni, Stato, pare palese che sia compito degli Enti territoriali e dello Stato doversi occupare della tutela della dimensione paesaggistica su tutto il territorio nazionale

*“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato [...] I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione”*(art. 114)<sup>51</sup>.

A causa di continue modifiche apportate al Codice dei Beni culturali e del Paesaggio e l'impianto che prevedeva la delega ai Comuni da parte delle Regioni messo più volte in discussione hanno generato una situazione confusa a cui si può porre rimedio non solo con da un punto di vista legislativo che possa incentivare una normativa più chiara e in armonia con la politica nazionale, bensì è indispensabile

<sup>51</sup> Titolo V della Costituzione, art. 114: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regioni-le-province-e-i>



procedere con miglioramento della burocrazia e un rinnovamento dell'organizzazione amministrativa. In effetti è ben evidente come l'ordinamento giuridico nell'assegnazione delle competenze pubbliche pare scordarsi – nell'ambito dei principi costituzionali - del paesaggio attribuendo allo Stato la potestà legislativa per quanto riguarda la conservazione dei paesaggi, quella di tipo concorrente Stato – Regioni per quanto concerne le attività di valorizzazione (Cundari 2010, p.78).

### 3. La pianificazione paesaggistica in Sardegna

#### 3.1 La pianificazione in Sardegna tra “Rinascita” e tutela del paesaggio

Al fine di proporre un’analisi della vicenda paesaggistica, delle politiche e della pianificazione dei giorni nostri in Sardegna, è indispensabile procedere con un excursus storico riguardante la pianificazione territoriale che può essere compresa proponendo una lettura mediante tre periodi storici: la stagione della Rinascita in Sardegna i processi di modernizzazione; la stagione della crisi industriale e della crescita del modello turistico: infine la stagione della pianificazione paesaggistica e della tutela ambientale (Tidore in Mazzette 2011, p.259).

La prima tappa ha inizio fra il 1950 e 1970 quando con l’affermarsi della società dei consumi si iniziava a respirare un clima di ottimismo verso il futuro. In questa circostanza lo Statuto regionale all’articolo 13 prevedeva che lo Stato in concorso con la Regione si impegnasse alla predisposizione di un “Piano organico per la rinascita economica e sociale della Sardegna”(Touring club italiano, p.96). Difatti gli anni che vanno dal 1960 al 1970 prendono il nome di “anni della Rinascita” caratterizzati da cospicui investimenti di 400 miliardi e da una serie di interventi inerenti la pianificazione regionale in virtù di una legge del Parlamento italiano, legge n.588 del 1962 che poneva le basi per il Piano straordinario della Rinascita in Sardegna. L’iter procedurale per il Piano di Rinascita è stato piuttosto lungo avente inizio con una Commissione consultiva varata dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno d’intesa con la Giunta Regionale al fine di studiare le risorse dell’isola e di programmare una valorizzazione economica nei diversi comparti come agricoltura, commercio, industria, miniere, condizioni sociali e istruzione. Questo lavoro portato avanti dalla Commissione andò a rilento e si dovette attendere il 1958 per il Rapporto conclusivo sugli Studi per il Piano di Rinascita. Lo studio molto dettagliato e caratterizzato da un materiale molto piuttosto voluminoso fu portato avanti da un”gruppo di lavoro” nel 1959 istituito dal Presidente del Comitato

dei Ministri per realizzare un proprio Rapporto conclusivo che avrebbe rappresentato “l’atto di origine del Piano di Rinascita” (Soddu 2002, pp.11-12).

Il nuovo Rapporto rispetto a quello elaborato dalla Commissione era orientato verso “un’impostazione industrialista” così come auspicava l’intervento straordinario della Cassa e accolta positivamente dalle maggiori forze politiche di quegli anni, vale a dire DC e Pci. Il Gruppo di lavoro riconosceva l’agricoltura come una leva indispensabile per lo sviluppo economico, ma l’industria con il suo carattere dinamico rappresentava un settore trainante a cui bisognava rivolgere attenzione; l’interesse andava verso l’industria di base o di prima trasformazione, lasciando spazi ad altre possibilità come il petrolchimico. Questo documento elaborato dal Gruppo di lavoro poneva in rilievo alcuni aspetti caratterizzanti il Piano, “l’aggiuntività e la straordinarietà degli stanziamenti, l’articolazione dal basso tanto dell’impostazione quanto dello svolgimento del programma, la sua conseguente flessibilità”(Ivi, p.13). Non mancarono certamente gli scontri sul piano istituzionale derivanti dalle diverse impostazioni di Piano tra quello elaborato dal Gruppo di lavoro e quello approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato al Parlamento, che risultava essere di carattere tecnico per quanto riguarda la programmazione ma soprattutto attenuava la rilevanza della Regione. Il dibattito che avvenne in Senato, vedeva da una parte le forze di sinistra di Emilio Lussu e Velio Spano contro la relazione presentata dall’esponente di maggioranza Mario Zotta riguardava fondamentalmente la programmazione economica. Veniva contestato da parte dei senatori della sinistra il fatto che il Piano non poteva essere solo uno strumento avente come obiettivo la sola redditività degli investimenti privati, ma doveva avere anche la funzione di modificare le strutture sociali ed economiche”attraverso un Piano elaborato dal basso, capace di limitare e controllare l’attività dei monopoli dell’isola”(Ivi, p.15). Il dibattito ha riguardato anche il ruolo assunto dalla Cassa disegnata come il “potenziale organo della programmazione nazionale”, così come sostenuto anche da Ugo La Malfa.

Con il governo Fanfani venne rivisto il disegno di legge alla luce dei diversi emendamenti presentati da parte della Regione e delle opposizioni, accolti

positivamente dalla Camera. Così si giunse a quella che Giovanni Marongiu definì “una legge ambiziosissima” che rafforzò indubbiamente il ruolo della Regione nelle fasi di elaborazione, programmazione ed esecuzione del Piano, anche se la Cassa continuava ad avere un suo ruolo centralistico (*Ibidem*). Nello specifico la legge 588 attribuiva alla Regione il compito di predisporre il piano organico generale insieme ai programmi pluriennali e annuali sulla base dell’intesa con la Cassa. Se l’attuazione dello strumento era delegata all’Ente regionale, compito della Cassa del mezzogiorno riguardava il controllo tecnico per quanto riguarda la progettazione e l’esecuzione delle opere. Questo meccanismo comportava un intervento sulla struttura politico - amministrativa, anche se in verità si intervenne solo sull’Assessorato alla Rinascita a cui fu affidato il ruolo di “struttura amministrativa con funzioni di studio e di iniziativa ad organo con compiti di amministrazione attiva” a cui affiancare nuovi organismi alla burocrazia tradizionale. Tutto ciò aveva comportò alla predisposizione di un nuovo organo tecnico, il Centro regionale di programmazione composto da professionisti afferenti a diverse formazioni disciplinari, economiche, sociali, statistiche, tecniche ed amministrative.

In quest’ottica vennero a delinearsi anche i Comitati zionali che rispondevano ad ambiti territoriali definiti come “zone territoriali omogenee” con il compito di favorire la consultazione delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli imprenditori, così come definito dalla legge 588. Un ulteriore organo individuato fu il Comitato di consultazione sindacale anche se fu soggetto a diverse polemiche che riguardavano la rivendicazione di maggiori spazi o alle volte un indebolimento dei partiti di sinistra a scapito di “una rigorosa lotta sindacale”. Nonostante tutto le prime riunioni vennero criticate da parte del segretario generale Cgil Girolamo Sotgiu che le definì “meramente formali” perché si trattava di scelte già decise ancor prima degli incontri e il ruolo del Comitato rimaneva circostanziato a fornire soli pareri tecnici. Un nuovo impulso alla partecipazione si ebbe grazie alla legge del 1974, n.268 che rafforzò il ruolo della Regione attribuendole funzioni della tutela tecnica della Cassa e i vari programmi da essa formulati sarebbero stati approvati dal Cipe, che si sarebbe occupato anche di un aggiornamento del Piano generale. Viene

così a costituirsi “un’amministrazione per progetti” che rispetto alla logica della programmazione generale contrapponeva una basata su progetti speciali che oltre fornire obiettivi generali e ripartizione delle risorse, si occupavano anche della formulazione degli interventi da un punto di vista quantitativo, determinandone tempi di attuazione, costi, procedimenti e responsabilità. Tutto ciò comportò una riorganizzazione sui compiti e sulla programmazione, prima di tutto facendo in modo che la Regione si potesse avvalere di organi tecnici per la predisposizione dei progetti, e in seguito con la legge n.33 del 1975 che favoriva oltre ad una maggior efficacia della programmazione per progetti anche una maggior partecipazione da parte del Consiglio e degli organi decentrati a livello comprensoriale per le scelte del Piano (Ivi, p.24).

La nuova stagione della programmazione sorse all’insegna della partecipazione. Difatti “le sinistre” nel periodo della Rinascita rimarcavano l’importanza della partecipazione del popolo sardo come una condizione indispensabile per il successo del Piano. Lo stesso Pietro Soddu, allora consigliere regionale, rimarcava come la democrazia fosse legata non soltanto al “libero confronto fra le diverse posizioni e alla partecipazione” sia delle forze politiche che delle forze sociali per l’attuazione del Piano, ma anche all’assunzione di responsabilità che avrebbe dovuto designare i vari compiti. L’allora consigliere non aveva mai manifestato contrarietà verso la partecipazione dei sindacati né verso il ricorso agli esperti, ma sottolineava come i sindacati non dovevano assumere il ruolo rappresentato dai partiti e dagli organi regionali, così come gli esperti non potevano sostituirsi ai politici. I comitati zionali avevano l’importante compito di avvicinare amministrazione regionale alla popolazione con ruolo propositivo e di consultazione ma non nell’attuazione del Piano (Mura 2015, pp. 121-122).

La seconda fase della pianificazione territoriale in Sardegna coincide con la crisi del settore industriale e dell’avvento del modello turistico che interessa gli anni Sessanta e Settanta. Per comprendere meglio le vicissitudini del settore industriale e turistico di questi anni bisogna partire proprio dalla stagione del Piano della Rinascita dato che i fatti non avvengono secondo cesure temporali, bensì si innestano

fra una fase e l'altra di quelle descritte da Tidore. Nello specifico si fa riferimento al quarto programma, che rappresenta il documento mediante il quale viene data attuazione al triennio 1967-1969 del Piano di Rinascita sulla base della legge 11 giugno n. 588 e delle indicazioni espresse nel quinquennio 1965-69. Questo quarto programma si colloca in un quadro normativo e istituzionale differente rispetto a quanto avvenne per quello precedente nel 1966, approvato dal Comitato dei Ministri contemporaneamente al Piano quinquennale. Il Piano regionale sardo mostra un quadro dello sviluppo economico della Sardegna in cui tutti gli interventi sono relazionati in maniera organica secondo una "impostazione globale che tiene conto di tutti i settori in gioco e ne valuta le interdipendenze e la complementarietà" (Ivi, pp.7-8).

In seno a ciò la Regione assume un ruolo di rappresentanza degli interessi generali emergenti nel contesto regionale con il dovuto grado di responsabilità nelle diverse fasi del procedimento. Difatti nell'approvare il Piano quinquennale sardo il Comitato dei Ministri ha riconosciuto l'amministrazione regionale come "soggetto attivo nel procedimento di programmazione degli interventi propri e di quelli dello Stato". Il Piano quinquennale viene pertanto riconosciuto come "organico disegno programmatico per lo sviluppo della Sardegna" da parte del Piano territoriale di coordinamento degli interventi pubblici nel Mezzogiorno, strumento che interconnette il Piano sardo alle direttive del programma nazionale. La posizione della Regione è determinata sotto il profilo giuridico mediante la legge 717 del 1965 che, attraverso l'istituto giuridico dell'intesa, attribuisce un ruolo di rilievo alle Regioni nelle fasi di formulazione e approvazione dei Piani pluriennali di coordinamento e dei Programmi esecutivi della Cassa per il Mezzogiorno per quanto concerne le opere relative alle Regioni medesime. Per cui una volta stipulata l'intesa Stato e Regione vengono vincolate le fasi di attuazione e di esecuzione alla realizzazione degli indirizzi pattuiti dai soggetti interessati. Fra le varie preoccupazioni mostrate dalla Regione, una delle principali riguardava la necessità di rispettare il carattere della globalità che stava alla base della programmazione regionale grazie alla predisposizione di collegamenti organici fra fondi e direttive

dell'intervento straordinario e la restante disponibilità per gli interventi pubblici nel territorio. In pratica non sarebbe stato possibile conseguire gli obiettivi del Piano quinquennale se ci si fosse limitati a seguire gli interventi basati sui fondi della 588.

Pertanto è stato attribuito al programma esecutivo, da parte gli organi regionali della programmazione, il compito di “individuare l'entità e le destinazioni della spesa pubblica ordinaria e straordinaria extra legge 588, assumendo come parametro di riferimento le valutazioni fornite per l'arco temporale di un quinquennio del Piano regionale” (Ivi, p.9). In questi anni viene a definirsi una forbice fra investimenti previsti e realizzati riguardante tutti i settori, anche se lo scarto maggiore inerisce il settore delle opere pubbliche, anche se, per quanto riguarda gli effetti sull'occupazione, il settore industriale presenta dei risultati più preoccupanti (Ivi, p.13); il Piano regionale aveva previsto che nel periodo 65-69 l'occupazione nei settori extra agricoli si registrasse un'occupazione pari a 77000 unità di cui 57000 unità erano previste dallo sviluppo industriale<sup>52</sup>.

Nel primo biennio del Piano regionale non viene registrato alcun andamento positivo e per giunta si assiste ad un andamento oscillatorio per via dell'occupazione nel terziario . lo sviluppo turistico che viene a consolidarsi in quegli anni è influenzato dalle evoluzioni della domanda relativa ai servizi turistici afferente ai mercati nazionali e internazionali. Queste modifiche alla domanda da un punto di vista qualitativo influenzano chiaramente l'offerta turistica da un punto di vista organizzativo; tali modifiche della domanda fanno riferimento alla volontà del singolo di trascorrere “attivamente” del tempo libero e dall'altra il passaggio dall'impiego delle proprie ferie in maniera individuale a quella collettiva, così da garantire un'intensificazione dei rapporti sociali che le grandi strutture e il ritmo del lavoro non possono soddisfare (Ivi, p.130). Per soddisfare questa domanda sono state apportate modifiche sostanziali all'organizzazione dell'offerta turistica, nello specifico modifiche al tipo, dimensione e distribuzione delle imprese turistiche nel territorio. Stando a questa analisi e specificatamente a questo ultimo aspetto, i servizi turistici potevano seguire due forme organizzative quali la alcolizzazione di

---

<sup>52</sup> Precisamente 15000 nel settore delle costruzioni e 42000 nel settore industriale in senso stretto.

complessi turistici accanto ad altri preesistenti oppure una loro nuova realizzazione in aree distanti da quelle urbane. Se nel primo caso è possibile determinare una ricettività di tipo tradizionale e dalle modeste dimensioni, incentrata soprattutto sull'alloggiamento del turista e la sua possibilità di fruire dei vari servizi nel centro esistente, nel secondo caso invece il complesso turistico deve soddisfare a 360 gradi l'intera domanda turistica. La dimensione del complesso ricettivo è legata pertanto da una parte alla possibilità di sopportare i costi relativi alle attrezzature per lo svago, e dall'altra la capacità di poter garantire offerta turistica organizzata rispetto alla domanda. Questi "centri di interesse turistico" possono operare anche mediante la creazione di più aziende generando il fenomeno locale delle economie esterne (Ivi, pp.131-132). Nella realtà della Sardegna la domanda turistica ha subito un incremento nel 1966 del 54,3% con un passaggio da 826.716 unità a 1.275.573, dimostrando quanto previsto dal Piano quinquennale e i risultati conseguiti. Il Piano quinquennale aveva predisposto alcune linee di intervento turistico riguardante:

*a) potenziamento ed efficienza del sistema dei trasporti esterni per consentire l'accesso di sempre larghe correnti turistiche; b) creazione di un sistema di ricettività capace di accogliere i flussi turistici consistenti ed in particolare di tipo medio e modesto; c) espansione delle attrezzature extra – alberghiere e complementari; d) sviluppo del termalismo; e) acquisizione di nuovi mercati turistici attraverso un'attività di promozione a tutti i livelli; f) assistenza tecnica alle imprese; g) preparazione e formazione professionale del personale alberghiero; h) configurazione di un assetto territoriale che favorisca la valorizzazione e l'integrazione dei diversi temi turistici nel rispetto dei valori paesistico – ambientali (Ivi, p.142).*

Quest'ultimo aspetto è sintesi dei punti precedenti perché determina un riscontro diretto a livello territoriale, evidenziando lo stretto legame fra aspetti economici e modificazione fisica del territorio (*Ibidem*). D'altronde l'esame della struttura dell'offerta turistica e della domanda a livello nazionale e internazionale è indispensabile per determinare la "quota di mercato" e le caratteristiche di presenza, al fine di elaborare una "strategia di sviluppo turistico" che deve necessariamente basarsi su un impianto legislativo e su una pianificazione economica determinate dalle strutture politiche. Queste premesse allo stesso tempo sono interconnesse allo studio delle dinamiche ecologiche, occupazionali, all'interdipendenza dei diversi



settori delle attività economiche, e non da ultimo all'assetto urbanistico e territoriale (Irsis 1971, p.53).

La Regione Sardegna per quanto riguarda il settore del turismo è stata la prima a tentare l'esperienza della pianificazione economica e territoriale tramite i Piani Comprensoriali i quali forniscono indicazioni non solo sulla ripartizione settoriale degli interventi ma anche sulla configurazione dell'assetto del territorio. Sulla base di queste indicazioni devono essere distinte le due forme, comprensorio socio – economico e comprensorio urbanistico; questo secondo strumento è stato definito come “sub – comprensorio” in quanto “rappresenta la minima dimensione territoriale adatta alla formulazione di una ipotesi di sviluppo globale , nel nostro caso con particolare riferimento al settore del turismo, cioè la minima dimensione territoriale idonea per un concreto soddisfacimento dei fabbisogni totali della popolazione”(Ivi, p.143) in questa duplice forma il piano comprensoriale, affrontando uno studio dell'ambiente socio – economico e di organizzazione territoriale, rappresenta il principale strumento per il conseguimento degli obiettivi coinvolgendo le amministrazioni pubbliche interessate al settore turistico e favorendo anche la costituzione di Consorzi intercomunali (*Ibidem*).

In questi anni si iniziava anche a parlare di paesaggio, soprattutto di quello costiero, delle spiagge, della sua difesa, e meno di quello interno. Sono anni che vedono sparire sempre più i litorali incontaminati a cui si sostituiscono invece quelli “compromessi da barriere di cemento”. Sono state diverse le discussioni che ruotavano intorno la difesa del paesaggio, anche grazie allo stimolo degli articoli sul Corriere della Sera da parte di Antonio Cederna. Queste discussioni potevano rappresentare un buon inizio verso la tutela del paesaggio sardo, ma purtroppo molto spesso questo intento è stato limitato dal ritenere valida quella “pseudo – architettura rustica, rielaborata per i signori della città”. Ciò che si registra con le nuove edificazioni dallo stile delle “ville capresi – messicane” come denominate da Cederna, è la disarmonia fra strutture architettoniche e società locale che per spirito di imitazione decise di conformare i propri gusti a quelli espressi dal turismo

internazionale e che la propaganda definì “casa alla sarda” e in risposta Mossa chiamò “casa – papassino” che andava estendendosi prima nei litorali e poi per le campagne e città:

*«“per la luce nostra, e se vogliamo stare in armonia col nostro paesaggio, onde evitare ulteriori dissonanze con la natura attorno, è preferibile stendere tinte piuttosto pacate, monocromatiche, e in molti casi è indicato il latte di calce, come dimostrano, per esemplificare, gli stazzi galluresi e alcuni centri costieri”. Dopo dieci anni si è portato alla esasperazione quel bianco accecante, si che le coste sembrano ammantate di ghiaccia di zucchero; e dalla costa, l'ondata di calce è passata nelle campagne, nei villaggi e persino nelle città”»(Mossa 1971, pp.70-71).*

Secondo Mossa costruire rispettando il paesaggio è un atto di sensibilità che deve muoversi verso una direzione opposta rispetto a quanto avvenuto in quegli anni, vale a dire all’“anti – architettura” che ha predominato i paesaggi costieri dell’isola, per favorire invece interventi di scala “in giusta misura col paesaggio” così da creare armonia con la natura dei luoghi, con la consapevolezza delle difficoltà di operare in un paesaggio come quello della Sardegna dalle tante peculiarità che spesso “inganna anche l’occhio più esercitato”. Pertanto come suggerito da Mossa è importante che gli insediamenti seguano norme precise, si tenga conto della loro ubicazione, delle distanze, dei loro volumi, delle altezze e dei colori, al fine di non deturpare paesaggi suggestivi la quale visuale lungo la costa pare assumano valore superiore rispetto a quelle che si possono ammirare dalla riva stessa.

*“l’oculata scelta ubicativa è un valido atto urbanistico e la costruzione è architettura se partecipa dell’ambiente senza turbarlo, completandolo, come se essa fosse sempre esistita”(Ivi, p.72).*

Ma in questi anni, settanta e ottanta, l’urbanizzazione crescente ha intaccato i diversi ambiti della vita quotidiana di molti sardi, provvedendo così ad una omogeneizzazione degli stili di vita prossimi a quelli del “continente” su influenze propagandistiche veicolate dal settore turistico e dall’industria che hanno proposto “immagini di città” propense alla modernizzazione delle abitudini e dei bisogni. Ma proprio questi settori, industria e turismo, hanno manifestato profonde contraddizioni; difatti l’industria in Sardegna non si è auto sostenuta e non si è

riprodotta, mentre il turismo dal canto suo, con l'intento di massimizzare i propri capitali, ha contribuito alla distruzione della natura riversando nei litorali costieri, pregi paesaggistici, vere e proprie colate di cemento. Nello scenario che si è sviluppato in questi anni turismo e industria hanno rappresentato un binomio che ha dato vita ad un "confronto irrisolto, non dialettico, per lo meno nei modi in cui è stato realizzato" (Touring club italiano, p.99). Gli anni settanta son caratterizzati da tutta una serie di interventi legislativi tesi a trasferire competenze verso le Regioni a statuto ordinario mentre nel caso della Sardegna, per via della "parziale inadeguatezza dello Statuto", risultava "meno aperto". Si dovette attendere i DD.PP.RR: n. 480 e n.348 rispettivamente del 1975 e 1979 perché vennero trasferite competenze amministrative dallo Stato alla Sardegna come per esempio la redazione e approvazione dei Piani Territoriali di Coordinamento previsti dalla Legge urbanistica 1150 del 1942. Proprio in questi anni emerge su tutto il panorama nazionale – ma anche in Sardegna - una nuova prospettiva caratterizzata dalla necessità della tutela e salvaguardia dell'ambiente grazie a soggetti singoli e associati e le derivanti implicazioni sul piano politico, economico, normativo ed etico. In questi anni però la Regione Sardegna ha affrontato diverse difficoltà ad adeguarsi a quanto veniva prefissato dal livello nazionale, limitandosi pertanto al solo recepimento delle disposizioni normative nazionali in materia urbanistica.

Una svolta epocale si assiste in Sardegna a partire dagli anni ottanta, in cui si intende portare avanti una "nuova politica regionale urbanistica e di salvaguardia del territorio"(Ivi, p.19-20). La prima tappa di questo percorso evolutivo è avvenuta con la Legge regionale n.45 del 1989 che recepisce la legge n.431 del 1985, istituendo i Piani Territoriali Paesistici (PTP) approvati successivamente nel 1993 (Paci, Piacentini 1998). Gli anni Ottanta , nonostante l'espansione urbana nel cagliaritano e nell'asse Sassari – Alghero – Porto Torres e centri minori come Olbia e Tortolì in cui vengono a manifestarsi congiuntamente fenomeni di saturazione diffusione urbana, la dismissione delle zone industriali, il consumo del territorio costiero con espansione del fenomeno delle "seconde case", la crescita degli insediamenti rivieraschi con incremento del fenomeno dello spopolamento dei centri piccoli già innescato negli

anni sessanta (Tidore 2011 in Mazzette 2011, p. 276), sono caratterizzati da una specifica attenzione verso il paesaggio rientrando negli interessi del governo territoriale per quanto concerne le bellezze naturali e i beni culturali inserendosi in un quadro normativo facente riferimento alla Legge 1497 del 1939 e l'art. 9 della Costituzione. In Sardegna questo particolare interesse si è tradotto con già citata Legge regionale n. 45 del 22 dicembre 1989. Mediante un'indagine della "struttura del paesaggio" e una definizione dei "criteri di utilizzazione compatibili" individua all'art. 3 come strumenti per la tutela, uso e pianificazione del territorio:

*a livello regionale: 1) il Piano paesaggistico regionale; 2) le direttive ed i vincoli, gli schemi di assetto territoriale. Le direttive ed i vincoli possono trovare espressione coordinata in piani o schemi di assetto relativi a determinati settori d'intervento e/o a determinate zone del territorio regionale. Il sistema di tali atti e piani costituisce il quadro regionale di coordinamento territoriale. b); a livello provinciale: 1) i piani urbanistici provinciali o subprovinciali. c) a livello comunale: 1) i piani urbanistici comunali; 2) i piani urbanistici intercomunali".*

La Legge regionale prevede uno specifico regime di governance secondo cui, pur essendo i PTP redatti dalla Regione, su eccezionale e "motivata richiesta dell'Ente interessato", mediante deliberazione della Giunta regionale, possono essere affidati a Province, Comunità Montane, Comuni singoli e associati, lo studio e la redazione del Piano (Ivi, p.284). durante la lunga fase di approvazione della Legge la Regione Sardegna è stata impegnata nell'approvazione dei Piani Territoriali Paesistici. Difatti, sulla base delle Legge 431 del 1985 compito della Regione è quello di dotarsi di Piani paesistici e pertanto l'Assessore alla Pubblica Istruzione con competenza sul paesaggio provvede tra il 1985 e il 1986 ad avviare le prime procedure. La prima fase si concentra sugli studi preliminari di Piano affidati verso la fine del 1987 a nove gruppi di progettisti. Questa fase si presenta colma di incertezze metodologiche derivanti dal fatto che sarebbe dovuta essere la Legge regionale in corso di approvazione a definire contenuti e procedure, mentre invece gli unici punti di riferimento normativi si ritrovano nella Legge Galasso e nella legge 1947 del 1939 a cui si aggiunge una seconda problematica da un punto di vista tecnico: l'assenza di una cartografia aggiornata. Nel 1988 si assiste ad un cambiamento in merito la redazione dei Piani, che rispetto alle porzioni di territorio identificate in origine si

aggiungono altre aree territoriali più vaste. L'attività di pianificazione paesistica è stata definita come “un'occasione perduta, avviata con scarsa convinzione, passione” (Roggio 1995, p.81) ridotta ad un mero adempimento molto spesso influenzato da quanti muovevano le loro intenzioni in antitesi con la pianificazione ambientale. Oltretutto se è vero che, come ricorda Roggio, la discussione sulla legge regionale aveva fatto emergere adesioni contrarie al principio di tutela, è anche vero che una sua assenza ha rappresentato la mancanza della “linea ufficiale dell'Istituzione che aveva commissionato i Piani” facendo sì che la volontà politica si caratterizzasse da una “nebulosa dai contorni sfumati” (*Ibidem*).

Quindi l'attività di pianificazione, da un punto di vista amministrativo e procedurale, ha proceduto mediante generiche indicazioni di lavoro sotto la guida di un Comitato dei coordinatori composto dai coordinatori dei vari gruppi di lavoro che mediante il “Gruppo interassessoriale di Coordinamento per la Pianificazione Paesistica” hanno il compito di coordinare l'attività di indirizzo, esercitare la funzione di raccordo tecnico e occuparsi di una “omogeneizzazione delle metodologie”. Si è trattato di un compito “arduo” nonostante l'impegno dei professionisti e veramente difficile considerato che progetti sono stati impostati dai coordinatori tenendo conto degli oggetti, delle forme e delle operatività del Piano con procedimenti e stili differenti fra loro. Il metodo di lavoro seguito dai professionisti è stato comunque di tipo “usuale”, impegnato nel definire le unità paesistiche procedendo per una aggregazione dei siti e una rilevazione delle emergenze, indicando le aree compromesse, i valori e le cosiddette “invarianti”, vale a dire le parti del territorio da vincolare riscontrabili soprattutto nelle aree costiere (Ivi, p.82) che risultano essere a rischio in quanto molti degli studi di Piano si sono basati sulla “teoria degli scarti”, secondo la quale procedendo per una selezione dei valori “ammette la trasformazione dei siti meno sensibili, privi di carattere di rarità” (Ivi, p.83). Viene definito secondo questo metodo un dispositivo articolato in : Unità paesaggistico – ambientali (Upa) che rappresentano le aree geografiche a cui far corrispondere “progetti di integrazione delle risorse” in armonia con i caratteri specifici. Le Upa individuate a loro volta si articolano in Sub- unità paesaggistico – ambientali (Sub

Upa) che rappresentano delle sub aree geografiche in cui vengono ad intrecciarsi le relazioni fra popolazioni, attività e luoghi, e in “zone attuative”, a cui corrispondono le destinazioni d’uso e le categorie di intervento , indispensabili per il progetto ambientale. Oltre le Upa il dispositivo si compone di “Reti di relazioni ambientali”che rappresentano i “significati sovra locali delle risorse” (Maciocco 1991, p.21). I vari PTP sono stati sottoposti successivamente ad una fase di omogeneizzazione per conformarli alla Legge regionale approvata da poco tempo e inviati ai Comuni nel 12 giugno 1991 mediante un avviso di pubblicazione accompagnata da una nota esplicativa di accompagnamento senza una formale adozione da parte della Giunta (*Ibidem*).

Altri problemi nella realizzazione dei PTP hanno riguardato la base cartografica su cui lavorare. La scelta cartografica è ricaduta sulle carte I.G.M. alla scala 1:25000 e 1:100000 le uniche basi cartografica adatte alla metodologia che si è deciso a suo tempo di adottare. Si è trattato di un cartografia aggiornata agli anni sessanta e pertanto ha sollevato diversi problemi in quanto non rispondevano alla situazione datale dei PTP per ciò riguarda la viabilità, gli insediamenti, le localizzazioni industriali e produttive, le espansioni dei centri urbani a cui si aggiunge le rappresentazioni delle trasformazioni dell’assetto generale del paesaggio geografico. Le lacune cartografiche non hanno di fatto favorito”il lavoro di ubicazione dei fenomeni censiti e delle risorse ambientali e paesaggistiche”(Scanu 1994 p.15). A questo ordine di problemi per quanto riguarda la pianificazione del territorio in Sardegna pongono delle specificazioni Paci e Piacentini; Lo scenario urbanistico descritto dagli economisti risultava essere alquanto complesso sia per i ritardi dei trasferimenti delle competenze, sia per i problemi derivanti dall’implementazione di tale trasferimento che sovente non veniva “interpretato secondo il disegno statutario” (Paci Piacentini 1998, p.21). Nell’attuare la pianificazione paesistica – a cui spetta sempre l’ultima parola allo Stato - la Regione ha operato nei confronti degli Enti locali in maniera centralistica deviando i principi di sussidiarietà che stavano a fondamento del rapporto con gli Enti medesimi e per questa ragione la Corte Costituzionale ha rimarcato più volte il potere di controllo del

Ministero competente. In seguito alle azioni centralistiche della Regione Sardegna, sono stati portati avanti diversi ricorsi davanti al Consiglio di Stato con conseguente annullamento degli strumenti di pianificazione paesistica. I PTP sono stati strumenti di tutela dei luoghi con una logica però che non consentiva una diretta connessione con “un’economia in grado di produrre realmente sviluppo” pur trattandosi di un contesto eco – compatibile coinvolgendo oltre il 40% del territorio in una funzione di tutela definita “troppo rigida” (Ivi, p.73). Come dichiarato nelle note conclusive del lavoro di Paci e Piacentini:

*“tra le trasformazioni territoriali più evidenti sono emerse profonde modificazioni del patrimonio naturale e antropico. Molto spesso, infatti, i centri urbani hanno cancellato gran parte della loro memoria, sostituendo il tessuto insediativo con forme ibride prive di giustificazione funzionale e strutturale. Nel contempo il patrimonio ambientale costiero ha subito le note modificazioni, prive di una visione d’insieme e della indispensabile dignità architettonica. L’alterazione del patrimonio ambientale appare quindi quanto mai pesante, anche perché l’obiettivo economico e sociale che poteva in qualche modo giustificarlo di fatto non è stato raggiunto, o meglio è stato vanificato con irreversibili diseconomie sul territorio”*(Ivi, p.112).

La Giunta Regionale quindi approvò i quattordici Piani Territoriali Paesistici e li resi esecutivi mediante Decreti del Presidente della Giunta<sup>53</sup>. I Piani paesistici riguardavano un territorio una vasta estensione pari a 10000 chilometri quadrati, a partire dalla linea di battigia delle zone costiere fino a giungere a delle aree interne. Questi Piani prevedevano delle “forti trasformabilità” soprattutto nelle zone costiere e nelle aree di pregio ambientale in generale senza che venissero giustificate con “particolari motivazioni”. Per tale motivo l’associazione ecologista “Amici della Terra” impugnò i Piani e chiese l’annullamento dei Decreti di esecutività davanti al TAR Sardegna. Così nel 1998 sette decreti del Presidente della Repubblica annullarono – in conformità con il parere del Consiglio di Stato – sette Piani paesistici (PPTTPP del Mintiferru, Golfo di Oristano, Della Giara di Gesturi, di Gononi e del Monte Arci; Capo Falcone e Stagni costieri; della Bassa e Media valle del Coghinas; S. Teodoro e Buoni; Sardegna Nord – Occidentale).<sup>54</sup> Gli ambiti

<sup>53</sup> Il riferimento è ai Decreti nn.266 e 279 del 1993.

<sup>54</sup> Questi PTP sono stati annullati su DPR del 29 luglio del 1998 sulla base dei pareri del Consiglio di Stato nn. 472, 473, 474, 475, 548, 549, 550, tutti del 1998.

territoriali dei suddetti Piani consentivano a giudizio del Collegio interventi “in assoluto contrasto con la primaria esigenza di paesaggio” favorendo quindi “interventi di trasformazione non in linea con la natura paesaggistica delle aree”. Nel 2004, in seguito a dei ricorsi da parte delle associazioni ecologiste Amici della Terra e Legambiente verso i PTP del Sinis, della Gallura e del Maraganai, il TAR Sardegna con una serie di sentenze ha disposto l’annullamento dei PPTTP della Gallura, Arbus, Marganai, Sardegna Sud Orientale, Isole di S. Pietro e S. Antioco<sup>55</sup>. Il TAR Sardegna ha ripreso il percorso logico – giuridico del Consigli odi Stato ritenendo il Piano paesistico uno strumento in grado di individuare “gli interventi, le tipologie, le aree di elevato valore naturalistico - ambientale dove è esclusa qualsiasi attività di modifica territoriale a causa dell’incompatibilità con i valori tutelati”(Deliperi 2011). Si è trattato quindi di strumenti pianificatori che si rivolgevano sostanzialmente ai soli beni paesaggistici e alla gestione del vincolo già istituito precedentemente ai Piani. Essi presupponevano una tutela solamente conservativa, statica, riferita ai diversi “usi compatibili con diversi ambiti di tutela” non interessanti l’intero territorio regionale ma solamente a specifiche aree come la fascia costiera rientrante nei due km a partire dalla linea di battigia, sulle isole minori, e sulle aree territoriali interne dell’isola rientranti nella perimetrazione cartografica del Piano. Questi provvedimenti hanno dato origine ad un vuoto normativo “clamorosamente e imprudentemente dilazionato” a cui – nonostante i tentativi - pare non riescano le due legislature successive a porre rimedio. Come ricorda Roggio, la fase dei PTP risulta essere incerta e “dai contorni confusi, della quale non è facile conoscere i dettagli, e che avrebbe potuto produrre danni assai più gravi, con più tempo a disposizione” (Roggio 2007, p.46) Rimase in piedi solamente il Piano del Sinis revocato in un secondo momento con l’approvazione del Piano Paesaggistico Regionale, strumento che recependo il D. Lgs n. 42 del 2004 viene investito di una “straordinaria forza” dando avvio ad una nuova stagione della pianificazione paesaggistica in Sardegna di tipo “Territoriale” perchè riferita all’intero territorio regionale, e non più statica come quella intrapresa con i Piani

---

<sup>55</sup> L’annullamento dei suddetti Piani Territoriali Paesistici è avvenuto con le sentenze nn. 1203, 1204, 1206, 1207, 1208.



paesistici Territoriali, ma di tipo “Dinamica” in quanto “è prevista una politica attiva di tutela attraverso le azioni strategiche” (Casu 2009).

### 3.2 Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna

Il Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna (PPR) è stato approvato con la Delibera della Giunta Regionale n. 22 del 24 maggio del 2006. L’adozione di questo importantissimo strumento di pianificazione del paesaggio ha ricevuto il parere della Quarta Commissione consiliare Permanente che ha proposto diverse osservazioni circa l’integrazione di alcuni articoli al fine di ottenere maggior chiarezza nella fase di formulazione. Un’importante osservazione della Commissione riguardava il ruolo rivestito dalla Regione, evidenziandone i compiti con lo scopo di evitare forme di arbitrarietà che potessero incidere negativamente sull’autonomia degli Enti locali. I principi che hanno ispirato il PPR sono stati espressi dalle “Linee guida per il lavoro di predisposizione del PPR”<sup>56</sup> che definiscono il paesaggio in relazione alla sua dinamicità e processo evolutivo, alla cultura e identità, al governo del territorio, allo sviluppo sostenibile e alla partecipazione. In questo documento il paesaggio, in virtù dei documenti prodotti a livello nazionale e internazionale, viene identificato nei suoi caratteri dinamici e processuali e la necessità di una visione di sintesi che tenga conto non solo della ricchezza di diversità, ma anche della necessità di gestire i processi di trasformazione e l’eventuale progettazione di “paesaggi contemporanei di qualità”(Salzano 2008)<sup>57</sup>:

*“Il paesaggio è una realtà dinamica, che vive un processo di formazione e trasformazione continua, e al cui interno si sovrappongono e si intrecciano fenomeni complessi [...]Dati i caratteri di mobilità e processualità del paesaggio, l’azione di tutela e valorizzazione deve essere riorientata per portarla a includere sia le misure di salvaguardia, sia la gestione dei processi di trasformazione fino alla previsione della progettazione di nuovi paesaggi contemporanei di qualità”<sup>58</sup>.*

<sup>56</sup> [http://www.sardegnaicultura.it/documenti/7\\_13\\_20060328115735.pdf](http://www.sardegnaicultura.it/documenti/7_13_20060328115735.pdf)

<sup>57</sup> <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7915/0/15/>

<sup>58</sup> [http://www.sardegnaicultura.it/documenti/7\\_13\\_20060328115735.pdf](http://www.sardegnaicultura.it/documenti/7_13_20060328115735.pdf)

In questa prima parte del documento emergono anche le interpretazioni del paesaggio come “luogo di cultura e fenomeno sociale” e pertanto non riducibile solo alla componente naturale, ma come elemento indispensabile per la qualità della vita facendo riferimento nel senso più ampio non solo ai paesaggi di pregio ma anche a quelli appartenenti alla quotidianità e quelli degradati:

*“Il paesaggio costituisce l’elemento caratterizzante della cultura di una comunità, ne connota profondamente l’identità e al tempo stesso è da questa connotato. La stessa Convenzione Europea del Paesaggio, nei provvedimenti generali, impegna le amministrazioni “a riconoscere giuridicamente il paesaggio in quanto componente essenziale del contesto di vita delle popolazioni, espressione della diversità del loro comune patrimonio culturale e naturale e fondamento della loro identità” (Linee guida).*

Le linee guida forniscono anche delle indicazioni sul paesaggio in relazione alle attività economiche, alla partecipazione e alla governance del territorio. Secondo Tidore la filosofia del Piano può essere interrelata a tre dimensioni: la prima è quella di tipo “progettuale” e fa riferimento alla connessione fra ambiti omogenei con la classificazione dei beni paesaggistici. La seconda dimensione è riferita alla “concezione dello sviluppo” vale a dire allo scenario auspicato per la Sardegna e che sta alla base dell’adozione del PPR. La terza dimensione riguarda il governo del territorio e il ruolo assunto dalla Regione, nonché – in termini di governance territoriale – le relazioni da essa instaurate sia con gli enti istituzionali sia con il corpo sociale. Il PPR, che sovra ordina il paesaggio rispetto a qualsiasi criterio concernente la trasformabilità del territorio, è rappresentazione di quella visione politica che rovescia le logiche precedenti ispirate alla rendita mediante “l’economia del mattone” e orienta la propria visione di sviluppo orientata verso la tutela dell’esistente contrastando lo sfruttamento delle risorse ambientali. Dal punto di vista della concezione urbanistica il Piano mostra con chiarezza la sua filosofia interna nella classificazione dei beni e nella definizione degli ambiti facendo rientrare nelle attività di tutela anche gli elementi paesaggistici moderni risalenti addirittura alla seconda metà del XX secolo. Si è trattato di mettere in atto un’azione di tutela che lo stesso Renato Soru definiva “ripulitura, orientata principalmente alla conservazione dell’esistente e alla correzione di ciò che poteva compromettere l’aspetto dei luoghi:

*“Il primo principio è: non tocchiamo nulla di ciò che è venuto bene. Poi ripuliamo e correggiamo quello che non va bene. Rendiamoci conto degli effetti degli investimenti sbagliati: abbiamo costruito nuovi villaggi e abbiamo svuotato i paesi che c'erano: abbiamo costruito villaggi fantasmi, e abbiamo reso fantasmi i villaggi che c'erano e abbiamo resi fantasmi i villaggi vivi. Dobbiamo sapere che facciamo un investimento per il futuro. Dovremo calcolare gli effetti economici della conservazione e della ripulitura. Oggi si costruisce importando da fuori componenti ed elementi, il moltiplicatore dell'attività edilizia si è drasticamente abbassato<sup>59</sup>.”*

Va sottolineato che l'adozione del paesaggio come veicolo del governo del territorio comporta l'intervento in sistemi socio ambientali circoscritti così da permettere un'implementazione delle politiche in precisi contesti locali. L'attenzione è rivolta ai caratteri che rendono unico e riconoscibile un dato territorio e che pertanto designa un paesaggio travalicando i limiti amministrativi, economici e funzionali e basandosi non solo sugli aspetti ecologici ma soprattutto sugli elementi riconoscibili come “luoghi che hanno una propria identità” (Ivi, p.55). Rispetto a quanto avvenuto in passato, in cui il paesaggio sardo ha designato un modello di crescita basato sul consumo del suolo e delle risorse sia in ambito costiero quanto in quelle urbane e rurali. Tutto questo ha favorito da un punto di vista socio territoriale una scarsa dinamicità sociale e da un punto di vista paesaggistico abbandoni, vuoti e dismissioni in un contesto in cui la costruzione di infrastrutture – prevalentemente dedicate all'industria turistica – ha rappresentato il fulcro trainante dell'economia regionale. In opposizione a una logica prevalentemente speculativa, il Piano propone una visione dello sviluppo e dei modelli sociali, proponendosi in questo contesto come garante di un ruolo strategico. Al riguardo Tidore, sollevando una perplessità relativa al fatto che il “PPR altro non è che un piano territoriale, una mera matrice di processi altrimenti determinati”(Ivi, p.56), sostiene che le esperienze del passato relative la pianificazione del territorio, e quindi anche la destinazione degli usi del suolo, hanno prodotto esiti non fecondi sulle opportunità sociali dei gruppi e degli individui, sulle disuguaglianze sociali nonché sulla stessa economia isolana e par tale

---

<sup>59</sup> Discorso tenuto a Cagliari, 25 aprile 2005 da parte del Governatore Renato Soru in occasione dell'insediamento del Comitato scientifico del PPR, disponibile online <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/2877/0/168/>

ragione la pianificazione paesaggistica può rappresentare uno strumento cardine per incidere sulle dinamiche economiche e sociali dello sviluppo (*Ibidem*).

Associandomi alle riflessioni espresse dal sociologo, sostengo che il Piano paesaggistico, in virtù di quanto espresso dalla Convenzione così come recepita in buona parte dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, debba rappresentare un indispensabile strumento di pianificazione del territorio in chiave paesaggistica che tenga conto di tutte le definizioni proposte dalla Trattato internazionale, e quindi non solo del paesaggio ma anche delle voci ad esso complementari quali politica, e gestione del paesaggio. Se è vero che le diverse definizioni possono dar forma ad azioni distinte e portate avanti in un'ottica di governance sotto la conduzione di specifici attori nel rispetto degli equilibri delle competenze, ruoli e interessi, è anche vero che la forte complementarità e intensa interconnessione presenti in esse attribuisca al Piano anche un ruolo strategico nel portare avanti congiuntamente tutti gli interventi di politica, gestione, pianificazione del paesaggio in un'ottica di sviluppo sostenibile del territorio.

Pertanto se da una parte il PPR rappresenta indubbiamente per sua natura uno strumento di matrice strutturale, è anche vero che la complessità del paesaggio, alla luce di quanto promulgato dai documenti nazionali e internazionali di cui la Regione Sardegna – nello specifico la XIII legislatura – si è fatta carico, contenga nella sua filosofia una sua matrice strategica condensata in tutte le sue componenti, contenuti, regole, assetti, prescrizioni e indirizzi. La strategia di governo adottata dalla XIII legislatura nell'ambito del PPR conferma la tesi proposta da Theodor Lowi nel 1972 “policies determine politics”, secondo la quale le policies “sembrano sovrastare e scalzare la politica” (Dunn 1993, p.38)<sup>60</sup>; vale a dire che le politiche pubbliche sono in grado di modificare gli assetti politici. Difatti la filosofia del Piano ha apportato cambiamenti sugli assetti delle forze in campo, favorendo nuove coalizioni sociali in un'azione politica.

---

<sup>60</sup> Cfr Jhon Dunn (1993).

Le politiche territoriali attuate con il PPR sono state in grado di determinare cambiamenti della politica e negli equilibri politici dell'amministrazione guidata da Renato Soru (Tidore in Salzano 2013).

Il P.P.R. rappresenta il primo piano paesaggistico nel panorama nazionale approvato in base alle norme dettate dal Codice dei beni Culturali e del Paesaggio<sup>61</sup> (Mazzette 2011, p.285). La prima tappa di avvio di questo strumento epocale è data dalla Legge n. 8 del 2004, la cosiddetta "Legge Salvacoste" che indica il percorso per la redazione e approvazione del Piano paesaggistico:

*"La Giunta regionale, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della presente legge, adotta il Piano Paesaggistico Regionale (PPR) principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della Legge 6 luglio 2002, n. 137), al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio"*(Art. 1)<sup>62</sup>

Il PPR si compone di tre elementi costitutivi: Le relazioni, carte e Norme tecniche di Atutazione:

- a) una relazione generale e relativi allegati, che motiva e sintetizza le scelte operate dal P.P.R.;
- b) n. 2 carte in scala 1: 200.000, contenenti la perimetrazione degli ambiti di paesaggio costieri e la struttura fisica (Tav. 1.1 e 1.2);
- c) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto ambientale (Tav. 2 );
- d) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto storico-culturale (Tav. 3);
- e) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa dell'assetto insediativo (Tav. 4);
- f) n. 1 carta in scala 1:200.000 illustrativa delle aree gravate dagli usi civici (Tav. 5);
- g) n. 141 carte in scala 1:25.000 illustrative dei territori ricompresi negli ambiti di paesaggio costieri;
- h) n. 27 schede illustrative delle caratteristiche territoriali e degli indirizzi progettuali degli ambiti di paesaggio costieri corredate da 27 tavole cartografiche in scala 1:100.000 e dall'atlante dei paesaggi;

<sup>61</sup> D.Lgs. 22 gennaio 2004 n.42, noto comunemente come Codice Urbani

<sup>62</sup> <http://www.regione.sardegna.it/j/v/80?v=2&t=1&c=72&s=1538>

*i) n. 38 carte in scala 1:50.000 relative alla descrizione del territorio regionale non ricompreso negli ambiti di paesaggio costieri.*

*j) Le norme tecniche di attuazione e relativi allegati<sup>63</sup>.*

Articolato su tre assetti, ambientale, storico – culturale e insediativo, il PPR propone tre diverse letture del territorio ben distinte. Anche se gli sviluppi insediativi non possono evitare di sovrapporsi alle aree riconosciute d'interesse ambientale o culturale, il Piano stesso individua dei criteri per indicare la compatibilità degli interventi trasversali ai vari assetti (Salzano 2013, p.93).

L'assetto ambientale è stato strutturato sulla base di un quadro dei caratteri fisico – ambientali e dei processi geologico - ambientale<sup>64</sup> ai quali sono state associate altre componenti come quelle relative alla flora e alla fauna. L'assetto storico culturale è fondato sull'individuazione delle risorse storiche delle aree costiere, facendo riferimento ad un'analisi delle fonti basata sul patrimonio conoscitivo e informativo provenienti dagli strumenti di pianificazione, dai cataloghi, dalle Soprintendenze, dall'ERSAT (Ente Regionale di Sviluppo e Assistenza Tecnica in agricoltura) e dall'Archivio di Stato; dalle cartografie storiche; dalle fonti relative all'iconografia storica (Relazione generale, p. 110). L'assetto insediativo ha avuto come fine mettere in luce le modificazioni morfologiche dei paesaggi per via dei fenomeni di antropizzazione. La strutturazione di questo assetto si è basata mediante: un'analisi e una classificazione dei tessuti urbani ed edilizi ricorrendo anche in questo caso al supporto cartografico; un'analisi della pianificazione urbanistica, sia generale che attuativa, degli interventi che potranno o potrebbero interessare il territorio; una sperimentazione di analisi delle visibilità delle aree maggiormente visibili dalle infrastrutture dei trasporti; un'elaborazione dei dati di tipo

<sup>63</sup> Art. 5 delle Norme Tecniche di Attuazione, consultabili al link: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20060908134455.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20060908134455.pdf)

<sup>64</sup> L'assetto fisico – ambientale ha individuato quattordici categorie: 1) Scogli e isole minori 2) Sistemi di spiaggia 3) Campi dunari 4) Zone umide costiere 5) Terrazzi e versanti a bassa energia costieri 6) Falesie e versanti costieri ad alta energia 7) Promontori 8) Sistemi a baie e promontori 9) Territori carsici 10) Piane alluvionali recenti dei corsi d'acqua 11) Sistemi pedemontani e piane terrazzate antiche 12) Superfici strutturali di altopiano 13) Sistemi di versante ad elevata dinamicità morfologica 14) Sistemi orografici di versante (Relazione generale 2006, p. 75 disponibile al link: <http://www.sardegna.territorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10> .

socioeconomica correlata a fenomeni di residenza e ricettività in relazione all'area di sviluppo economico locale (Ivi, pp. 120-121).

La lettura di questi tre assetti ha permesso una regolamentazione dei beni appartenenti a diverse categorie. Come evidenziato da Salzano, queste relazioni fra beni e categorie si ritrovano in determinati contesti territoriali ricchi anch'essi di specificità paesaggistiche. Alla luce di tutto ciò, un'ulteriore analisi di contesto ha determinato l'identificazione degli "ambiti di paesaggio", ventisette per esattezza, che hanno la funzione di cerniera tra la pianificazione paesaggistica e quella urbanistica. Nella definizione degli ambiti di paesaggio la Regione affida agli Enti locali il compito di attuare tutela e valorizzazione sulla base delle loro competenze e responsabilità. Per le modalità secondo cui sono stati delimitati, per la loro natura e per il ruolo da essi rivestito, gli ambiti di paesaggio sono anche sede del rapporto fra esigenze e dinamiche della società e le trasformazioni della conformazione del territorio avvenute nell'arco del tempo. Compito degli ambiti di paesaggio è quello di orientare la pianificazione del livello inferiore mediante delle note elaborate dai gruppi di lavoro dei vari assetti e facenti parte integrante delle Norme (Salzano 2013, pp. 115-116); questi contenuti delle note, veri e propri "pizzini" come raccontato da una delle voci autorevoli dell'Ufficio del Piano, venivano scomposti in *definizioni*, *prescrizioni*, *indirizzi* e rappresentavano delle vere e proprie indicazioni da fornire ai Comuni così da essere integrate nei rispettivi strumenti di pianificazione (Ivi, p.78).

Compito degli ambiti di paesaggio è quello di individuare aree complesse e pertanto il paesaggio di riferimento non è caratterizzato da componenti del tutto omogenee, ma anche da elementi eterogenei. Questo aspetto del paesaggio contrasta con quanto disciplinato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che prevede una suddivisione del territorio per ambiti omogenei. Difatti l'applicabilità di tale aspetto qualitativo non trova terreno fertile nel momento in cui si riscontrano differenze rispetto alla diversità del paesaggio, alla sua moltitudine di componenti e a tutti gli elementi in esso presenti e che afferiscono a sistemi differenti (Relazione generale, p.139). La delimitazione degli ambiti, come specificato dal Comitato scientifico, non

deve essere intesa come una “cesura”, una vera e propria linea di demarcazione, ma piuttosto come una “saldatura” tra territori differenti che permette un loro riconoscimento identificandone la storia, l’ambiente, l’identità del luogo e il rapporto con il contesto (Ivi, p.141).

La stesura definitiva del Piano ha dunque tenuto conto non solo delle osservazioni della Quarta Commissione, ma anche delle osservazioni pervenute da soggetti istituzionali e da portatori di interessi diffusi, delle modifiche apportate dal punto di vista normativo, e infine della linea d’intervento concordata con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali in seguito ai vari incontri, come suggerito dallo stesso Decreto legislativo n. 42 del 22 gennaio del 2004. Il lavoro del PPR viene reso disponibile online in tempi brevi assumendo una posizione di “controtendenza” rispetto a tutta quella serie di iniziative che nei decenni precedenti hanno favorito la rendita edilizia (Roggio 2007, p.98) a discapito di tutte quelle aree di pregio paesaggistico, a cui vanno sommati lo spopolamento che avviene nei paesi all’interno della Sardegna e gli effetti prodotti nell’organizzazione del territorio e sulla società stessa. Il PPR muove verso una logica diametralmente opposta a quella sposata dalle precedenti stagioni politiche le quali avevano privilegiato per una “distribuzione patteggiata dei volumi” consentendo ai diversi Comuni di poter costruire quanto possibile in virtù delle esigenze del mercato (Ivi, p.99). Difatti il Piano paesaggistico del 2006, per quanto concerne l’urbanistica e l’edilizia il Piano paesaggistico propone una logica operativa differente rispetto a quanto avveniva prima della sua adozione, vale a dire una linea operativa basata sulla sola zonizzazione del territorio (PPR, Relazione introduttiva, p.3), privilegiando invece una procedura concentrata sulla classificazione dei beni:

*“La legge 431/85 (Galasso), recepita nella legge 42/2004, indicava già i territori costieri compresi nella fascia dei 300 m dalla linea di costa come bene paesaggistico meritevole di tutela. Tale limite, tuttavia, non è supportato da criteri scientifici definiti ed evidentemente, stante la grande articolazione e diversità della fascia costiera, interseca luoghi, habitat ed ecosistemi estremamente diversificati. D’altra parte alle Regioni, in sede di formazione del piano paesaggistico, è demandato il compito di precisare il contenuto della tutela da esercitare e di definire anche nuove categorie di beni paesaggistici. Più specificamente si tratta di*



*individuare criteri validi in grado di sostenere una delimitazione dal punto di vista scientifico e gestionale*". (Relazione tecnica generale, p.86)<sup>65</sup>.

Difatti il modello turistico che si è sviluppato in Sardegna fino ad ora ha sfruttato le zone costiere come luogo per la realizzazione di strutture ricettivo - alberghiere e di forme di residenza turistica, consumando ulteriormente il suolo costiero generando diversi problemi circa la conservazione e la valorizzazione degli habitat di valore ambientale e paesaggistico. Le coste della Sardegna, per di più anche le parti più delicate, sono state oggetto di un aumento antropico che ha comportato la nascita di frazioni urbane sviluppate senza alcun regime d'ordine. Infatti sono state costruite grazie alle leggi finalizzate alla crescita economica, delle metropoli turistiche nei litorali costieri caratterizzate da villaggi – quartieri di scarsa qualità estetica che, a giudizio di Roggio, hanno contribuito a creare squilibri e dissipare il “senso dei luoghi”. L'immagine dei vari complessi turistici non corrispondono effettivamente non coincide paesaggistica della Sardegna. Si tratta di costruzioni che creano discontinuità fra città – non città seguendo una disposizione casuale ma che, per via dell'estensione territoriale costiera, ha favorito una “dissimulazione dell'impatto” rispetto a quanto potrebbe fare masse volumetriche di notevole entità. Se i centri turistici di vecchia formazione venivano edificati a ridosso delle spiagge, i più recenti oggi sorgono in aree più arretrate anche se la distanza dal mare è limitata. Le diverse abitazioni sorte in virtù di questa linea sono caratterizzate da altre componenti edilizie quali verande di modesta entità, piscine, pontili per barche che limitano ulteriormente la distanza dal mare fino al punto di creare impedimenti per la visibilità del mare e addirittura per il suo accesso che, come scrive Roggio, “dovrebbe essere garantito per legge”<sup>66</sup>:

*“Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico [c.c. 1145] il lido del mare [c.c. 942], la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti [c.c. 945], i laghi e le*

---

<sup>65</sup> <http://www.sardegna.territorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10>

<sup>66</sup> Si consulti anche la Legge 296 del 2006, art. 1 comma 251

<http://www.parlamento.it/parlam/leggi/06296l.htm> e la più recente Legge 15 dicembre n. 217 del 2011 art. 11 lett.d, consultabile anche al link <http://www.ambientediritto.it/home/legislazione/legge-15-dicembre-2011-n-217>

*altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia [c.c. 2774; c.n. 28, 29, 692] e le opere destinate alla difesa nazionale [c.c. 879]” (Art. 822 c.c.).*

Vengono a costituirsi così fenomeni di conurbazione lungo le coste maggiormente urbanizzate costituite da fabbricati che spesso – in maniera parziale e purtroppo alle volte totale – sono frutto di fenomeni di abusivismo che gravano anche sugli insediamenti legittimi. L’edilizia turistica ha proposto un modello di edificato tipico della “casa unifamiliare, isolata, la grande villa con giardino, mito incontrastato dell’abitare ricco, sublimato dalle fictions televisive” (Ivi, p.79); si tratta di costruzioni a basso costo determinato per via dell’alta densità dell’insediamento che permette quindi dei notevoli risparmi sui costi di investimento ma che non è in grado di soddisfare le esigenze degli acquirenti.

*“La riproposizione della vivacità del condominio (della socialità che offre ai villeggianti questo modello) è all’inizio gradevole e rassicurante per alcuni, ma in breve diviene difficile accettare ciò che è molto distante dalle proprie fantasie” (Ivi, p.80).*

Questo processo ha generato a lungo andare svalutazione di patrimoni edilizi, deprezzamento e riuso degli alloggi da parte delle popolazioni locali in funzione “di ripiego” (*Ibidem*).

Compito del PPR è quello di rilanciare una nuova funzione turistica e ricettiva in maniera diversa rispetto a quanto avveniva precedentemente, basandosi su una valorizzazione dei centri storici, tradizioni culturali e agroalimentari dei nuclei urbani delle zone costiere. Meritevole di attenzione è l’importante intento di conservare nei loro valori ambientali e culturali tutte le aree non deturpate del territorio costiero, veicolando lo sviluppo turistico verso i nuclei urbani più interni e attuando opere di riqualificazione urbanistica degli insediamenti turistici esistenti. Questi ultimi secondo il PPR sono oggetto di ristrutturazione urbanistica in rispetto ai valori ambientali e storico – culturali, purché si concretizzi una determinata armonia nei confronti del paesaggio esistente e dell’ambiente circostante. Valori ambientali, storico – culturali, e paesaggistici di ogni territorio di riferimento dei vari Comuni saranno valorizzati con diverse strategie durante la fase di adeguamento

degli strumenti di Pianificazione urbanistica (Piani Urbanistici Comunali) con il PPR (Ivi, p.4).

Obiettivo del PPR è quello di eliminare qualsiasi forma di arbitrarietà sui diversi livelli di governo, vale a dire Regione ed Enti locali tramite una cornice di regole certe, chiare e uniformi. C'è da chiedersi quali siano le conseguenze immediate dell'approvazione del PPR. E' da premettere che con il PPR, la Regione in intesa con lo Stato assolve ai compiti che sono stati attribuiti dalla Costituzione, dallo Statuto Speciale, e dalla legislazione nazionale.

Detto questo, la prima necessaria e importante iniziativa operata dal PPR è quella di fare in modo che tutti i Comuni possano dotarsi di un proprio Piano Urbanistico Comunale (P.U.C.) come uno strumento di norme che possa essere adeguato ad una serie di disposizioni legislative più generali (*Ibidem*). Importante è evidenziare come gli Enti locali possano così godere di competenze che prima mai furono loro attribuite, come la gestione del Demanio Marittimo grazie al Piano di utilizzo dei litorali di intesa con le Province e la programmazione dello sviluppo urbanistico industriale.

Eliminando l'ampia discrezionalità degli organi regionali, il PPR attua una funzione di coordinamento e di integrazione di tutte le istruttorie e autorizzazioni concernenti la materia urbanistica, paesaggistica, idrogeologica, ambientale, forestale e altre ancora.

Così, il primo stralcio dello strumento di pianificazione viene a concretizzarsi definendo 27 ambiti di paesaggio costiero, frutto della sinergia di conoscenze territoriali e scientifiche. Sostanzialmente, gli elementi costitutivi di queste porzioni di territorio riguardano le città, le zone agro, e le zone ex F di sviluppo turistico. Gli ambiti di paesaggio individuati dal PPR, che rispondono alla richiesta del Codice dei beni culturali e del paesaggio di suddividere il territorio soggetto a pianificazione in aree omogenee, si estendono oltre i due chilometri della fascia costiera includendo al loro interno porzioni di territorio distanti dal mare così da attribuire un "significato ampio al paesaggio litoraneo" (Roggio 2007, p.103). Alle città spetta il compito di

dotarsi di P.U.C. seguendo gli indirizzi generali dettati dalla pianificazione di livello superiore. Ai comuni spetta anche occuparsi dell'elaborazione, predisposizione, integrazione e approvazione del P.U.C. medesimo, mentre alla Regione spetta il compito di verificare la coerenza dello strumento comunale.

Per l'agro, il PPR disciplina delle regole che non comportano alcuna modifica per tutte le attività di tipo zootecnico e agricolo, ma pone dei limiti con dei vincoli per quanto riguarda le finalità residenziali nelle campagne che non hanno uno scopo afferente alle attività agricole. La coerenza di tali strutture è verificata dal rapporto di intesa tra la Regione e Comune effettuando una valutazione sulla necessità, la forma architettonica e paesaggistica degli interventi.

Nelle zone di insediamento turistico, vale a dire le ex zone F, sono attuabili solamente attività di riqualificazione urbanistica. Ciò è dovuto dalla linea di pensiero che caratterizza l'intero PPR, vale a dire la conservazione e valorizzazione di tutto il patrimonio dei territori costieri ancora intatto insediando le strutture turistico – ricettive verso i centri urbani.

La riqualificazione urbanistica invece viene attuata tenendo conto di tutti i vincoli e valori che vengono riconosciuti negli studi di carattere storico, culturale e ambientale in base alle volumetrie esistenti, attribuendo un premio circa la cubatura in riferimento alla qualità della riqualificazione da attuare. In tale contesto, le competenze sono riservate ai Comuni che concorrono insieme alla Regione per la verifica del rispetto di tutti i valori di carattere paesaggistico tramite l'intesa, sede non di scelte arbitrarie, ma di verifica e di rispetto delle regole generali.

Una volta adottato, il PPR è stato trasmesso a tutti i Comuni interessati al fine di pubblicarlo nei relativi Albi Pretori per un periodo di sessanta giorni, come previsto dall'art. 2 della legge regionale n. 8 del 2004<sup>67</sup>:

*“I principi contenuti nel PPR costituiscono quadro di riferimento e coordinamento per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale, da assumere a base delle azioni ammissibili per raggiungere gli obiettivi di qualità paesaggistica, in modo da*

---

<sup>67</sup> La Legge è nota anche come Decreto “salva coste” e rappresenta l'impianto complessivo della pianificazione del territorio regionale attuato in un secondo momento dal PPR

*realizzare uno sviluppo fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e l'ambiente, in coerenza con la Convenzione Europea del Paesaggio”.*

All'assessorato di riferimento sono pervenute ben 2832 osservazioni che sono state prese in considerazione dall'ufficio del Piano per l'opportuna valutazione e per sottoporle a giudizio della Giunta regionale. Per rendere il processo partecipativo più efficace, è stato deciso di tener conto delle osservazioni che sono state effettuate nel periodo successivo alla scadenza fissata dai termini di legge.

Tenuto conto di tutto ciò, compito dell'Ufficio del Piano è stato quello di inserire tutta la documentazione pervenuta in un sistema informatico classificando le osservazioni per categoria tenendo conto anche delle caratteristiche dei soggetti proponenti, ambiti di riferimento e contenuti. Per facilitare la visione delle istanze pervenute, sono stati realizzati dei gruppi di lavoro per eseguire una pre – istruttoria, al fine di valutare gli argomenti presi in considerazione. Tali gruppi di carattere tecnico-giuridico, sono stati coordinati dalla Direzione Generale della Pianificazione Territoriale e Vigilanza Edilizia nelle sedi delle Direzioni Territoriali di Cagliari, Sassari, Oristano e Nuoro.

I gruppi di lavoro, riunendosi frequentemente, hanno proceduto a prender visione delle osservazioni cercando di coordinare e di rendere omogenei i criteri di valutazione, preoccupandosi di realizzare dei processi di informatizzazione circa la cartografia e le norme tecniche di attuazione, schede d'ambito, assetti ambientali, contenuti storico-culturali e insediativi. Dallo studio dei gruppi di lavoro è emerso che le maggiori osservazioni erano riferite a errori di tipo cartografico, mentre in maniera inferiore sono pervenuti suggerimenti circa la modifica di alcune norme. Il PPR è caratterizzato da un processo di governance che vede nel paesaggio la leva strategica per la definizione degli obiettivi, metodi e contenuti ma non solo; il paesaggio avendo un'assunzione centrale nella governance del territorio regionale, provinciale e locale, riveste un ruolo rilevante anche nei processi di programmazione e gestione di tutto il territorio regionale con lo scopo di attuare degli indirizzi per una politica di sviluppo sostenibile.

Infatti non a caso il paesaggio viene definito nello strumento pianificatorio avente funzione di governance come:

*”ambito privilegiato dell’interazione tra uomo e natura, tra comunità e territorio, nel quale rivestono uguale dignità sia il sostrato ambientale, sia la soggettività della costruzione e della percezione antropica dello spazio naturale e abitato”* (Ivi, p.36).

Rievocando la definizione espressa nella Convenzione Europea del Paesaggio del 2000. Il paesaggio viene così ad identificarsi come un elemento cardine per il benessere sociale e individuale, rappresentando un significativo elemento delle politiche di governo del territorio e il suo strumento progettuale, ma anche un impegno da parte di tutte le amministrazioni a formulare strategie, orientamenti e misure specifiche per la sua salvaguardia, gestione e pianificazione. Nelle sue componenti pianificatorie il PPR si propone di assicurare qualità e riproducibilità delle risorse naturali, assicurando oltretutto la conservazione delle diversità biologiche, in particolar modo:

- a) in ambito economico, generando reddito e lavoro per il sostentamento della popolazione con un uso razionale delle risorse cercando di ridurre l’utilizzo di quelle non rinnovabili;
- b) in ambito sociale, garantendo condizioni di benessere umano tramite un’equa distribuzione dell’accesso a determinate opportunità come sicurezza, salute, istruzione, divertimento, serenità e socialità, tenendo conto degli strati sociali, età, generi, aree del centro e delle periferie, non trascurando anche il rapporto tra generazioni presenti e future;
- c) in ambito culturale, favorendo una valorizzazione del “sistema delle differenze” nell’interazione tra comunità e paesaggio, importante contributo lo si ha anche in ambito istituzionale, in cui si intende favorire stabilità, democrazia, partecipazione, informazione, formazione e giustizia (Ivi, p.38).

Il PPR è uno strumento centrale del governo pubblico del territorio che ha come finalità la conservazione degli elementi di qualità e di testimonianza ponendo l’accento sul valore sostanziale, vale a dire il valore d’uso e non di

scambio (*Ibidem*). L'idea di governo del territorio proposta dal Piano Paesaggistico è quindi di ampio raggio e non riconducibile alla tutela del paesaggio in se medesima; precisamente, con la centralità del paesaggio come criterio cardine e di fondamentale rilievo, si intende attribuire alla pianificazione paesaggistica il compito di fissare tutti gli indirizzi di un nuovo corso di governo del territorio<sup>68</sup> (Mazzette 2011, p.288). La proposta del Piano riguarda attivare la promozione di tutte le ristrutturazioni, riconversioni e ricostruzioni dove sono presenti scenari compromessi e di degrado. Esso rappresenta un catalogo del paesaggio e del territorio con tutte le risorse che lo caratterizzano, ma anche centro di coordinamento delle azioni su tutti i livelli di governo del territorio.

Và specificato anche il ruolo assunto da alcuni soggetti, come gli enti locali, il cui compito di rilevanza è quello di garantire la pianificazione del loro territorio di riferimento anche con le collaborazioni inter – istituzionali promosse dal Piano medesimo. Le varie articolazioni funzionali e settoriali della Regione hanno lo scopo di esercitare una promozione finanziaria, di valutazione ambientale e attività inerenti le politiche patrimoniali. Gli enti nazionali, regionali e locali avranno il compito invece di gestire le relative parti del territorio regionale, come foreste, demanio, aree protette e altre ancora.

Come già accennato, la prima fase del Piano ha come compito l'adozione da parte della Giunta di un'elaborazione tematica e normativa che prenda di riferimento il territorio regionale definendo i beni e i paesaggi della fascia costiera che hanno una determinata attinenza con il mare. Il primo stralcio del PPR si concentra infatti proprio sulla fascia costiera, area territoriale di coesistenza di differenti realtà ecosistemiche, di pregio estetico e naturale, al fine di attuare le sue funzioni di tutela e integrità dell'intatto coerentemente con azioni controllo del consumo del suolo. In passato la Legge Galasso tutelava le aree costiere indicando come bene paesaggistico i territori compresi fra i trecento

---

<sup>68</sup> Il concetto di governo del territorio, legato alle complesse attività di programmazione territoriale, è stato riconosciuto nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione sostituendo il termine urbanistica contenuto invece nel vecchio articolo 117 (Mazzette 2011; Cecchetti 2006).

metri a partire dalla linea di battigia. La fascia costiera rappresenta “una matrice prevalentemente naturalistica” composta da diversi beni che nel suo insieme definiscono una risorsa paesaggistica determinata anche da una “eccezionale qualità che la loro composizione determina” (Salzano 2013, p. 111). Nella fase di salvaguardia temporanea e di tutela definitiva la fascia costiera è stata soggetta a tre gestioni amministrative di tutela: prima di tutto il primo stralcio del PPR, che con la Legge Salvacoste, la quale concedendo la possibilità di realizzazione del PPR per stralci, ha permesso di individuare in tutta la fascia costiera “ambiti territoriali omogenei” secondo i criteri stabiliti dal Codice. In una seconda riflessione, con la maturata consapevolezza che i beni costieri non possono far riferimento singolarmente alle categorie di beni o agli ambiti di paesaggio ma sono espressione di rilevante valore paesaggistico nel loro insieme, è stato ritenuto opportuno individuare l’intera fascia costiera come un bene unitario, alla luce anche di tutte quelle riflessioni relative alle “furiose dinamiche di distruzione” che storicamente – anche per un mancato governo delle risorse territoriali costiere - hanno interessato queste aree territori (Ivi, p.113). Ma non solo; a giudizio di Helmar Schenk la tutela dei territori costieri riveste un ruolo di grande importanza per la conservazione della biodiversità faunistica. Per esattezza secondo lo zoologo i territori costieri sono sede dell’85% di tutti i vertebrati e sono anche sede di circa il “70% dei proposti Siti di Interesse Comunitario” (SIC) su indicazione della direttiva Habitat (Ivi, p.95). L’osservazione attenta sulle specificità della fascia costiera avvenne in prima battuta da parte dell’Ufficio del Piano<sup>69</sup> che la individuò come “bene ambientale d’insieme”, e quindi un bene unitario delle popolazioni costiere, di quelle dell’interno, di tutti i sardi e dei non sardi; per usare le parole di Roberto Gambino: “un bene d’insieme, di cui va difesa e valorizzata la consistenza e la fruibilità collettiva complessiva [...] risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile della Regione”(Ivi. p.91), da tutelare nella sua interezza e

---

<sup>69</sup> Come sostenuto da Salzano si è trattato di “una questione di grande delicatezza, che era già stata affrontata dall’Ufficio del Piano prima che entrasse in campo il Comitato scientifico” (Cfr. Salzano 2013, p. 62)



non un maniera differente a seconda che essa ricada in un confine amministrativo rispetto ad un altro (Ivi, p.77). Pertanto, all'articolo 19 delle Norme Tecniche di Attuazione del PPR si è deciso di definire la fascia costiera come “bene paesaggistico d'insieme”:

*Art. 19 - Fascia costiera. Definizione :*

*1. La fascia costiera, così come perimetrata nella cartografia del P.P.R. di cui all'art 5, rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo, che necessita di pianificazione e gestione integrata.*

*2. I territori della fascia costiera di cui al comma precedente, sono caratterizzati da un contesto territoriale i cui elementi costitutivi sono inscindibilmente interrelati e la preminenza dei valori ambientali è esposta a fattori di rischio che possono compromettere l'equilibrio dei rapporti tra habitat naturale e presenza antropica<sup>70</sup>.*

La decisione di concentrare l'attività pianificatoria nelle aree costiere - il primo stralcio del PPR -, voleva rappresentare una prima fase della pianificazione del paesaggio per poi avviare una seconda fase verso le aree interne. Si tratta di una parte vasta e importantissima rientrante in un progetto di Piano ben più ampio, ma pur sempre orientata per il futuro, in quanto molte direttive e indirizzi necessitano di verifiche, articolazione e dettagli sia nella pianificazione provinciale, sia in quella comunale. Oltretutto l'attenzione ricade in ugual misura, ma in un secondo momento, anche per tutte quelle aree che non sono ricadenti nelle zone costiere, e che dunque non hanno un rapporto di privilegio con il mare.

Il PPR della Sardegna è frutto di una pianificazione dedicata, vale a dire un Piano Paesaggistico in senso stretto. Ciò significa che tutte le trasformazioni del territorio operate tramite le Province e Comuni devono essere attuate in tenendo conto della valorizzazione, tutela e conservazione degli aspetti paesaggistici del territorio, dove per tutela e valorizzazione si intende avvalorare una specifica categoria di beni pubblici, cioè la forma che ha impresso nel territorio la storia del rapporto tra uomo e natura, da intensificare in seguito con la conservazione, il restauro, la ricostituzione e all'occorrenza la costituzione di

---

<sup>70</sup> PPR, Norme tecniche d'attuazione

[https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20060908134455.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20060908134455.pdf)

nuove identità dove l'uomo con i suoi interventi ha contribuito ad annullare, al fine che sia le generazioni attuali che quelle future possano dividerne il godimento.

Con questa scelta di valorizzazione si decide dunque di passare da una linea reattiva, puramente basata sulla conservazione, ad una linea pro-attiva, attraverso fasi di promozione dove si esaltano le attività di sviluppo sostenibile. Questa duplice attività di tutela-valorizzazione ha comportato da una parte l'individuazione dei beni da sottoporre a tutela, tenendo conto sia della legge Galasso sia del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ma tenendo conto anche della dimensione estetico - culturale, ritenuta necessaria dalla stessa Corte Costituzionale. Dall'altra parte è necessario tener conto dell'integrazione di elementi con il contesto territoriale, circostanziando e definendo quelli gli "ambiti di paesaggio".

I contenuti del Piano riguardano essenzialmente la fascia costiera, rientrando nella categoria dei beni paesaggistici, da considerarsi come leve strategiche da pianificare con cura secondo gli indirizzi definiti dallo strumento pianificatorio medesimo; più specificatamente, viene promossa la salvaguardia di tutte quelle aree intatte fortunatamente non soggette all'espansione edilizia.

Difatti l'incremento del fenomeno "seconde case" in Sardegna<sup>71</sup> ricopre il tasso più elevato nel panorama del territorio nazionale; per questo motivo, il Piano Paesaggistico ha proposto la soppressione delle zone turistiche "F", così da evitare fenomeni edilizi di carattere espansivo nella fascia costiera. Al riguardo è interessante una riflessione di Ignazio Camarda in merito alla loro cancellazione:

---

<sup>71</sup> Secondo i dati riportati da Roggio e risalenti al 2002 il numero complessivo delle "case non occupate" tra il 1997 e il 2007 è di circa 40.000 unità. Su circa 800.000 case censite si è passati da 168.722 a 208.458 case" non occupate", di cui almeno tre quarti sono situate nei Comuni costieri. Si tenga conto che, secondo una stima, otto su dieci sono destinate al tempo libero. Pertanto pare che approssimativamente siano circa 400.000 i vani utilizzati per il tempo libero e una dotazione di oltre 650.000 posti letto. Sulla base di questi dati approssimativi la volumetria complessiva nei territori costieri dovrebbe essere pari a circa 30 – 35 milioni di metri cubi rappresentativi di circa la metà delle previsioni dei Piani delle zone F approvati negli anni settanta. (Roggio 2007, p. 65).

*“mi sembrò che le coste della Sardegna, almeno sulla carta, riacquistassero respiro. Boschi, macchie, graniti, calcari e basalti ringraziarono, gettando nello scompiglio quanti sulle volumetrie delle coste avevano immaginato di potere costruire le proprie fortune”* (Salzano 2013, p.99).

Per quanto concerne gli insediamenti costieri esistenti viene promossa la riqualificazione e la loro riconversione a comparti alberghieri di qualità tramite incentivi e sistema di premi. Il Piano specifica anche che le nuove edificazioni che si realizzeranno in tale ambito dovranno esser prese in considerazione tenendo conto anche del Piano del Turismo sostenibile, e saranno strettamente destinate ad uso ricettivo e alberghiero non favorendo ulteriormente il fenomeno delle seconde case. La salvaguardia dell'intatto prende in riferimento tutti gli ambiti naturali e semi naturali, promuovendo una politica per la valorizzazione della biodiversità, dove si inseriscono sia il rapporto uomo – natura, sia quello ambiente – comunità insediate.

Tenendo conto dunque della bassa densità, il PPR si pone come obiettivi: favorire l'aumento delle abitazioni e dei servizi intorno e dentro lo spazio costruito esistente, al fine di contrastare il fenomeno delle seconde case e la dispersione abitativa nell'agro. Per tal motivo ogni forma edificata nelle aree agricole deve essere giustificata da fini aziendali e non residenziali<sup>72</sup>.

In definitiva il PPR è da considerarsi a tutti gli effetti un vero e proprio strumento di governo del territorio, che si pone ambiziosi obiettivi di tutela, valorizzazione dell'identità ambientale sia essa storica che culturale, ma anche di tipo insediativo, e permetterne il godimento anche alle generazioni future, rappresentando così tutta una serie di iniziative che rendono il Piano uno strumento davvero epocale in Sardegna.

Secondo Deliperi la nuova stagione della pianificazione paesaggistica in Sardegna all'insegna del recepimento del Codice dei beni culturali e del paesaggio appare alquanto innovativa, e la Corte Costituzionale premia con una

---

<sup>72</sup> Va chiarito che il PPR non intende negare senza alcuna possibilità che vengano realizzate edificazioni, ma che si intende contenere le attività edilizie a fini residenziali.

sentenza<sup>73</sup> la legge Salvacoste contro il ricorso del Governo n.15 del 2005. Secondo Deliperi possono essere individuati alcuni punti di forza del PPR; in primo luogo si tratta del primo Piano adeguato al Codice con un'analisi tecnico – scientifica territoriale ambientale insediativa esaustiva che giustifica l'atto pianificatorio; in secondo luogo si caratterizza per la completezza delle elaborazioni cartografiche indispensabili per le Norme Tecniche di Attuazione; in terzo luogo il PPR presenta una buona individuazione degli ambiti di paesaggio e dei beni paesaggistici con la tipologia di previsioni di Piano e una “suddivisione in prescrizioni dirette e indirette, indirizzi, misure di conoscenza, misure di conservazione, criteri di gestione e trasformazione, azioni di recupero e riqualificazione”. In quarto luogo si evidenzia una buona disciplina generale degli ambiti di paesaggio in cui nelle aree costiere “salve specifiche diverse disposizioni di piano, sono consentiti unicamente interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria di consolidamento statico, di restauro, modesti volumi tecnici che non alterino lo stato dei luoghi”. Il PPR oltretutto prevede di eliminare gli effetti negativi determinati dalla normativa transitoria. Per questo motivo i Comuni dotati di strumenti urbanistici potrebbero portare avanti attività di trasformazione del territorio mediante la semplice convenzione di lottizzazione entro il maggio 2006.

Al PPR deve essere attribuito nelle aree agricole al merito di procedere mediante specifiche disposizioni al riequilibrio tra insediamenti sparsi e contesto ambientale. Infine il PPR evidenzia la necessità di procedere per una tutela necessaria di conservazione dei “beni paesaggistici” nel loro insieme. Nonostante questi elementi di forza, il PPR per il rappresentante di Gruppo di Intervento Giuridico presenta anche punti di debolezza. Prima di tutto, sulla base degli art.

---

<sup>73</sup> Sentenza n. 51 del 6 febbraio 2005 “Corte Costituzionale - Giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4, commi 1 e 2, 7 e 8, comma 3, della legge della Regione Sardegna 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale).

11 e 15 delle NTA la disciplina transitoria potrebbe permettere interventi che contribuirebbero ad un degrado nella fascia costiera a causa di diversi Piano di lottizzazione approvati dai PUC mediante lo strumento dell'”intesa” tra Regione, Provincia e Comune. In seconda istanza la definizione di aree semi – naturali si limiterebbe solamente ai boschi naturali, entrando in contrasto con quanto definito dal D. lgs n.227 del 18 maggio 2001 che definisce come bosco “i terreni coperti da vegetazione arborea associata o meno a quella arbustiva di origine naturale o artificiale, in qualsiasi stadio di sviluppo, i castagneti, le sugherete e la macchia mediterranea....devono avere estensione non inferiore a 2.000 metri quadrati e larghezza media non inferiore a 20 metri e copertura non inferiore al 20 per cento”. Oltretutto gli indirizzi del PPR prevedono eccessivi premi volumetrici per insediamenti turistiche nelle aree costiere di pregio (e di impatto) paesaggistico verso i centri urbani residenziali preesistenti, con il derivante rischio di attuare tutta una serie di attività speculative nelle aree costiere con potenziali ricadute negative o “non prevedibili per il tessuto storico urbano” (Deliperi 2011).

Nel 2006, la Regione Sardegna ha deciso di promuovere tutta una serie di iniziative finalizzate alle pratiche innovative per la riqualificazione del paesaggio<sup>74</sup>, ad attuare indirizzi operativi del PPR e sensibilizzare le comunità

---

<sup>74</sup> Alcuni esempi di iniziative portate avanti dalla Regione Sardegna sono state: “Premio del paesaggio” avvenuta nel 2011 che mira ad attuare interventi di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, nonché azioni tese ad esprimere un contributo di qualità contemporanea tenendo conto delle trasformazioni avvenute nel territorio e delle riflessioni critiche del contesto naturale e culturale in cui son collocate; Costeras-concorso internazionale di idee per il recupero delle otto borgate marine promosso dalla Regione Sardegna durante il 2007 avente come obiettivo il processo di riqualificazione delle borgate coerentemente con i contesti paesaggistici in cui sono inserite e valorizzando un punto di vista sia qualitativo che attrattivo il patrimonio culturale, materiale e immateriale; programmi Integrati per il Paesaggio, che rappresentano la parte propositiva e progettuale del PPR compito di questi strumenti è l’elaborazione di programmi di intervento e di progetto caratterizzati da valenza paesaggistica, in coerenza con gli indirizzi e orientamenti progettuali riguardanti l’ambito di paesaggio del PPR.

locali attivando anche processi partecipativi<sup>75</sup> per il coinvolgimento e sensibilizzazione della popolazione locale, dei professionisti e amministratori.

### **3.3 Partecipazione e PPR: le Conferenze di co – pianificazione e il Sistema Informativo Territoriale della Sardegna**

L'Assessorato agli Enti Locali, Finanza e Urbanistica ha ritenuto opportuno avviare la concertazione istituzionale mediante la predisposizione percorso costituito da ventiquattro conferenze territoriali, note anche come “conferenze di istruttoria pubblica o di co – pianificazione”. Questi incontri hanno avuto la funzione di aver comunicato a tutti i soggetti interessati la nuova logica della pianificazione orientata non più verso l'edificabilità ma verso l'ambiente e il territorio, prevalentemente nel territorio costiero fin ora destinato per ottenere benefici edilizi e turistici (Relazione generale, p.17).

Le diverse iniziative legislative, dalla Convenzione Europea del paesaggio alle modifiche del Titolo V della Costituzione e al Codice dei beni culturali e del paesaggio hanno imposto l'istituto della co – pianificazione con il Ministero per la fase di redazione del Piano. In questo contesto, la stretta relazione fra paesaggio e popolazione, così come contemplato dalla Convenzione nel momento in cui si ritiene il paesaggio “ciò che viene percepito dalle popolazioni locali” fa emergere il ruolo della pianificazione del paesaggio non solo come procedimento tecnico amministrativo ma anche come strumento indispensabile per accrescere la consapevolezza delle popolazioni. In questo contesto si inserisce armonicamente il tema della partecipazione, che è stato motivo di rimprovero per la legislatura Soru nello sviluppo del PPR dato lo scarso coinvolgimento delle comunità (Salzano 2013, pp.42-43).

Nel contesto della pianificazione paesaggistica la co – pianificazione fa riferimento sia al coinvolgimento dei Comuni nella fase di costruzione e attuazione

---

<sup>75</sup> Per quanto concerne il concorso Costeras, la Regione Sardegna ha erogato alle amministrazioni Comunali dei finanziamenti per l'attivazione di percorsi partecipativi rivolti alla popolazione residente e ai progettisti vincitori.

del Piano, sia a tutte le attività inerenti l'art. 144 del Codice, e quindi alla concertazione istituzionale e alle modalità indicate a specifiche norme di legge regionale. Per quanto riguarda il rapporto fra Regione e Comuni, Salzano nel ritenere doveroso da parte dell'Ente sovraordinato aiutare i Comuni ad assolvere i propri compiti, ribadisce l'importanza che la collaborazione fra i due soggetti pubblici non deve assolutamente presupporre trattative non negoziabili quali la riduzione della tutela sui beni paesaggistici. L'urbanista in questo contesto rimarca l'importanza per le forme di co – pianificazione finalizzate all'intensificazione delle azioni di tutela e non ad un suo indebolimento. Nel periodo di costruzione del PPR la co – pianificazione Stato – Regioni non era resa obbligatoria ma la collaborazione con il MIBAC è stata realizzata assiduamente durante la fase in itinere, facendo della Sardegna una vera e propria “esperienza pilota” (Ivi, p.62). Le conferenze, che hanno avuto inizio il 9 gennaio 2006 e concluse il 22 febbraio del medesimo anno, sono state in totale ventiquattro di cui ventidue dedicate ai Comuni dei vari ambiti di paesaggio, una dedicata alle Province, e l'ultima invece rivolta alle associazioni dell'industria, del commercio e dell'artigianato, e per ciascuna di esse è stato redatto un report. Alle conferenze hanno preso parte oltre mille partecipanti<sup>76</sup> e, sulla base di quanto si evince dai documenti ufficiali, gli interventi hanno riguardato delle questioni interpretative che devono essere prese in considerazione congiuntamente ad altre osservazioni provenienti da altre fonti (Piano paesaggistico regionale, sintesi delle procedure, osservazioni, p.6); i maggiori argomenti hanno riguardato limiti delle infrastrutture, dissesto idrogeologico, incendi, centri storici, seconde case ecc, tutto mediante l'illustrazione delle aree in questione da parte dei tecnici dell'Ufficio

---

<sup>76</sup> Hanno partecipato alle conferenze di co – pianificazione:” circa 160 dirigenti e funzionari comunali e provinciali; circa 30 consulenti; circa 130 rappresentanti di enti, associazioni e società; circa 200 liberi professionisti, nonché numerosi cittadini e studenti universitari. Fra le associazioni, enti e società intervenute ricordiamo: AGCI, ANCE Sardegna; ANCI Sardegna; API Sarda; Assoc. Industriali CA; Assoc. Naz. Arch. Bio-ecologica; CASARTIGIANI; CISL; CLAAI; CNA; Collegio Geometri OR; Collegio Periti Agrari CA; Collegio Periti Industriali CA; Confartigianato; Confcommercio; Confcooperative; Confesercenti; Confindustria; Consorzio Bonifica Oristanese; Consorzio Industriale Tortoli; Corte dei conti; Dir. Reg. BB.CC.; ENEL; ESLOA s.r.l.; GAMESA Energia Italia; Gruppo d'intervento giuridico Amici della Terra; Ist. Naz. Urbanistica; Istituto sostegno clero; Italia Nostra; La Nuova Sardegna; Lega Ambiente; Legacoop.; Min. Beni Culturali; Ordine Architetti Pr. CA; Ordine Dottori Agronomi; Ordine Ingegneri OR; Parco Geominerario; PROGEMISA; Sardegna I; UNCI, Università; VCC Energia s.r.l.; WWF” (cfr. Piano paesaggistico regionale, sintesi delle procedure, osservazioni, p.5).

del Piano (Salzano 2013). In occasione delle conferenze è emersa la disponibilità da parte di rappresentanti degli Enti locali finalizzata al miglioramento della redazione del PPR (Piano paesaggistico regionale, sintesi delle procedure, osservazioni, p.6)<sup>77</sup>. A queste conferenze hanno fatto seguito una serie di incontri dedicati ai singoli Comuni con lo scopo di presentare nel migliore dei modi il quadro conoscitivo e rafforzare il processo di co – pianificazione. Questi incontri hanno rappresentato occasione per ricevere ulteriori osservazioni e contributi. Anche gli incontri con le Province, avvenuti nel mese di maggio, si sono rivelati utili per gli addetti al lavoro al fine di avere una maggior comprensione dei contenuti del Piano paesaggistico, specificamente agli ambiti costieri e alla disciplina relativa ai loro indirizzi. Nel documento delle procedure e osservazioni si rileva che in questi incontri con le Province le diverse posizioni hanno trovato punti in comune e in linea di massima posizioni condivise a cui si sono aggiunti suggerimenti per migliorare le iniziative in corso di definizione in relazione alla qualità del paesaggio. Gli incontri sono stati occasione per rilevare alcune perplessità circa le aree portuali e il loro degrado (problematica condivisa da tutti territori provinciali) e i problemi di integrazione fra PPR e strumenti di programmazione integrata.

Secondo il giudizio del Comitato scientifico le conferenze di co – pianificazione hanno determinato per il PPR un valore aggiunto, attribuendo un carattere “inevitabilmente processuale e interattivo”(Ivi, p.48); il coinvolgimento dei diversi attori e dei “centri di decisione”non possono, sempre a giudizio del Comitato scientifico, far riferimento ad un singolo atto amministrativo bensì ad una pluralità di atti, o per usare le parole del Comitato medesimo “insieme aperto e complesso di atti” interconnessi fra loro. Tale confronto è stato ritenuto estremamente importante che ha contribuito ad una visione “integrata di conoscenze e determinazioni locali”(Ibidem). Sulla base di un’analisi forresteriana proposta da Zoppi le dinamiche che si sono venute a creare nelle diverse conferenze di co – pianificazione – nello specifico l’analisi si è basata sulle conversazioni registrate - sembrerebbe che tra Regione e Comuni si sia creato un conflitto derivato dalla posizione assunta dalle

<sup>77</sup> [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060526132135.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060526132135.pdf)



amministrazioni comunali che non sembravano propense a comprendere le motivazioni della Regione che, dal canto suo, vedeva se stessa come difensore del paesaggio da parte dei Comuni che, per via delle influenze esercitate da imprenditori locali, sono propensi a portare avanti “attacchi speculativi” nel territorio. I Comuni invece pare avessero avuto una visione della Regione come un soggetto che con diverse pressioni potesse esercitare un potere tale da poter rendere vana qualsiasi politica nel territorio; ne deriva così da parte degli attori amministrativi locali la preoccupazione che vedere limitata la propria autonomia e ridimensionato il proprio ruolo. L’analisi delle conversazioni proposte pare abbia mostrato come un ciclo di conferenze di co - pianificazione abbia dato esiti poco fecondi, o per citare Zoppi “risultati estremamente deludenti”; non è venuta a realizzarsi ne una vera e propria fase co - pianificatoria ne alcuna forma di partecipazione. In base all’analisi condotta secondo l’urbanista effettivamente le conferenze di co - pianificazione potevano dare risultati diversi considerato che – a suo giudizio - le comunità locali della Sardegna sono favorevoli alla protezione della natura e alla difesa dell’ambiente (Ivi, p.176) mentre sembrerebbe che la Regione sia stata orientata ad adottare una forma gerarchica in cui essa stessa ne rappresentava il vertice (Ivi, p.179). Anche Roggio sulla stessa linea propone una descrizione di conferenze di co - pianificazione basate sulla contestazione degli squilibri dei poteri in merito a delle scelte ritenute azzardate come per esempio la composizione dei tavoli tecnici che vedono la Regione Sardegna avere un ruolo di preminenza rispetto ad altri soggetti e su una serie di errori cartografici a cui si accompagna un’idea di PPR “autoritario anche da chi condivide il senso della proposta”(Roggio 2007, p.105). Come sostenuto anche da Asunis:

*“Sarebbe interessante sentire dalla viva voce di qualche amministratore locale di allora come effettivamente si svolsero questi incontri di “copianificazione”; è illuminante la lettura dei verbali, dai quali effettivamente potrebbe emergere che parlare di copianificazione forse è un po azzardato”*(Salzano 2013, p.161).

Nonostante il confronto non sia stato privo di scontenti, i toni assunti durante le conferenze sembrano – secondo Roggio - distesi e la maggior parte dei Sindaci reclamano i rispettivi spazi di autonomia costituendo alleanze territoriali per

contrastare le iniziative portate avanti dalla Regione (Roggio 2007). Nell'analisi dell'attività partecipativa del PPR basata fondamentalmente sulle varie conferenze di co – pianificazione, sono state rilevate delle criticità che non hanno prodotto effetti di empowerment dei soggetti coinvolti. La partecipazione nelle conferenze di co – pianificazione ha seguito logiche di tipo top – down che ha favorito contribuito a tutta una serie di problematiche tali da rendere poco efficace il processo partecipativo fino a giungere a momenti di intensificazione dei conflitti. Il livello di empowerment è stato assente per via della limitata partecipazione, o meglio una partecipazione che secondo la scala di Arnstein risulterebbe avere un ruolo di “consultazione”, non solo per gli Enti locali e le associazioni coinvolte, ma soprattutto per la società civile. L'analisi ha rilevato fondamentalmente sette criticità: mancanza di informazione; impossibilità di prender parte al processo da parte di alcuni stakeholders; mancato coinvolgimento di tutti i soggetti interessati; natura delle conferenze puramente tecnica; idea autonomistica della co – pianificazione secondo la sfera politica; conflittualità insanabile; problemi relativi agli aspetti teorici ed empirici della partecipazione e della deliberazione. Queste criticità – in maniera differente nei vari incontri - si sono presentate in quasi tutte le conferenze di co – pianificazione; per quanto concerne la mancanza di informazione, l'analisi ha focalizzato l'attenzione sui seguenti estratti:

Mancata informazione: *“La mia domanda è al di fuori dalla richiesta sul mattone, è sulla conoscenza. Mi piacerebbe avere una conoscenza non di nomi, ma visto gli studi che sono stati fatti e che dall'altra volta ad oggi è sicuramente preferibile venire due volte per capire meglio gli aspetti, chi sta studiando il piano. Le persone sono degli urbanisti, ma credo ci siano anche delle persone che abbiano lauree in economia e commercio. Siccome li vedo molto sorridenti, mi fa molto piacere Assessore se è quel gruppo là, sono anche giovani e siccome io non ho un'età molto alta, mi piacerebbe capire sulla base di quale idea avete studiato il piano. Confrontandovi con chi? Perché se di aiuto vogliamo parlare con i comuni sarebbe bene che qualcuno chiedesse aiuto a noi anche con informazioni, perché magari qualcuno di noi può dare informazioni al gruppo di lavoro del piano”*<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 13 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 16 GALLURA COSTIERA NORD – OCCIDENTALE SALA

*“Quello che è mancato in questi mesi di discussione, signor Assessore, è proprio l’informazione corretta della filosofia dei piani, perché è stato tutto interpretato, quello che si poteva fare e quello che non si può più fare, ma il percorso, il cammino, il progetto verso cui si vuole andare con la tutela del paesaggio in Sardegna, questo è stato molto spesso violentato, prevalentemente dagli organi di stampa, perché gli organi di stampa ovviamente riportavano i conflitti di un sindaco, le isterie dell’altro, ma mai c’è stata un’assemblea, un dibattito serio che educasse la gente, gli operatori, tutti gli addetti al turismo, perché il turismo non è solo mattone. Qui si continua nell’errore, oggi si è continuato a discutere, le osservazioni che sono venute: quello che si può fare ancora fare in termini di mattoni. In questa fase fate uno sforzo per diffondere il più possibile l’idea del piano e tutelate i diritti acquisiti, io li sono pienamente d’accordo”<sup>79</sup>.*

In occasione della conferenza di co – pianificazione n. 20 relativa al territorio della Planargia uno dei rappresentanti di un’Amministrazione comunale è intervenuto sostenendo che:

*“La cartografia è arrivata in ritardo e quindi riteniamo questa di oggi come un’esposizione tecnico illustrativa del piano e proponiamo, se possiamo farlo, alla Regione visto e considerato che dovrebbe esserci una concertazione con gli Enti comunali, una leale collaborazione come lei stesso ha Pagina 18 di 55 detto, bisognerebbe dare agli Enti la possibilità perlomeno di parlare e concertare alla pari o perlomeno sapere di che morte si deve morire, perché a me da una prima esposizione anche da parte di alcuni urbanistici mi sembra proprio che qui i nostri paesi moriranno. Quindi noi ci riserviamo qualsiasi possibilità di lotta e soprattutto agiremo in modo giuridico e legale se dovessimo riscontrare appunto tentativi da parte della Regione di scippi vari o perlomeno di vessazioni contro i nostri territori e contro i nostri cittadini”<sup>80</sup>.*

*“Purtroppo il tempo avuto a disposizione non ci ha permesso un’analisi corretta ed esaustiva delle carte, soprattutto un confronto dettagliato con le carte comunali e con le situazioni reali. Per questo sappiamo che le osservazioni che ci apprestiamo a fare potranno essere in seguito chiarite anche da un confronto più approfondito, soprattutto da una condivisione di quelle che sono le nostre prospettive di sviluppo e le prospettive del piano paesaggistico”<sup>81</sup>.*

---

ANFITEATRO, CAGLIARI 30 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101919.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101919.pdf)

<sup>79</sup> Ivi.

<sup>80</sup> Regione Autonoma della Sardegna, CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 9 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 10/11 MONTIFERRU – PLANARGIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 23 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101832.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101832.pdf)

<sup>81</sup> ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 2 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 2/3/4 NORA – CHIA – GOLFO DI TEULADA:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101625.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101625.pdf)

*“La preoccupazione intanto è che io non conosco bene il piano perché l’ho ricevuto avant’ieri alle ore dodici portato dalla Forestale, quindi in un giorno non ero in grado né per la complessità della cosa, perché abbiamo oltre tutto un Ufficio tecnico il cui il capo dell’Ufficio tecnico responsabile è il geometra che ho alla mia destra e quindi non abbiamo uno staff tecnico tale che ci consenta di fare valutazioni immediate e dalle quali possiamo essere supportati per le conoscenze Pagina 30 di 35 tecniche che i tecnici hanno della questione”<sup>82</sup>.*

*“Perché tale partecipazione sia effettiva occorre che le amministrazioni locali siano messe in grado di conoscere per tempo la proposta del P.P.R. in modo da intervenire alla conferenza di copianificazione dopo avere acquisito un sufficiente grado di approfondimento del piano allo scopo di fornire un apporto partecipativo istruito e sostanziale. Ebbene, come rilevato in premessa la Regione ha trasmesso il piano al Comune di Cardedu in data 2 febbraio, ossia solo pochi giorni prima della data della conferenza indetta per il giorno 11/2/2006. Il brevissimo termine concesso al Comune di Cardedu per esaminare il piano è da ritenersi senz’altro incongruo ed insufficiente a permettergli di esaminare in modo adeguato il P.P.R. e quindi di poter partecipare in modo effettivo alla fase di copianificazione. Ne consegue che la presente fase procedimentale di copianificazione è perciò solo palesemente illegittima<sup>83</sup>”.*

*“Quindi, io dico per poter dare risposte ai nostri concittadini abbiamo bisogno di avere le idee chiare noi, io ho fatto una riunione, un incontro prima di venire qua, chiaramente difficile da presentare non avendo le idee chiare neanche noi, però per recepire le osservazioni e le domande da parte dei nostri concittadini, da parte dalle associazioni di categoria, da parte degli imprenditori, da parte un po’ di tutti. Su questo chiaramente sono emerse alcune valutazioni, alcune cose che non sono leggibili da parte nostra, che sicuramente voi avete molto chiaro perché il piano l’avete proposto, l’avete fatto. Quindi, iniziando, io ho preso degli appunti che poi vi lascerò anche e in secondo momento arriveranno le osservazioni sulle schede che avete preparato voi, tanto c’è tempo anche dopo di oggi, anzi noi se riusciremo daremo anche un supporto ai nostri concittadini per la compilazione, infatti vorrei sapere con chi ci dobbiamo collegare in modo da poter dare risposte anche più certe”<sup>84</sup>.*

---

<sup>82</sup> Regione Autonoma della Sardegna, ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 7 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 7/8 BACINO METALLIFERO – ARBURESE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 20 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101749.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101749.pdf)

<sup>83</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 20 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 23 OGLIASTRA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 11 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114214.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060306114214.pdf)

<sup>84</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 13 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 16 GALLURA COSTIERA NORD – OCCIDENTALE SALA

Gli estratti riportati mostrano un'attività di co – pianificazione basata su informazioni a senso unico, o meglio uno scarso livello informativo che non permette agli attori coinvolti di prendere parte al processo. I partecipanti hanno riscontrato difficoltà a comprendere come sia stata maturata l'idea di Piano e la filosofia che è stata sposata dallo strumento pianificatorio. Secondo Arnstein il livello di informazione, pur non rappresentando uno stato che permette di influire sulle decisioni, è indubbiamente un livello importante per la comprensione di un determinato tema a tappeto. Nelle conferenze di co – pianificazione il livello di informazione lacunoso non ha permesso ai partecipanti di avere i dovuti strumenti per prendere parte “attiva” alla fase di consultazione per le quali le conferenze medesime sono state fondamentalmente pensate. Questi estratti mostrano non solo una debole o assente partecipazione nelle conferenze di co – pianificazione, ma pone l'accento su un ulteriore aspetto problematico che viene spesso a manifestarsi nei processi partecipativi: la mancata occasione di mettere tutti i soggetti coinvolti in grado di partecipare attivamente, venendo così a creare nei casi più critici forme di asimmetrie informative. Infatti come rivendicato dal rappresentante del Comune i tempi per esaminare i contenuti del Piano sono stati brevissimi, così da non permettere ai soggetti di poter avere sufficienti strumenti conoscitivi per poter valutare e proporre in maniera adeguata le proprie osservazioni.

Altri estratti delle conferenze pare incidano più profondamente sul scarso livello partecipativo degli incontri (partecipazione – deliberazione):

*“Caro Assessore io ho seguito attentamente il suo intervento e anche le sue risposte e ho potuto notare, anche perché ho dato una scorsa sul sito internet delle varie altre conferenze, che lei insiste e ha insistito molto sulla condivisione. È una bella parola e anche un concetto di grande democrazia. Purtroppo io devo constatare che fino ad oggi di condivisione non c'è stato nulla, questa è la prima occasione, ma è una condivisione in modo univoco, perché siamo venuti ad ascoltare non a condividere, perché a meno che non intendiate per condivisione una condivisione virtuale, perché ormai ci state rimandando a questo famoso sito internet e dobbiamo sapere tutto da là, poi si va anche a cercare di scaricare alcune cose ed è impossibile anche riuscire a scaricarle. Però la condivisione non è virtuale, caro Assessore, la condivisione*

---

ANFITEATRO, CAGLIARI 30 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101919.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101919.pdf)

*deve essere reale, deve essere portata nei territori e discussione con le popolazioni perché noi sindaci abbiamo a che fare ogni giorno con le nostre popolazioni, e dobbiamo sentirne i bisogni, le necessità e anche il territorio, quando lei in più occasioni ha ribadito che non vi interessa se il territorio è adibito a frutteto, a vigneto o a qualsiasi altra cosa ma vi interessa se è ondulato o se è roccioso o se è frastagliato*<sup>85</sup>.

*“Io credo che se si vuole fare veramente la copianificazione vuol dire che bisogna farla insieme; la copianificazione deve partire da una conoscenza anche fatta insieme e mi pare comunque che questo livello sia stato saltato sinora, è vero che rimangono alcuni mesi per poter intervenire e per potersi confrontare, ma se partiamo già da elementi di conoscenza che sono dati quasi per scontati non teniamo conto di quello che è il territorio per la popolazione locale nella sua storia, nella sua cultura, nel suo uso e mi veniva anche un po’ da sorridere quando l’Ingegnere presentando il piano faceva spesso riferimento al periodo fenicio - punico e per esempio non faceva riferimento ad altri periodi che forse sono più ricchi e più significativi per il territorio di questa zona. Vorrei che almeno venisse recuperato, per cui condivido anche gli interventi di altri sindaci che mi hanno preceduto e che sostengono che ci sia il bisogno di trovare dei momenti, degli spazi di confronto ancora perché si arrivi ad un livello invece più specifico della pianificazione, tenendo molto più conto di quelli che sono anche gli interessi della popolazione o le idee, le programmazioni dei comuni, o le conoscenze che ci sono da parte dei comuni*<sup>86</sup>.

*“Va bene questa conferenza di servizi, però il rischio è anche quello di fare delle fughe in avanti, di dire delle cose che poi possono essere tranquillamente disconosciute dall’assemblea di appartenenza o dire delle cose inesatte che poi, da un’analisi più attenta e più precisa, possono essere confutate*<sup>87</sup>.

*“Non è un istituto di copianificazione, lei sa benissimo che se voi dite che una cosa è gialla e io dico che è verde lei ha diritto di conservare la sua opinione contro ogni ragionevolezza, guardi che io sto parlando per voi, perché voi rendiate condivisibile un piano, non sto parlando per attaccarla, sto parlando perché mi dispiace che dopo un anno noi abbiamo un piano che non può essere condiviso ma non per antipatia, non può essere condiviso per metodo, si può essere moderni o antichi come si vuole, il metodo è quello da Galilei ancora, è quello del Rinascimento, perché è bello far*

<sup>85</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 20 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 23 OGLIASTRA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 11 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114214.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060306114214.pdf)

<sup>86</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N. 8 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 9 GOLFO DI ORISTANO: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101815.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101815.pdf)

<sup>87</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 2 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 2/3/4 NORA – CHIA – GOLFO DI TEULADA: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101625.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101625.pdf)

*vedere i filmati, le riprese, ma poi alla fine la verifica è la verifica. Le cose sono soggette a verifica? Con le osservazioni lei sa benissimo che la verifica non c'è perché se io le dico che non mi va bene una cosa e a lei va bene lei ha tutto il potere per dire che non va bene, e poi voi stessi nella relazione avete parlato di copianificazione in termini diversi dalla consultazione a piano approvato, avete detto che dovete costruire assieme le linee del piano. Ma come si fanno a costruire assieme quando abbiamo lo schema definitivo? ”<sup>88</sup>*

Questi estratti, a sostegno delle tesi di Zoppi e Roggio, mostrano come la partecipazione sia stata limitata e il confronto poco costruttivo, venendo così a mancare occasione per sostenere e definire in maniera dialogica essenziali contributi per un valore aggiunto del Piano paesaggistico e della politica del paesaggio in Sardegna. Queste condizioni hanno evidenziato il ruolo di tipo consultivo assunto dai partecipanti in cui viene a manifestarsi uno scarso livello di condivisione – secondo gli attori che hanno preso parte all'arena decisionale – in cui non vi è stato intento di prendere decisioni tenendo conto di tutti i soggetti interessati. La condivisione, come dichiarato nei vari estratti, pare essere stata limitata allo scambio di dati e di informazioni mediante l'uso delle tecnologie di rete per di più anche in questo caso carenti di inefficienza. Come evidenziato negli estratti, i momenti di condivisione non sono stati favoriti sia per il fatto che le conferenze di co – pianificazione si sono basate solo sull'ascolto della nuova logica del PPR, sia per la mancanza di certezza che quanto auspicato dai partecipanti negli incontri possa essere preso in considerazione dai decisori.

Questi aspetti hanno messo in luce le criticità delle conferenze a tal punto che, come evidenziato in alcuni interventi, non si sia trattato di processi finalizzati ad una co – pianificazione; A sostenere la tesi di quanti nelle conferenze abbiano ritenuto assente il fenomeno della co – pianificazione, in aggiunta alla mancanza di momenti di condivisione e al livello meramente informativo, deve essere presa in considerazione l'osservazione avanzata nell'ultimo estratto:

---

<sup>88</sup> Regione Autonoma della Sardegna, CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 9 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 10/11 MONTIFERRU – PLANARGIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 23 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101832.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101832.pdf)



*“avete parlato di copianificazione in termini diversi dalla consultazione a piano approvato, avete detto che dovete costruire assieme le linee del piano. Ma come si fanno a costruire assieme quando abbiamo lo schema definitivo?”.*

È evidente come la co – pianificazione in un momento in cui è stata definita la logica pianificatoria e la filosofia del Piano – e la sua definizione in senso strutturale – si riduca ad un momento meramente tecnico delle “osservazioni” che non producono effetti di empowerment inteso come potenziamento delle capacità e delle competenze senza stimolare atteggiamenti virtuosi orientati ad una responsabilizzazione di specifici soggetti. Ciò che viene contestato è chiaro e condivisibile. La co - pianificazione non doveva essere prevista in sede finale, bensì nella fase della formazione; i diversi attori interessati (prevalentemente appartenenti al settore pubblico) non hanno avuto occasione di fornire contributi sostanziali alla definizione dello strumento che – condividendone i principi e la filosofia – è stato frutto non condiviso di una volontà già determinata dal livello superiore, la Regione Sardegna, unico soggetto detentore del potere decisionale.

Partecipazione di tutti i soggetti interessati: In occasione dell’ultima conferenza di co – pianificazione, il rappresentante di un’associazione di categoria ha sostenuto che:

*“Noi come associazione abbiamo un approccio però del piano paesaggistico regionale un pochino critico, critico costruttivo; costruttivo nella misura in cui condividiamo pienamente il passaggio dal concetto urbanistico al concetto paesaggistico del paesaggio perché diamo una valenza importante e fondamentale al paesaggio della nostra isola, è un bene che dobbiamo salvaguardare e su questo siamo tutti d’accordo e non credo che da parte di nessuno possa essere obiettato. La parte un pochino critica, mi consenta e mi perdoni, è un pochino più articolata nel senso che forse queste riunioni se le avessimo fatte prima sarebbe stato meglio, secondo me. Può darsi che mi sbagli, però è quello che pensiamo perché il contributo delle associazioni di categoria poteva essere un contributo in sede di predisposizioni e non in sede finale, comunque ormai siamo qui e vedremo che cosa combinare”<sup>89</sup>.*

---

<sup>89</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE ENTI E ASSOCIAZIONI SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 22 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060308121737.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060308121737.pdf)



*“Un'altra considerazione sulle convocazioni. Io sono un socio della CIA, mi meraviglio come fra le convocazioni non siano state invitate le organizzazioni agricole. Il territorio della Sardegna è soggetto a queste nuove regole e credo che i veri soggetti, i soggetti che lavoravano la campagna sono gli agricoltori, gli allevatori, io sono socio della CIA, mi sono lagnato anche con il presidente regionale perché non sono presenti e non hanno nessuna intenzione in questo momento di informare i soggetti, coloro che effettivamente accudiscono le campagne. Gli interpreti delle campagne devono essere coloro che le vivono, gli agricoltori e gli allevatori, e mi auguro che vengano coinvolti più in là”<sup>90</sup>.*

*“Buongiorno a tutti. Volevo sapere dall'Assessore Sanna se nella pianificazione e copianificazione del territorio che ruolo svolgerà o dovrà svolgere l'Ente Provincia visto che né nella riunione di sabato scorso né in questa di oggi è mai stata nominata, siamo diventati degli innominati. Mi ricordo per altro le battaglie fatte dall'onorevole Sanna quando era Presidente della Provincia affinché le province non fossero dei passa carte ma che avessero e svolgessero una funzione di salvaguardia del territorio e di copianificazione anche a livello urbanistico. In parole povere vorremo sapere se l'Ente regione è intenzionata a mantenere un rapporto privilegiato oltre che coi comuni, così come previsto dalla Costituzione, anche con l'Ente Provincia, che non ha abbia un ruolo solo formale ma sia sostanziale”<sup>91</sup>.*

Tenendo presente che è stata svolta in effetti una conferenza di co – pianificazione dedicata alle sole Province, in questi estratti si mette in luce una significativa lacuna: il mancato coinvolgimento di tutti i soggetti interessati – compresa la società civile – nelle scelte relative la policy del territorio e della politica del paesaggio, a tal punto da aver contribuito a rendere il processo meno stimolante e carente di contenuti significativi.

Tecnicismo delle conferenze: *“sul piano strettamente tecnico, perchè queste sono conferenze finalizzate soprattutto alla raccolta di ulteriori elementi di miglioramento di carattere tecnico e di carattere conoscitivo ed ovviamente anche di carattere propositivo”<sup>92</sup>.*

---

<sup>90</sup> Regione Autonoma della Sardegna, CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 9 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 10/11 MONTIFERRU – PLANARGIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 23 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101832.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101832.pdf)

<sup>91</sup> Ivi.

<sup>92</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 1/27 GOLFO DI GAGLIARI - GOLFO ORIENTALE DI GAGLIARI: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101607.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101607.pdf)

*“Inviterei a parlare soprattutto i sindaci, a farsi sentire e poi, come ricordava l’Assessore, ci sono tre mesi di tempo per presentare le note, però le prime interlocuzioni sarebbero utili e preziose per noi già da oggi, ripeto, sull’ambito 1 e 27 e non in termini generali”<sup>93</sup>.*

Sulla base dei due estratti è chiaro l’intento di voler attribuire un ruolo “tecnico” alle conferenze, e quindi finalizzate alla consueta fase delle osservazioni del Piano, coinvolgimento principalmente solo alcune categorie di attori provenienti in larga parte dagli Enti locali.

La co – pianificazione secondo la sfera politica: *“La copianificazione credo che voglia dire anche questo, che non lasceremo da soli i comuni; diceva prima l’Assessore che noi faremo tutti gli sforzi affinché ci arriviamo assieme. I piani urbanistici comunali andranno fatti; tutto quello che la Regione ha a disposizione, in termini anche finanziari, di sostegno, conoscitivo, tecnico, è uno sforzo comune di tutti quanti, ci sarà un piano paesaggistico regionale, e ci saranno tutti i PUC, e ci saranno tutti i PUC in tempi certi e in fretta, affinché ci sia anche la possibilità di lavorare, fin da subito, e affinché questi piani paesaggistici regionali - come un sindaco rilevava - non rimangano lettera vuota, ma siano veramente il fondamento dei piani urbanistici regionali”<sup>94</sup>.*

*“Per quanto riguarda i tempi, il concetto di copianificazione produce nell’immediato un vantaggio, è una semplificazione nel senso che essendo l’ufficio del piano un organismo che sulla base della legge urbanistica nuova che abbiamo presentato verrà istituzionalizzato, multidisciplinare, che quindi assorbe in sé tutta una serie di competenze che rendono in sede istruttoria veri e propri pareri”<sup>95</sup>.*

*“La consultazione con i comuni è quella che stiamo facendo, perchè se voi mi dite: badate che voi avete segnato un sito come di poca naturalità, ma io lì ho delle dune”, io sto perfezionando in collaborazione con i comuni la qualificazione del territorio in maniera oggettiva, per poi condurmi questo lavoro ad avere in automatico riscontrate le componenti che vi insistono, la definizione di qualità paesaggistica. Non è un’interpretazione, deve essere un automatismo poiché insistono quelle componenti, ergo è qualità X”, poiché insistono una prevalenze di queste altre componenti è una qualità Y”<sup>96</sup>.*

<sup>93</sup> Ivi.

<sup>94</sup> Ivi.

<sup>95</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 5 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 6 CARBONIA E ISOLE SULCITANE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 16 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101712.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101712.pdf)

<sup>96</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°15 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 17 GALLURA COSTIERA NORD ORIENTALE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 3 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101947.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101947.pdf)

L'idea di co – pianificazione manifestata dalla volontà politica è strettamente complementare alle osservazioni circa il carattere prettamente tecnico delle conferenze. Difatti negli estratti si fa esplicito riferimento al ruolo assunto dall'Ufficio del Piano nel gestire i pareri provenienti da parte dei partecipanti. Si evince un ruolo assunto dall'Ufficio quale veicolo di semplificazione amministrativa, escludendo qualsiasi prassi inerente momenti di condivisione delle scelte e costruzione di linee di intervento.

Co – pianificazione e conflitti: le posizione della Regione Sardegna nel confronto: *“Credo di averlo detto all'inizio. La copianificazione, come tutte le cose al mondo hanno inizio, e l'inizio dei processi presuppone la conoscenza. C'è stata negli anni passati la suggestiva idea della concertazione come l'idea del Bar dello Sport nel quale ci si incontra per parlare di tutto e di nulla. Una concertazione seria presuppone l'oggetto, presuppone una proposta, un semilavorato, se volete, perché chi parla sappia di che cosa parla; e ovviamente la copianificazione cerca di fare questo: inizia con l'esposizione, perché ne abbiamo sentito, anche quello che è stato letto da lei in quanto preparato prima della mia relazione ha dei punti che dimostrano e confermano che la stragrande maggioranza dei Comuni ha ancora un metodo culturale di approccio alla pianificazione di tipo statico, che non è esattamente quello che noi dovremo fare, e la risposta a molte cose che sono scritte in quel documento io credo di averla già data. Primo sulla questione del rapporto tra le istituzioni non fatte il primo dicembre, andate a utilizzare gli strumenti che la legge vi consente; se noi abbiamo esagerato riportateci, l'ho detto all'associazione dei Comuni, riportateci in forza di sentenze nel solco dei nostri compiti. Ma non è così e voi lo sapete che non è così, perché il Decreto Legislativo 42 dice che la Regione fa il piano paesaggistico, non il Comune e non la Provincia. E la leale collaborazione non significa scompigliare i rispettivi compiti, non lo significa Pagina 29 di 73 e non l'ha voluto mai dire, tant'è che dovete aprire un contenzioso, allora, subito, perché la Regione ha un compito legislativo e voi non lo avete. Se l'equiordinazione vuol dire quello, perché dobbiamo continuare a tollerare che ci siano istituzioni che hanno un compito legislativo e altre che ne hanno solo quello amministrativo? Anche quella è una discriminazione. Ma non è così. Se pensate che ci sia nel piano paesaggistico il giudizio di classificazione dei Comuni come nemici dell'ambiente solo per il fatto che la legge dello Stato ha delegato noi e non voi, il giorno che avesse delegato voi avrebbe indirettamente dovuto dire che la Regione era contro l'ambiente. Ma che ragionamenti sono? Vorrei che stessimo nel solco di quello che dice la legge e di quelle che sono le responsabilità di cui ciascuno di noi deve rispondere”<sup>97</sup>.*

---

<sup>97</sup> Regione Autonoma della Sardegna, CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°18 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 20/21 MONTE ALBO/BARONIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 9FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114119.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060306114119.pdf)

*“Io cerco di rispondere, se lei vuole interloquire con me interloquisca, tanto abbiamo dimostrato che non rispettiamo il vincolo dei cinque minuti”<sup>98</sup>.*

*“Lei è un architetto si interessi delle cose tecniche, delle cose dei sindaci si interesseranno i sindaci. Intanto è importante che lei scriva tutte queste cose perché è importante averle allegate al piano, io ho già messo nel conto già da tempo, ma non da oggi, che per sradicare le abitudini, le consuetudini, le semplificazioni di una cultura passata è difficilissimo e purtroppo, che la cultura sia cambiata, è nelle cose”<sup>99</sup>.*

*“No, questo lo state dicendo voi, è una leale collaborazione tra le istituzioni, perché una Regione ed un Comune non possono essere pari perché sono due cose diverse. Sono equiordinati dal punto di vista del riconoscimento istituzionale. Ma allora perché non fatte le leggi voi? Infatti il legislatore lo fa la Regione[...]La concertazione è questa: è la capacità di intervenire nel processo formativo delle decisioni, infatti noi stiamo parlando di ho schema e state intervenendo nel processo formativo delle decisioni su una base di lavoro che dia l’opportunità di intervenire nella costruzione di questo processo; questa è la concertazione che non toglie, tra l’altro, a chi ne ha la responsabilità l’onere di assumere una decisione, e siccome la decisione spetta a noi, noi la prenderemo, se non ci modificano la legge, perché alla Regione spetta di farlo. Dopo che ha fatto questo percorso di completamento e di formazione della decisione. Su tutto quello che può essere legittimo valuti chi deve verificare l’illegittimità. Bastonate sulla testa a chi ha tentato questa strada se ne sono già verificate, a partire della Corte Costituzionale, perché anche noi, quando facciamo le cose, se siamo persone serie ci dobbiamo confrontare coi profili di legittimità, non siamo stati male accompagnati in questa Pagina 24 di 46 fase, e siamo dotati di tutti i requisiti di consulenza e di copertura di questo profilo, tant’è che mi sembra che fino ad oggi la brutta figura l’abbia fatta chi si è servito della Corte Costituzionale per cercare di delegittimare il lavoro della Regione per il momento, però sappiamo che l’autorità di verifica legislativa, autorità terza, faccia il suo dovere, chiunque si può appellare, siamo pronti a confrontarci”<sup>100</sup>.*

---

<sup>98</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°16 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 18 GOLFO DI OLBIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 4 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101959.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101959.pdf)

<sup>99</sup> Regione Autonoma della Sardegna, CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 9 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 10/11 MONTIFERRU – PLANARGIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 23 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101832.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101832.pdf)

<sup>100</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 11 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 14 GOLFO DELL’ASINARA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 27 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101856.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101856.pdf)

Una delle maggiori problematiche che si riscontrano in un processo partecipativo riguarda la gestione dei conflitti. Se da un lato rientra nella normalità far fronte a dinamiche conflittuali, dall'altra è gravosa una loro noncuranza; dagli estratti è possibile rilevare come tra Regione e Comuni si sia creato un conflitto che non è mai stato sanato durante le conferenze di co – pianificazione. Uno degli aspetti che possono avere alimentato maggiormente il conflitto - al di là di una strutturazione delle conferenze calibrata sulla possibilità d'intervento da parte degli stakeholders che ha limitato in termini di tempo (cinque minuti per prendere parte al discorso) la possibilità di avanzare proposte, fare riflessioni e affrontare temi di ampio respiro legati anche a diversi contesti territoriali - riguarda la gerarchia delle posizioni assunte durante le conferenze e come la Regione abbia contribuito a rimarcare ruoli e competenze, in particolare modo il ruolo legislativo da essa rivestito. Viene riconosciuta da parte della Regione l'importanza di avere una conoscenza basilare per poter affrontare un determinato tema a tappeto quale la pianificazione del paesaggio ma dall'analisi dei differenti report e della costituzione delle conferenze non sono mai emersi intenti finalizzati alla a favorire la conoscenza ed effetti di empowerment tali da fornire tutta una serie di strumenti indispensabili per attuare proposte in fase di consultazione, limitandosi a fare affidamento solo su strumenti di tipo normativo – indubbiamente rilevanti – ma non sufficienti per produrre responsabilizzazione dei partecipanti e partecipazione attiva nella pratica di co – pianificazione. Il forte impianto tecnico delle conferenze ha generato anche differenze fra i ruoli non solo in senso verticistico ma anche sullo stesso piano, limitando ulteriormente la capacità dei diversi partecipanti di prendere parte alla fase di consultazione.

*Autonomia dei Comuni: “Assistiamo infatti al superamento del ruolo del Comune, alla mancanza di riconoscimento di dignità che la legge ci riserva. Non si può pensare che i Comuni siano nemici del proprio territorio. Chi ha garantito sino ad oggi la conservazione di patrimoni naturalistici e ambientali sono proprio i comuni che, mediante la loro pianificazione, hanno nel tempo evitato speculazioni e consumazioni del territorio. Non si capisce perché oggi agli Enti locali non viene più*

*riservata questa prerogativa visto e considerato che saremo costretti soltanto a ricalcare le scelte che altri faranno per noi”<sup>101</sup>.*

*“Debbo dire, sono qui anche per esprimere però alcuni dubbi, alcuni dubbi perché al di là della bontà del progetto mi sembra che qualcosa a mio parere andrebbe ritoccata. Per quanto riguarda, anche per evitare poi contenziosi e contrapposizioni future che farebbero perdere tempo a tutti quanti, la copianificazione debbo dire che intanto è la prima volta che ci confronta su una legge, sulle norme di attuazione, e questo è senz’altro positivo però devo fare anche rilevare che, a mio parere, vera copianificazione questa non è in quanto io avevo ascoltato con molto interesse l’intervento che il Presidente Soru aveva fatto ad Alghero, anche perché essendo uno dei suoi sostenitori credevo nelle proposte che faceva”<sup>102</sup>.*

Gli estratti mostrano un contesto situazionale concentrato su due poli problematici: da una parte i Comuni rivendicano il timore di una perdita di autonomia amministrativa sul proprio territorio, mentre dall’altra rivendicano la mancanza di fiducia da parte dell’Ente regionale nei loro confronti come fossero “nemici dei propri territori”. Questi presupposti sono sintomi di un contesto in cui i soggetti decisori e partecipanti al processo non viene a generarsi un clima di fiducia reciproca e tantomeno assunzione o trasmissione di responsabilità nelle scelte relative al governo del territorio.

*I pareri positivi: Intanto una premessa, l’avevo già segnalato nella prima conferenza di apertura, è doveroso comunque, la nostra associazione ha già espresso pubblicamente l’apprezzamento per questo percorso<sup>103</sup>.*

*“Segnalo con positività il fatto che oggi io come Comune vengo coinvolto già dal primo momento a definire il sistema delle regole attinenti il paesaggio, e voglio richiamarmi ad una sottolineatura per me fondamentale che ha fatto l’Assessore nella sua introduzione, questa sottolineatura riguarda il fatto che il bene paesaggio è un bene tutelato costituzionalmente e che quindi, in quanto tale, è preminente e di priorità assoluta nei confronti di qualsiasi altro aspetto noi vogliamo considerare.*

<sup>101</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°18 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 20/21 MONTE ALBO/BARONIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 9 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114119.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060306114119.pdf)

<sup>102</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 20 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 23 OGLIASTRA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 11 FEBBRAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114214.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060306114214.pdf)

<sup>103</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°10 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 12/13 MONTELEONE/ALGHERO SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 26 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101843.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101843.pdf)



*Mi pare che quindi questo piano paesaggistico regionale costituisca o possa essere inteso come una proposta relativa al sistema di regole che noi ci vogliamo dare, che stiamo costruendo per tutelare questo bene e nello stesso tempo per consentire un uso intelligente e sostenibile del territorio”<sup>104</sup>.*

Non sono mancati però momenti in cui le conferenze di co – pianificazione hanno fornito, nonostante le peculiarità, siano state percepite come momenti positivi, non tanto per la fase di coinvolgimento finalizzata alle osservazioni, quanto per la filosofia del Piano: infatti i due estratti mettono in rilievo il parere positivo espresso dall’associazione di categoria e dal rappresentante di un Comune in merito alla nuova logica della pianificazione, orientata verso la tutela costituzionale del paesaggio e verso un “uso intelligente e sostenibile del territorio”.

Se è vero quanto affermato nel programma elettorale di Renato Soru del 2004, vale a dire che “l’identità è fatta di coesione, di valori condivisi, di scambi, di forme di socialità, di tradizioni di vita civile, di continuità tra le generazioni”<sup>105</sup> (Salzano 2013, p.46), in questo frangente pare che il PPR abbia trovato difficoltà nel manifestare intenti di coesione e condivisione con i diversi stakeholders e soprattutto con la società civile. Come sostenuto da Salzano il tema della partecipazione rappresenta un nodo che deve essere affrontato non solo dal punto di vista del diritto, ma nello specifico caso del PPR da un punto di vista culturale. Il paesaggio rappresenta una componente essenziale dell’anima sarda ed elemento fondamentale dell’identità del suo popolo. La partecipazione non dovrebbe essere limitata al mero coinvolgimento della popolazione (Ivi, p.203) e tanto meno bisognerebbe affidarsi alle parole di chi, contrari o favorevoli al PPR, sostiene che oggi si possa costruire un nuovo Piano alla luce della percezione che le popolazioni hanno del territorio. Secondo Salzano si tratterebbe di una visione ottimistica che se condivisa

---

<sup>104</sup> Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 1/27 GOLFO DI GAGLIARI - GOLFO ORIENTALE DI GAGLIARI: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101607.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101607.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

<sup>105</sup> Programma per cambiare la Sardegna Insieme, disponibile al link: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_18\\_20050104115857.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_18_20050104115857.pdf)

dai decisori “condurrebbe alla distruzione completa dei paesaggi che oggi tutti si propongono di difendere” (*Ibidem*).

L’esito a cui giunge l’urbanista è basato sulla riflessione proposta da Angioni, il quale ritiene la percezione “il risultato di abitudini e di modi di sentire radicati nel tempo e nei millenni” e pertanto è deducibile che i tempi di formazione di un Piano paesaggistico non siano sufficienti per modificare tali percezioni. Ciò che propone l’antropologo è un’azione orientata a “programmare un aggiornato senso comune e paesaggistico”, e quindi un obiettivo conseguibile in termini di lungo periodo che deve coinvolgere tutte le fasi di un processo di formazione partendo soprattutto da quelle elementari, con l’ausilio di tutte quelle persone che “hanno avuto la possibilità di studiare, comprendere, svolgere un lavoro intellettuale, e che abbiano in più l’umiltà di sapersi esprimere in modo semplice e a tutti comprensibile”(Salzano 2013, p.205).

Le conferenze di co – pianificazione sono state uno strumento finalizzato fondamentalmente ad un coinvolgimento degli Enti locali alla comprensione della filosofia della stagione pianificatoria, differente sotto diversi aspetti da quelle precedenti. In questo senso le conferenze sono state basilari per la Regione e questo giustifica come esse non siano state adottate nel momento della formazione del Piano, in quanto il PPR è frutto di una decisione che, anche se non possa essere ricondotta ad una sola legislatura ma nasce da esigenze che sono state maturate nel tempo grazie a riflessioni e iniziative promosse da più livelli di governo, è avvenuta per mezzo di una volontà politica. La realizzazione del PPR ha seguito pertanto delle logiche di tipo top – down, in cui la Regione, detentore del potere decisionale, ha realizzato lo strumento in tutte le sue fasi, dalla Legge Salvacoste fino alla formazione e implementazione del Piano, rilasciando un ruolo secondario alla partecipazione degli Enti locali. In una delle esperienze raccontate in Salzano viene specificato come gli Enti locali, per via del processo di formazione del Piano avvenuto in tempi ristretti e celermente, siano stati spaventati e non abbiano compreso la “portata innovativa e culturale” dello strumento. Il PPR è stato realizzato in diciotto mesi, una sfida impegnativa e molto dura trattandosi di un arco



temporale relativamente breve per realizzare uno strumento innovativo di così vasta portata e ampio respiro che effettivamente avrebbe reso critica una qualsiasi attivazione di processi partecipativi per la formazione del Piano, dilungando necessariamente di gran lunga i tempi.

Sulla base dell'analisi condotta, dal punto di vista della partecipazione il PPR risulta essere carente sotto diversi punti di vista; prima di tutto, uno strumento tanto epocale quale il Piano paesaggistico costruito per la Sardegna doveva prevedere una fase preparatoria che producesse un metabolismo della nuova logica non più orientata verso l'edificabilità ma verso l'ambiente e in territorio, coinvolgendo – come contemplato dalla Convenzione Europea del paesaggio – il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati soprattutto la popolazione con l'attuazione di pratiche partecipative costruite fin dal principio, dalla fase della sua formazione; in secondo luogo le conferenze di co – pianificazione hanno mostrato delle debolezze che hanno reso la partecipazione nel PPR limitata e per alcuni versi controproducente. Le posizioni diametralmente opposte assunte dalla Regione, titolare del potere decisionale, e i Comuni portatori di interessi e referenti principali delle Conferenze durante la fase di consultazione non hanno favorito effetti di empowerment per una corretta co – pianificazione.

Gli esiti di quanto rilevato non possono fare altro che confermare la tesi di Zoppi, secondo cui le conferenze di co – pianificazione non hanno prodotto esiti fecondi bensì risultati deludenti. In questo contesto, l'arena decisionale è stata composta da attori con ruoli differenti e una scarsa iniziativa ad affrontare in maniera dialogica una determinata problematica, o meglio importante iniziativa in questo caso come il PPR, venendosi a creare asimmetrie informative e conflitti quasi insanabili. Se è vero da una parte che, come sostiene Bobbio, la politica è fatta di conflitti, è anche vero che compito principale dei processi partecipativi è proprio quella di costruire delle politiche secondo una frammentazione del potere decisionale in cui tutti gli attori possono accedere alle decisioni. Nel caso del PPR la scelta era già stata determinata dalla volontà politica e il ruolo assunto dalle Conferenze è stato riservato principalmente alle osservazioni di tipo tecnico e non afferenti agli aspetti

di ampio respiro che caratterizzano le politiche paesaggistiche. Sulla base dell'analisi condotta, le Conferenze di co – pianificazione sono state caratterizzate da un livello partecipativo limitato e il ruolo ricoperto dai vari partecipanti – soprattutto professionisti e rappresentanti Enti locali – è stato di tipo consultivo. Individuando il livello partecipativo delle conferenze di co – pianificazione secondo gradi sulla base della scala di Arnstein, esse possono essere collocate sul livello della consultazione secondo il quale si assiste all'invito verso attori e cittadini a prendere parte al processo ma senza alcuna garanzia che le diverse opinioni provenienti dall'arena possano essere prese in considerazione. In effetti, come evidenziato negli estratti “*Non è un istituto di copianificazione*, in quanto il detentore del potere decisionale ha piena autorità di non confluire le diverse visioni o pareri e fare affidamento sulla prioria “*opinione contro ogni ragionevolezza*”, la co – pianificazione non ha fornito alcuna garanzia sul fatto che le diverse opinioni potessero influenzare la scelta politica, a maggior ragione trattandosi di un “Piano approvato” o “schema definitivo”. Viene a configurarsi un grado di partecipazione che Carole Pateman individua come pseudo – partecipazione in cui, riservando ai diversi soggetti la possibilità di prendere parte al processo, la facoltà di prendere la decisione finale è concentrata nelle mani di un unico detentore del potere decisionale, che nello specifico caso del PPR si tratta della Regione Sardegna. Sulla base dell'individuazione della partecipazione come “veicolo” proposta da Mela e articolata su tre differenti dimensioni, comunicativa, visionaria e decisionale, le conferenze di co – pianificazione si inseriscono nella dimensione comunicativa in cui i flussi di informazioni sono orientati principalmente dall'alto verso il basso e quindi dalla Regione indirizzati principalmente ai Comuni anche se , come rilevato dai diversi estratti, il livello informativo è stato lacunoso sia in termini di contenuti sia per quanto riguarda i tempi ristretti nel far pervenire i diversi documenti conoscitivi al fine di prendere parte al processo. Data la natura delle conferenze di co – pianificazione, la dimensione visionaria è completamente assente per il fatto che queste non sono state concepite per la creazione di scenari in quanto lo strumento e la politica da adottare sono stati ben definiti fin dal principio.

Per quanto concerne la dimensione decisionale, sono stati chiaramente stabilite le competenze e le responsabilità del potere decisionale riservato alla Regione, ponendo dei vincoli piuttosto ampi ai partecipanti all'arena partecipativa.

Le conferenze di co – pianificazione hanno dimostrato di essere carenti anche dal punto di vista delle caratteristiche salienti di un processo partecipativo proposte da Bobbio; nello specifico, le conferenze presentano una “strutturazione” del processo parziale in quanto se da una parte vengono stabiliti tempi e spazi dall'altro non sono state attivate fasi preparatorie in cui determinare le “regole” con i diversi partecipanti al processo. Le diverse conflittualità che si sono generate oltretutto non hanno favorito un grado di “informalità” tale per consentire di mettere a proprio agio i diversi attori al di là che la discussione potesse essere animata su piccoli gruppi (come indicato della caratteristica dell'informalità) o rivolta all'intera platea. Anche dal punto di vista della “trasparenza”, le conferenze sono state lacunose in quanto l'inefficiente fase di informazione non ha determinato un grado di conoscenza tale da permettere a tutti i partecipanti di prendere parte attiva al processo e rendere quest'ultimo il più trasparente possibile agli occhi di tutti gli attori coinvolti. Per quanto riguarda la dimensione dell'empowerment, sulla base dello schema Ciaffi e Mela, che individua questa funzione come indispensabile per il rafforzamento dei poteri diffusi fornendo loro tutta una serie di strumenti indispensabili per i partecipanti nella fase di consultazione e di gestione della politica favorendo una loro responsabilizzazione, le conferenze hanno prodotto effetti limitati di empowerment se non addirittura assenti.

Da un punto di vista dell'empowerment socio – politico durante le conferenze non sono stati prodotti effetti di responsabilizzazione dei partecipanti per via dei mancati momenti preparatori utili a fornire strumenti per prendere parte “attiva” al processo venendo meno qualsiasi forma di democrazia partecipativa o deliberativa rispetto a quella rappresentativa venendo meno così la possibilità di creare un clima di fiducia tra Regione e Comuni, protagonisti principali delle conferenze. Viene meno anche in questo caso anche la produzione di effetti di empowerment formativo, in quanto le conferenze di co – pianificazione non hanno favorito potenziamento

delle capacità individuali e di gruppo; se è vero che questa declinazione dell'empowerment è maggiormente riscontrabile nella scala di quartiere è anche vero che il PPR, con la sua politica innovativa derivata da tutta una serie di evoluzioni delle politiche del paesaggio dall'ambito internazionale e nazionale, si configura come uno strumento di ampia portata caratterizzato da una logica pianificatoria senza precedenti, completamente differente rispetto alla cultura della pianificazione territoriale attuata in passato nel territorio sardo e nazionale. Pertanto l'individuazione di una fase preparatoria al processo di co – pianificazione tesa alla produzione di effetti di empowerment socio – politico e formativo, sarebbe risultata essere indispensabile anche ai cosiddetti “addetti ai lavori”, provenienti dal mondo del libero professionismo e dagli Enti locali, non solo per renderli partecipi dei cambiamenti “tecnici” dello strumento con conseguente arricchimento del bagaglio conoscitivo, ma per favorire una maggiore comprensione della legislazione in materia, renderli partecipi dell'importante impegno assunto dal livello regionale nel voler recepire il Decreto Urbani e i principi della Convenzione nel PPR, per compiere un primo passo verso una rivoluzione culturale, sociale ed economica del paesaggio in Sardegna.

Purtroppo è stata persa occasione di rendere le conferenze un vero e proprio veicolo partecipativo finalizzate all'attuazione di pratiche pianificatorie condivise e “culturalmente” formative, venendo meno la logica della co – pianificazione privilegiando l'istituto delle osservazioni su un livello meramente informativo (e lacunoso) basato su una logica top – down.

Su questo frangente invece possono esser riscontrati dei successi nonostante il clima di scontento. Le principali osservazioni al PPR erano inerenti l'eccessiva estensione del limite costiero e le modalità della sua demarcazione; tali osservazioni comunque non sono state ritenute sorrette da motivazioni valide e perciò i vari gruppi di lavoro non sono riusciti a soddisfare le richieste dei soggetti interessati. Altre osservazioni invece riguardano l'ambito insediativo e quello agricolo, dove proprio in quest'ultimo ambito i soggetti lamentavano la limitata possibilità di edificare.

In verità il Piano permette l'edificabilità nelle zone agricole purché si rispettino i fini per cui sono state designate le suddette aree. Anche in questi casi i gruppi di lavoro hanno trovato molta difficoltà ad accogliere le osservazioni degli interessati, anche perché molto generiche sul piano giuridico che tecnico. Infine vi sono state osservazioni circa gli errori cartografici, ma anche in questo caso vi sono state inesattezze circa le delimitazioni territoriali e la zonizzazione urbanistica comunale (Relazione Generale PPR, p.20).

La conferenze si sono basate sulle conoscenze territoriali utilizzate per la realizzazione del Piano, grazie ad un'illustrazione dettagliata e aggiornata; ma l'aspetto più interessante è la facilità di interrogazione di tali conoscenze relative alla complessità del Piano, anche grazie al Sistema Informativo Territoriale Regionale (S.I.T.R.). Difatti la Regione Autonoma della Sardegna ha portato avanti negli ultimi anni una serie di iniziative tese alla realizzazione e implementazione di dispositivi conoscitivi e strumenti di tipo informativo finalizzati al supporto della conoscenza, gestione e pianificazione del territorio provvedendo alla sperimentazione delle piattaforme web 2.0. (Bagliani, Falqui, Ledda in Mura Pusceddu 2011, p.97). Il SIT-IDT (Sistema Informativo Territoriale Regionale - Infrastruttura Dati Regionali) rappresenta uno spazio tecnologico per la cooperazione fra gli soggetti pubblici, privati e cittadini al fine di conseguire obiettivi di carattere non solo politico, ma anche tecnico e amministrativo grazie anche alla pubblicazione e condivisione di informazioni. Sulla base del recepimento in Italia della Direttiva INSPIRE<sup>106</sup> con il D. lgs. n.32 del 2010 che prevede l'impegno da parte delle Pubbliche Amministrazioni di rendere disponibili i dati territoriali da loro trattati tramite un geoportale; lo strumento dovrà contenere non solo i dati di riferimento ma anche le procedure attraverso servizi e formati standard. La Regione Sardegna ha istituito una

---

<sup>106</sup> La Direttiva Europea INSPIRE 2007/2/CE è stata definita al fine di supportare le politiche ambientali degli Stati membri e le attività che producono impatto sull'ambiente. Sulla base dei principi di trattamento e condivisione dei dati geografici, il SIRT-IDT è stato strutturato proprio in conformità alla Direttiva Europea. Al riguardo si rinvia al link: <http://www.minambiente.it/pagina/inspire>

versione del geoportale regionale con il sito [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it)<sup>107</sup> con obiettivo principale rendere pubbliche tutte le informazioni e tutti i servizi relativi alle tematiche e alle politiche del detti torio e del paesaggio. tramite canali tematici è possibile accedere a tutte le informazioni relative al Piano Paesaggistico e riguardanti nello specifico la normativa, relazioni, cartografie, conferenze, con la possibilità di usufruire di servizi download e navigatori quali “Sardegna mappe PPR” oppure “Sardegna 2D” (*Ibidem*).

Le potenzialità offerte dalle tecnologie di rete e le conferenze territoriali hanno permesso di far pervenire osservazioni da parte dei vari soggetti, anche se in verità la maggior parte di esse non sono state accolte in quanto muovevano in linea opposta alla strategia del Piano, contribuendo per tanto a snaturarlo da quei principi ripresi nelle direttive europee, come disciplinati anche dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con le successive modificazioni e integrazioni avvenute con il D.lgs. n 157 del 2006.

Nel 2009 il PPR è stato sottoposto ad una fase di revisione mediante l’attuazione di un processo partecipativo denominato “Sardegna Nuove idee” promosso dalla nuova Giunta Regionale di centrodestra presieduta da Ugo Cappellacci per convergere la valorizzazione e la tutela del paesaggio con l’ esigenza di sviluppo ([www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it)) .

### **3.4 Processo di revisione del Piano Paesaggistico Regionale: il caso di Sardegna Nuove Idee**

L’Assessorato agli Enti locali, Finanza e Urbanistica della Regione Sardegna, con il contributo di Province e Comuni, ma anche con la partecipazione di altri Enti istituzionali, ha avviato un percorso partecipativo al fine di identificare delle strategie per il governo del territorio sardo, precisamente per la valorizzazione del paesaggio; tale percorso è strutturato in due fasi; una prima fase riguarda una serie di incontri

---

<sup>107</sup> [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it) rappresenta il portale tematico dell’Assessorato agli Enti locali, Finanza e Urbanistica.

finalizzati a comprendere le esigenze territoriali per procedere poi con le scelte mirate allo sviluppo territoriale in maniera condivisa<sup>108</sup>. La seconda fase, caratterizzata da un approccio più progettuale prende il nome di *Sardegna Nuove Idee* (SNI). Nello specifico, il processo partecipativo SNI è frutto di una collaborazione sinergica fra Regione Autonoma Sardegna e il Dipartimento di Architettura e Pianificazione dell'Università degli Studi di Sassari – Laboratorio di Analisi e Modelli per la Pianificazione avente come principale scopo la costruzione di “un progetto di ricerca per la definizione di metodologie e indirizzi operativi per la costruzione di un processo partecipativo di progettazione paesaggistica e territoriale”. Scopo della Convenzione fra le due istituzioni è quello di – soprattutto da parte dell'istituzione universitaria - portare avanti un programma relativo allo studio delle tematiche inerenti la costruzione di un processo partecipativo finalizzato alla risoluzione di tutte le problematiche riscontrate nell'attuazione del PPR; prendere parte ad incontri di lavoro di “alta qualità scientifica”; procedere alla formazione e rafforzamento delle competenze del gruppo di lavoro interno; supporto all'Assessorato di riferimento nella fase di programmazione e sperimentazione dei laboratori partecipati relativi la progettazione territoriale; attuare attività di comunicazione, interazione e promozione con lo scopo di garantire la partecipazione dei soggetti interessati al processo partecipativo SNI; predisposizione di documenti preparatori e di sintesi dei vari laboratori; supporto alla gestione della progettazione partecipata mediante le tecnologie di rete, nello specifico del tavolo permanente online Sardegna Geoblog; procedere ad una diffusione dei report e dei risultati dei diversi laboratori; elaborazione di un documento di sintesi e procedere ad una diffusione dei risultati ottenuti<sup>109</sup>. Nell'implementazione del processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee” ha preso parte una Task Force ANCI con il compito di supportare i Comuni al processo stesso.

---

<sup>108</sup> <http://www.sardegna territorio.it/j/v/1293?s=113887&v=2&c=7263&t=1>

<sup>109</sup> Sulla base della Convenzione stipulata il 29 dicembre 2009, questi incarichi spettano al Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Sassari (*Progetto di ricerca per la definizione di metodologie e indirizzi operativi per la costruzione di un processo partecipativo di progettazione paesaggistica e territoriale* consultabile al seguente link: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132418.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_146_20131115132418.pdf)

Il percorso partecipativo promosso dalla Regione Sardegna è stato avviato nel maggio del 2009 realizzando una serie di conferenze territoriali che si sono concluse con la conferenza regionale tenutasi a Cagliari nel giugno del medesimo anno. Una prima fase ha interessato i “tavoli preliminari di lavoro tra enti locali” con l’obiettivo di rendere maggiormente efficace la fase successiva rappresentata dalle “Conferenze territoriali”. Compito dei tavoli è stato quello di creare dei momenti di confronto fra attori pubblici (Comuni e Province) per definire i temi di maggiore interesse e le diverse problematiche riscontrabili nel territorio regionale e poter delineare delle proposte da sottoporre durante le Conferenze. Queste ultime rappresentano la seconda fase del percorso partecipativo che hanno interessato rappresentanti enti locali come Sindaci, Presidenti della Provincia, funzionari e tecnici, Presidente della Giunta Regionale e il suo Assessore all’Urbanistica, con lo scopo di dar vita a momenti di condivisione dati dall’ascolto delle istanze delle varie aree territoriali della Sardegna al fine di creare una strategia per la valorizzazione del paesaggio sardo. Le Conferenze territoriali hanno visto la partecipazione di Ordini Professionali, soggetti economici e rappresentanti delle parti sociali<sup>110</sup>. Successivamente alle Conferenze Territoriali sono stati organizzati i tavoli tematici<sup>111</sup> aventi come fine l’elaborazione<sup>111</sup> di strategie indispensabili al miglioramento dell’attuazione del processo di pianificazione paesaggistica. sulla base di quanto emerso, i tavoli tematici hanno delineato tre macro questioni a cui hanno preso parte Amministrazioni locali, componenti della società civile, Ordini professionali, sindacati, associazioni ambientaliste e vari altri attori (Mura Pusceddu 2011, p.126-127).

I tavoli affrontano tematiche differenti e sono organizzati secondo appuntamenti, durata, e numero dei partecipanti. L’analisi dei contenuti del

---

<sup>110</sup> Alle Conferenze Territoriali hanno preso parte gli Ordini Professionali degli architetti, agronomi e forestali, ingegneri, geologi, Collegio dei Geometri, periti industriali e periti agrari, rappresentanti del mondo economico come Confindustria, ANCE, Coldiretti, Confcommercio, Unioncamere, CNA, e per quanto riguarda le parti sociali ha preso parte la CGIL.

<sup>111</sup> I tavoli tematici sono stati denominati rispettivamente: 1) *Dai principi del P.P.R. a una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio in Sardegna*; 2) *il quadro normativo di riferimento del piano paesaggistico: soggetti, competenze, procedure*; 3) *la pianificazione paesaggistica locale, il ruolo degli enti locali per la valorizzazione del paesaggio della Sardegna*.



tavolo si basa su “tecniche di ascolto” e si è articolato in cinque fasi che hanno prodotto interessanti aspetti durante il corso del loro sviluppo:

- 1) raccolta di dati nei tavoli preliminari, nelle conferenze tramite registrazioni e video, ma anche grazie alle schede autografe predisposte dai partecipanti;
- 2) tutte le schede e interventi sono state categorizzate in argomenti;
- 3) dalle classificazioni degli argomenti è stato possibile comprendere quali fossero i problemi e quali le criticità grazie alle domande, proposte e considerazioni di carattere generale;
- 4) da una seconda classificazione invece è stato possibile dedurre quali fossero le problematiche di maggior rilievo affrontate nelle varie argomentazioni;
- 5) l’ultima fase ha tenuto conto delle ricorrenze messe in evidenza nella seconda classificazione e aggregate in aree tematiche in base alle quali vengono strutturati i tavoli ( Relazione percorso partecipativo, p.49) <sup>112</sup>.

Il 30 giugno del 2009 vi è stata la Conferenza regionale che ha rappresentato un momento di condivisione di quanto emerso nei tavoli tematici. Questa occasione pare essersi dimostrata indispensabile per mettere alla luce le difficoltà riscontrate nei primi anni di applicazione del P.P.R. da parte delle varie componenti ma anche per evidenziare le linee strategiche proposte nei tre tavoli (Ivi, p.127).

---

<sup>112</sup> Si fa riferimento alla relazione “*percorso partecipativo per la realizzazione di un strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio della Sardegna, sintesi delle risultanze*”.

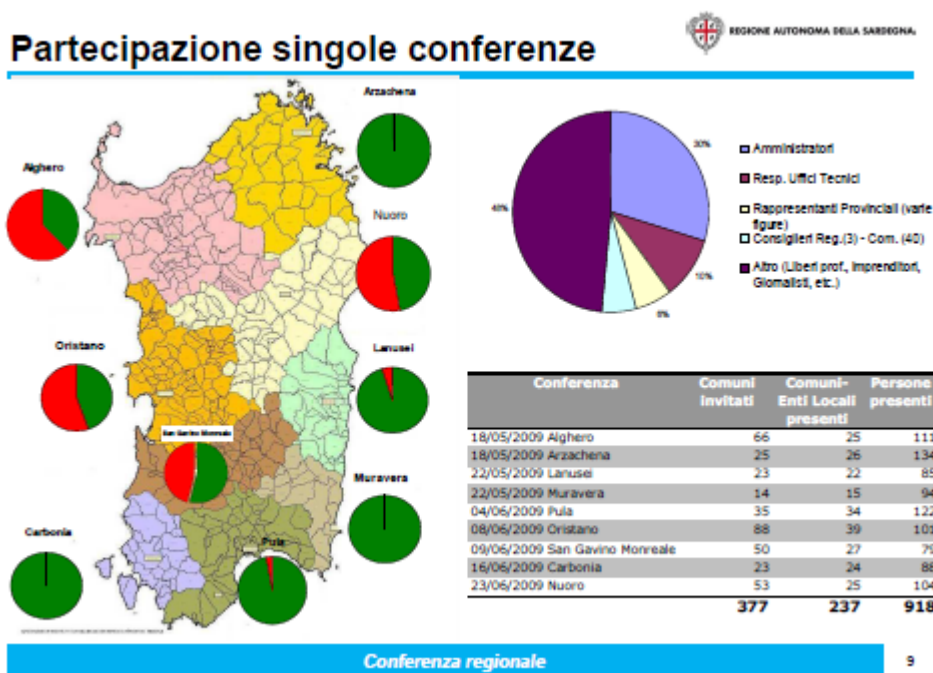


Fig. 3: Conferenze territoriali. Fonte: Relazione “*percorso partecipativo per la realizzazione di un strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio della Sardegna, sintesi delle risultanze*”.

### I tavoli tematici: la partecipazione

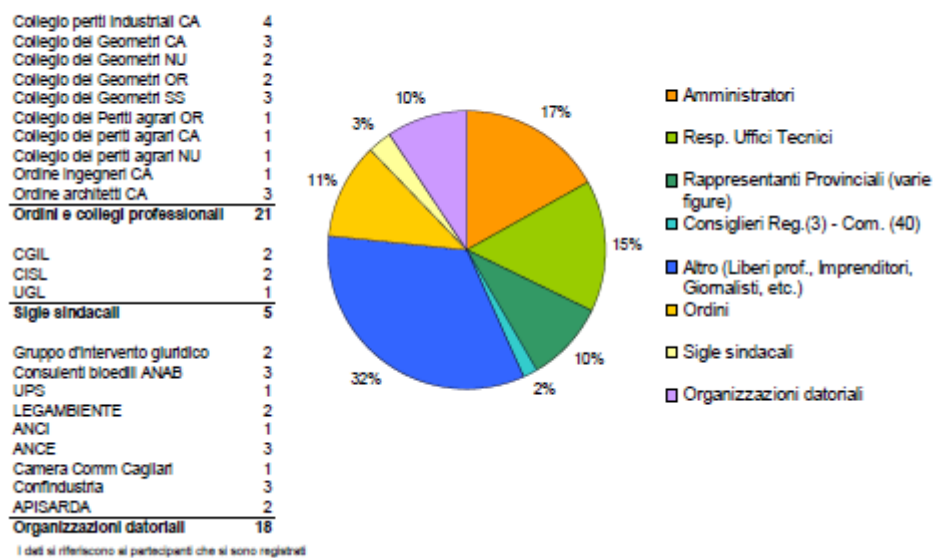


Fig. 4. Tavoli tematici. Fonte: Relazione “*percorso partecipativo per la realizzazione di un strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio della Sardegna, sintesi delle risultanze*”.

Per tanto è possibile riscontrare (anche osservando le elaborazioni) che fra tutti i soggetti coinvolti non vi sono espliciti riferimenti ai cittadini. Viene meno in questo caso quanto sottolineato dalla Convenzione Europea del Paesaggio, vale a dire la necessità di attivare dei processi deliberativi da parte delle Amministrazioni pubbliche al fine di interpretare le aspirazioni delle popolazioni che vivono un determinato paesaggio, ma non solo; sulla base di quanto disciplinato dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, con specifico riferimento alle “ulteriori forme di partecipazione e di comunicazione” che le istituzioni possono avviare nei processi di pianificazione, la Regione Autonoma della Sardegna, nelle varie tappe del percorso partecipativo attivato, pare non abbia manifestato alcuna volontà inclusiva verso le popolazioni di riferimento nella fase di approvazione del Piano, e ancor meno (come riscontrato) nella sua fase di formazione, dimostrando pertanto scarsa propensione all’ascolto e al coinvolgimento di “tutti i soggetti interessati” e optando in favore solo per alcuni di essi, così da venir meno quanto raccomandato sia Codice Urbani sia dalla Convenzione internazionale.

I primi incontri del percorso partecipativo (tavoli preliminari, conferenze territoriali, tavoli tematici e conferenza regionale nel 30 giugno del 2009) hanno dimostrato la loro utilità per comprendere come effettivamente il PPR è stato percepito dagli attori locali e dalla collettività; in base a quanto emerso, pare che il Piano paesaggistico veniva avvertito come un piano strettamente vincolistico ( Mura Pusceddu 2011, p.130) diversamente da come invece è stato concepito, vale a dire uno strumento orientato verso la costruzione di un nuovo modello di sviluppo socio-economico della Sardegna. Gli incontri si sono dimostrati utili anche per ottenere delle idee su come sfruttare al meglio i punti di forza, e non solo per comprendere, ad avviso della Giunta regionale allora in carica, i punti di criticità che hanno caratterizzato la prima fase di avvio del Piano Paesaggistico.

A ben vedere, il PPR non ha dimostrato punti di criticità; sembrerebbe invece che dello strumento di governo del territorio non siano stati compresi da parte delle amministrazioni comunali i principi che lo caratterizzano, vale a dire gli stessi ripresi

nelle direttive europee e dal Codice dei beni culturali e del paesaggio. Come espresso da una sentenza del TAR, in risposta alle accuse mosse dal Comune di Arzachena verso lo strumento pianificatorio, il PPR non intende trasformare il Comune della Costa Smeralda in una riserva integrale, ma vuole dare regole certe, in contrapposizione al principio portato avanti dal Comune, vale a dire “cemento – più denaro – più sviluppo” (Roych 2009)<sup>113</sup>.

Inseguito a quanto emerso dai primi incontri, la Giunta Regionale guidata dal governatore Ugo Cappellacci ha deciso di intraprendere un processo di revisione del Piano paesaggistico che fosse il risultato di un’azione condivisa con gli Enti locali in grado produrre nuovi scenari, dando vita ad un Piano in cui i sardi si sarebbero potuti riconoscere (Mura Pusceddu 2011, p.130). Tale intento ha dato vita al processo partecipativo denominato Sardegna Nuove Idee, un metodo che intende accompagnare il governo regionale verso la revisione del Piano paesaggistico (*Ibidem*). Le consultazioni del processo partecipativo Sardegna Nuove idee avvenute con i diversi soggetti istituzionali concernenti la pianificazione del paesaggio rappresentano un metodo di condivisione che delinea una strategia di governo del territorio che il programma la Giunta regionale intendeva perseguire.

*“La prima fase di Sardegna Nuove Idee riguarderà i 27 ambiti di paesaggio costieri per poi estendere il processo anche ai restanti territori interni, in modo da pervenire ad un unico Piano Paesaggistico condiviso negli obiettivi e nelle modalità di attuazione e che rappresenti primariamente una vera occasione di sviluppo per i territori della Sardegna”<sup>114</sup>.*

Proprio la Legge n. 4 del 2009 la Regione Sardegna ha dato l’avvio al processo partecipativo Sardegna Nuove Idee. In particolar modo, all’art. 11 della stessa legge regionale si precisa che il Piano paesaggistico debba essere sottoposto con una cadenza biennale alle dovute revisioni circa i contenuti descrittivi e dispositivi:

---

<sup>113</sup> L’articolo di Luca Roych è consultabile al link:

[http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it/2007/11/14/ulteriori\\_sentenze\\_del\\_t\\_a\\_r\\_sardegna\\_sul\\_piano\\_paesaggistico\\_regionale\\_1824361-shtml/](http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it/2007/11/14/ulteriori_sentenze_del_t_a_r_sardegna_sul_piano_paesaggistico_regionale_1824361-shtml/)

<sup>114</sup> Parte del testo estratto dalla lettera dell’Assessore degli Enti locali, finanze e urbanistica, Gabriele Asunis, il 7 giugno 2010 [http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_83\\_20100608130303.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_83_20100608130303.pdf).

*“Con periodicità biennale la Giunta regionale procede all'aggiornamento e alla revisione dei contenuti descrittivi e dispositivi del Piano paesaggistico regionale con specifica deliberazione da pubblicarsi sul BURAS e della quale è data pubblicità sul sito istituzionale della Regione e mediante deposito presso gli uffici regionali. Nei trenta giorni successivi alla pubblicazione sul BURAS di tale deliberazione, chiunque ne abbia interesse può presentare osservazioni in merito alle modifiche proposte. Nel medesimo termine la Commissione consiliare competente in materia di urbanistica esprime il proprio parere e lo trasmette alla Giunta regionale. Trascorso tale termine la Giunta, esaminate le osservazioni, delibera in via definitiva l'aggiornamento o la revisione. Tale deliberazione è pubblicata sul BURAS e le conseguenti modifiche costituiscono parte integrante del Piano paesaggistico regionale”.*

E' opportuno osservare che con la Legge 4 del 2009 vengono stravolti i principi del PPR. Tutto ciò può essere osservato dalle finalità che si pongono sia la Legge 8 del 2004 che la Legge 4 del 2009; precisamente, la prima Legge regionale all'art. 1 definisce le finalità e i contenuti che:

*“La Regione riconosce i caratteri, le tipologie, le forme e gli innumerevoli punti di vista del paesaggio sardo, costituito dalle interazioni della naturalità, della storia e della cultura delle popolazioni locali, intese come elementi fondamentali per lo sviluppo, ne disciplina la tutela e ne promuove la valorizzazione attraverso il Piano Paesaggistico Regionale, di seguito denominato P.P.R.”.*

Obiettivo del Piano Paesaggistico è dunque la tutela del paesaggio e degli elementi che lo caratterizzano, differentemente da quanto viene espresso nelle finalità della Legge 4 del 2009:

*“La Regione autonoma della Sardegna promuove il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio favorendo interventi diretti alla riqualificazione ed al miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure”.*

Come è ben evidente, lo scopo della Legge regionale è quello di promuovere il rilancio del settore edilizio ponendosi in antitesi con gli obiettivi di tutela paesaggistica espressi nella Legge regionale precedente. Va osservato che con le finalità espresse dalla Legge 4 del 2009 non solo la continuità della politica di governo del territorio non si concretizza, ma si contribuisce ad alimentare il fenomeno della seconda casa che tanto il PPR proponeva di combattere

ritrasformandolo in strutture ricettive, come indicato nella Legge regionale 8 del 2004, art. 60 comma 2:

*“Favorire la trasformazione delle “seconde case” in strutture ricettive, anche consentendo l’incremento di cubatura del 20% per le necessarie integrazioni funzionali. Tale incremento può essere elevato al 30% in presenza di interventi di particolare qualità architettonica, di significativa compensazione paesaggistica o di razionalizzazione delle volumetrie disperse”.*

Volto ad affrontare un momento di interazione con i territori impegnati nell’aggiornamento dei propri strumenti urbanistici, SNI si configura come un processo partecipativo caratterizzato da dei livelli interrelati fra loro.

Un primo livello, definito “livello preliminare della partecipazione virtuale” fa riferimento alla condivisione di strategie di sviluppo, regole e indirizzi focalizzando l’attenzione sugli interventi inerenti il paesaggio della Sardegna. Partendo dalla progettualità d’ambito espressa dal PPR e dagli strumenti di pianificazione indicanti le diverse strategie ed elaborati nei vari territori, questo primo livello si pone due obiettivi di base: prima di tutto la selezione dei partecipanti alla costruzione del processo; in secondo luogo la “selezione dei temi rilevanti per i territori interessati, con situazioni e campi di problemi comuni” che rispetto a tanti altri abbiano la potenzialità di attivare processi di sviluppo favorendo una rete di relazioni fra luoghi, soggetti ed economie. Nello specifico il primo obiettivo fa riferimento al ricorso degli esiti derivanti da alcuni progetti altamente formativi come il caso del Progetto ITACA (Interventi di Trasferimento di Abilità e Competenze Ambientali), mentre il secondo obiettivo inerisce la ripresa di diversi momenti di consultazione, come le Conferenze territoriali e altre pratiche di partecipazione attivate nei vari territori anche a livello provinciale.

Il secondo livello è definito come “legittimazione delle scelte”, il quale compito è quello di stabilire le “regole del gioco” indispensabili per garantire una legittimazione del processo durante il suo percorso. Tali regole sono risultate indispensabili per garantire che tutti i partecipanti potessero esprimere le proprie preferenze in merito alle scelte sul percorso, come definire i momenti di interazione, i temi di maggiore rilievo, il raggruppamento degli ambiti, la mappa dei partecipanti

e la loro composizione e le scelte da compiere in un secondo momento. Il terzo livello è quello delle “scelte condivise” e fa esplicito riferimento all’implementazione delle politiche di sviluppo mediante un processo di governance che non si concentra sui soli protagonisti come la Regione, le Province e i Comuni, bensì fa affidamento su azioni cooperative fra decisori pubblici e privati favorite dalla “capacità organizzativa dei territori” mediante il coordinamento del livello regionale con “compiti organizzativi, incitativi, implementativi” anche in quei territori in cui tali capacità risultano essere inesprese.

Un ulteriore livello fa riferimento “all’assunzione di responsabilità”, e quindi a tradurre formalmente in atti di co – pianificazione gli esiti del processo. Questa assunzione di responsabilità ha come fine rendere condivisibili gli assetti degli ambiti paesaggistici tenendo presente ovviamente i valori non – negoziabili con l’obiettivo di favorire la formalizzazione di “accordi di pianificazione” facendo in modo che un determinato Piano d’Ambito possa contenere una dimensione strutturale relativa agli elementi invariati, mentre una operativa orientata più alle opere che alla disciplina del territorio, rilasciando più ampi spazio di questa seconda anima operativa alle Autonomie locali (Sardegna Nuove Idee, Piano Metodologico Operativo)<sup>115</sup>.

Il funzionamento del processo partecipativo Sardegna Nuove Idee opera sugli ambiti individuati dal Piano Paesaggistico attivando dei laboratori partecipativi di pianificazione paesaggistica con lo scopo di individuare temi emergenti ma anche aree sensibili, e tramite tavoli tematici di approfondimento per le diverse varietà locali con lo scopo di valutare gli scenari emergenti tenendo conto dell’aspetto normativo, dei vincoli e degli indirizzi progettuali cercando di affermare l’idea che il Piano Paesaggistico non sia uno strumento di vincoli ma di opportunità di sviluppo, come è sempre stato pensato fin dagli esordi della sua realizzazione.

Il processo partecipativo è caratterizzato da aspetti informativi e operativi che rappresenteranno parte integrante del piano dato che forniranno il contributo per analizzare le criticità, gli obiettivi, scenari di azione del PPR nonché la loro

---

<sup>115</sup> Il documento è consultabile al seguente link:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132442.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_146_20131115132442.pdf)

valutazione sociale, economica e ambientale. L'obiettivo di Sardegna Nuove Idee dunque è quello di contribuire alla realizzazione di una pianificazione paesaggistica concordata e partecipata dando vita a nuovi scenari e realizzando nuove linee strategiche di intervento ([www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it))<sup>116</sup>.

Il processo partecipativo si pone come obiettivo il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati in modo tale che possano:

- a) far sentire la propria voce, presentare delle proposte e dare il proprio contributo fatto di conoscenza ed esperienza del territorio;
- b) diventare veri e propri protagonisti delle scelte strategiche di valorizzazione e tutela del paesaggio;
- c) prender parte ad un network fatto di professionalità e competenze, così da essere sempre informati sugli sviluppi del processo partecipativo;
- d) prendere parte ad un dibattito che possa mettere in rilievo l'importante ruolo che riveste la partecipazione nella strategia di valorizzazione del paesaggio ( Relazione Sardegna Nuove Idee, p.7).

Ovviamente per far in modo che il processo dia buoni risultati, è opportuno che la partecipazione possa essere efficace facendo in modo che i vari partecipanti rispettino alcune regole:

1. rispettare le opinioni altrui con atteggiamento democratico e aperto;
2. accettare le modalità operative proposte dal facilitatore;
3. fare osservazioni costruttive;
4. interventi brevi ma precisi, chiari ed espressi con un linguaggio semplice;
5. partecipare in maniera attiva ai laboratori offrendo come contributo le proprie competenze e conoscenze;

---

<sup>116</sup> Si fa riferimento alla relazione "Sardegna Nuove Idee, una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio della Sardegna".



6. evitare la discussione si concentri solo su poche figure, ma che venga dato il dovuto spazio anche agli altri soggetti;
7. evitare toni sarcastici e interruzioni a vicenda (Ivi, p.8).

Il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee è costituito da alcuni momenti operativi denominati “Laboratori del paesaggio”, precisamente quattordici, e rappresentativi dei ventisette ambiti di paesaggio accorpati in base alle loro specificità e affinità (Mura Pusceddu in Gazzetta Ambiente 2011, p.130). L’obiettivo principale è quello di realizzare un Piano Paesaggistico unico che valorizzi il territorio sardo partendo da una prima fase che ha come oggetto di lavoro proprio i ventisette ambiti di paesaggio che interessano le zone costiere, per poi direzionare l’attenzione verso le zone interne. Questi laboratori, che sono stati guidati da gruppi multidisciplinari di cui ha preso parte un facilitatore, con lo scopo di far rispettare l’agenda dei lavori favorendo la maggior inclusione possibile; ai laboratori hanno partecipato anche i referenti tecnici dell’amministrazione regionale e i rappresentanti degli Enti coinvolti nel governo del territorio. Ogni laboratorio è caratterizzato da tre tavoli che affronteranno temi differenti. Il processo termina con un momento di condivisione delle idee che culmina con un incontro per comunicare gli scenari (Relazione Sardegna Nuove Idee, p.8) emersi grazie anche alla redazione di documenti quali Quaderni di laboratorio, la reportistica e le mappe (Mura Pusceddu 2011, p.132), così da predisporre gli indirizzi di revisione del Piano (Relazione Sardegna Nuove Idee, p.8).

Un primo tavolo è definito “La struttura dei paesaggi”; secondo quanto è stato programmato, la realizzazione è avvenuta uno per ciascun macro ambito della durata di una giornata, presieduto ciascuno da cinquanta o settanta partecipanti. Scopo dell’organizzazione di questo tavolo è stato quello di far emergere temi progettuali evidenziandone i punti di criticità al fine di avere una prima conoscenza del territorio. In tale occasione sono stati realizzati dei “quaderni conoscitivi” per

aggiornamenti continui al fine di contribuire all'arricchimento del quadro conoscitivo<sup>117</sup>.

Oltre ai tecnici dell'amministrazione regionale e i gruppi di coordinamento, è stato possibile consentire la partecipazione anche ai rappresentanti degli Enti locali con i vari tecnici, assumendosi la responsabilità di fare da portavoce degli aspetti economici e sociali delle organizzazioni interessate al governo del territorio. Per giungere a proficue conclusioni, un tavolo di tali caratteristiche necessita di materiale informativo come video, cartografia, fotografia e documenti di vario genere che possano rendere chiare le criticità e i vari problemi del territorio di riferimento (Ivi, p.9).

La seconda tipologia di tavolo è nota come "Nuove idee per i paesaggi", che è costituito da 25 incontri ristretti per ciascun ambito di paesaggio da esaurirsi anch'essi nell'arco di una giornata (Ivi, p.13). Il tavolo si è caratterizzato dalle influenze derivanti dai processi di feedback derivanti dalle Conferenze territoriali e dai risultati del tavolo "La struttura dei paesaggi" unitamente al patrimonio conoscitivo dato da studi di settore. Compito del secondo tavolo è stato quello di predisporre e condividere nuove idee per le successive fasi di pianificazione e per la definizione di nuovi indirizzi d'ambito. Nel tavolo "nuove idee per i paesaggi" sono stati redatti sia i report della giornata del laboratorio, sia i quaderni di lavoro per ciascun laboratorio in riferimento agli ambiti paesaggistici (Mura Pusceddu 2011, p.132).

La terza tipologia di tavolo denominata "Progetto dei paesaggi", anch'esso uno per ogni ambito per un totale di venticinque da concludersi in una giornata con cinquanta o settanta partecipanti, ha visto come protagonisti principali i partecipanti stessi, che si sono confrontati su quattro temi inerenti il paesaggio per poter definire linee strategiche, regole e indirizzi progettuali per ciascuna tematica<sup>118</sup>. Al

---

<sup>117</sup> Per esattezza sono stati redatti i seguenti documenti: Report regionali; Mappa degli obiettivi e delle azioni chiave; Mappa dei temi e dei luoghi emergenti.

<sup>118</sup> Le risultanze che sono state prodotte in questo ultimo favoloso ostate perfezionate con lo scopo di definire indirizzi raggruppati in sezioni "principi generali" e "indicazioni di metodo" (Mura Pusceddu 2011, p.132).

fine di rendere il tavolo più efficiente, è stato consigliato dagli esperti che i partecipanti di questo tavolo fossero gli stessi che hanno partecipato al precedente. La giornata ha avuto inizio con una presentazione dell'obiettivo del laboratorio, dopodiché è stata eseguita la suddivisione dei quattro gruppi tematici per affrontare in maniera sia critica che costruttiva altri temi progettuali relativi alla pianificazione del paesaggio e governo del territorio con attività di esplorazione, negoziazione e condivisione di idee. Successivamente, per quanto stabilito dalla pianificazione del processo, vi è stata una suddivisione in altri gruppi per affrontare in maniera più approfondita quanto discusso durante la giornata e giungere ad un momento di sintesi (Relazione Sardegna Nuove Idee, p.10).

Si è trattato di un tavolo avente lo scopo di redigere le sintesi progettuali dei vari ambiti, con le opportune regole, gli indirizzi e le relative strategie. A questo incontro è stata consentita la partecipazione di cinque portavoce per ciascun laboratorio e ovviamente degli esperti per le attività di sintesi che possano fornire il loro contributo da un punto di vista conoscitivo circa il territorio in cui si vive e si opera.

Il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee ha previsto anche la realizzazione di un tavolo permanente tramite la piattaforma internet "www.sardegнатerritorio.it", strumento aperto che predisporrà in rete in maniera aggiornata tutti i documenti e informazioni circa l'avanzamento del processo partecipativo per la revisione del Piano.

Al fine di arricchire maggiormente il processo, è stato predisposto nell'apposita piattaforma internet [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it) l'innovativo strumento "GeoBlog"<sup>119</sup>, un blog in cui attraverso rappresentazioni cartografiche georeferenziate è possibile per tutti gli utenti (pubbliche amministrazioni, associazioni e cittadini) condividere idee, proposte, dati territoriali, video e immagini (Ivi, p.10). GeoBlog rappresenta un tavolo permanente continuativo e destinato a rimanere aperto nel tempo, ha permesso a tutti i partecipanti al processo partecipativo di

---

<sup>119</sup> [www.sardegнатerritorio.it/paesaggio/sardegnageoblog.html](http://www.sardegнатerritorio.it/paesaggio/sardegnageoblog.html)

accedere agli articoli e a tutti i materiali al pari di tutti i soggetti interessati animando la discussione in merito ad argomenti che hanno implicazioni geografiche (Mura Pusceddu 2011, p.133).

Il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee si è concluso a Cagliari nel 2011, coinvolgendo i soggetti interessati (ma non i cittadini) e in modo particolare le amministrazioni comunali, che necessitavano di varie chiarificazioni tra le quali le diverse proposte effettuate dalla nuova Giunta Regionale inerenti nello specifico l'adeguamento del proprio strumento urbanistico con quello relativo alla pianificazione regionale oppure la nuova realizzazione degli ambiti di paesaggio.

La giunta regionale di centrodestra guidata da Ugo Cappellacci anziché proseguire l'opera di completamento del PPR, vale a dire procedere con la pianificazione delle aree interne della Sardegna, ha deciso di attuare un'inversione di rotta e in controtendenza rispetto a quanto portato avanti dalla XIII legislatura, attuando tutta una serie di iniziative volte a prestare fede agli slogan dei diversi comizi “scaldate i motori delle betoniere”<sup>120</sup>. La politica attuata è stata orientata a favorire un'economia del mattone piuttosto che una rivolta alla tutela dell'ambiente e del territorio. Possono essere classificate tre linee di intervento di ampio respiro che rappresentano gli sforzi necessari per giungere ad una visione meno vincolistica del territorio e controproducente in termini di tutela dell'ambiente. Il primo grande passo è dettato proprio dal cosiddetto Piano casa, sulla base della Legge Regionale n.4 del 2009:

*“Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo”.*

All'articolo 2 della Legge regionale si recepisce il chiaro intento di soddisfare le promesse elettorali e di prestare fede allo slogan tanto acclamato nel periodo della campagna elettorale:

---

<sup>120</sup> Il riferimento è ad un articolo pubblicato al seguente link: <http://www.regione.sardegna.it/j/v/491?s=186267&v=2&c=27&t=1>

*“La Regione autonoma della Sardegna promuove il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio favorendo interventi diretti alla riqualificazione ed al miglioramento della qualità architettonica e abitativa, della sicurezza strutturale, della compatibilità paesaggistica e dell'efficienza energetica del patrimonio edilizio esistente nel territorio regionale, anche attraverso la semplificazione delle procedure [...] È consentito, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia) e successive modifiche ed integrazioni Art.2 comma 1.[...] 1. Nelle zone omogenee E, così come individuate dagli strumenti urbanistici vigenti, gli incrementi volumetrici sono disciplinati dalle seguenti disposizioni, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali.*

*2. Per gli immobili destinati ad usi agro-silvo-pastorali e per quelli ad uso residenziale, compresi nella fascia costiera tra i 300 ed i 2.000 metri dalla linea di battigia, ridotti a 150 e 1.000 metri nelle isole minori, è consentito l'incremento della volumetria esistente alla data del 31 marzo 2009, nella misura del 10 per cento per funzioni agro-silvo-pastorali e nella misura del 10 per cento per uso residenziale. Oltre la fascia dei 2.000 metri, ovvero 1.000 metri nelle isole minori, l'incremento volumetrico consentito è del 20 per cento “ (Art. 3 commi 1 e 2).*

L'aspetto più preoccupante della Legge regionale risiede nel contenuto dell'art. 13, definito dalla referente regionale di Italia Nostra come “il vero grimaldello” il quale consente l'autorizzazione di tutti gli interventi pubblici o di interesse pubblico – con sostentamento di finanziamenti europei, statali, regionali e comunali – anche in specifiche aree vincolate e soggette a misure di salvaguardia. Vengono estese le deroghe alle misure di salvaguardia già previste all'art. 15 delle NTA del PPR a “tutti i progetti previsti nei piani attuativi approvati e con convenzioni efficaci” senza più limitarsi a quelle in regola alla data di adozione del Piano paesaggistico, ma c'è di più; se le opere di urbanizzazione fossero state precedenti all'atto pianificatorio sarebbe stata consentita la realizzazione dei progetti anche all'interno della fascia costiera in tutti i Comuni sprovvisti dello strumento urbanistico (Salzano 2013, p.172).

A questo primo Piano casa ha seguito un secondo sulla base di della Legge regionale n.11 del 2011 che garantisce una proroga di sei mesi, mentre un terzo Piano casa, in virtù della legge regionale n. 21 dello stesso anno, attribuisce ulteriori facilitazioni e proroghe per presentare ulteriori domande.

Questo terzo Piano casa è stato impugnato dal Governo Monti in quanto alcune disposizioni sono state ritenute “in contrasto con norme statali inderogabili”. Nonostante il richiamo del Governo davanti alla Corte Costituzionale, la Giunta di centrodestra, pienamente fedele alle proprie convinzioni, ha deciso di portare avanti nel 2012 con una legge regionale n. 22 un quarto Piano casa che prefigge ulteriori periodi di proroghe<sup>121</sup>, con una sommatoria totale di circa quattro anni che hanno determinato una sospensione delle leggi di salvaguardia (Ivi, p.171). A questi repentini susseguirsi di proroghe e autorizzazioni è seguita una seconda “strategia” di smantellamento mediante la legge n.19 del 2011, la cosiddetta “legge sul golf” che mira a creare ulteriori campi da golf, venticinque per esattezza a cui si sommano i quattordici già presenti di cui cinque a diciotto buche.

*“La Regione autonoma della Sardegna identifica come strumento strategico, nell'ambito dei precetti dello sviluppo sostenibile e dei principi generali previsti dalla presente legge, la promozione e la realizzazione di un sistema di campi da golf di interesse turistico che consenta la qualificazione e la destagionalizzazione dell'offerta turistica, oltre che la sua diffusione in tutto l'ambito regionale”.*

Tali campi da golf si caratterizzano per la massiccia presenza di strutture residenziali e alberghiere con ingenti volumi per un massimo del 70% previsti mediante procedure di rilascio delle autorizzazioni alquanto rapide con la possibilità che le nuove strutture residenziali e ricettive possano essere realizzate sia nelle aree agricole sia nella fascia costiera in cui – come già ben definito – vige l’inedificabilità. La Legge sul golf è stata impugnata davanti alla Corte

---

<sup>121</sup> Legge Regionale n.22 del 2012. Art.1. Al comma 2 dell'articolo 8 della legge regionale 21 novembre 2011, n. 21 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 4 del 2009, alla legge regionale n. 19 del 2011, alla legge regionale n.28 del 1998 e alla legge regionale n. 22 del 1984 ed altre norme di carattere urbanistico), sono apportate le seguenti modifiche:  
 a) le parole "dodici mesi" sono sostituite dalle parole "ventiquattro mesi";  
 b) le parole "trentasei mesi" sono sostituite dalle parole "quarantotto mesi":  
<http://www.regione.sardegna.it/j/v/1270?s=213515&v=2&c=&t=1&anno=>

Costituzionale in quanto viola quanto predisposto all'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, vale a dire l'intesa Stato – Regione per la revisione dei Piani paesaggistici, perché, dato che la fascia costiera, essendo bene paesaggistico d'insieme, è inedificabile e quindi per fare in modo che possano essere attuate le previsioni della Legge sul golf dovrebbero essere approvate delle modifiche al “bene paesaggistico” congiuntamente con lo Stato (Ivi, p.174). Queste due iniziative hanno fatto da spartiacque alle linee guida presentate nel luglio 2012 dallo strumento definito come Piano Paesaggistico dei Sardi (PPS) frutto degli esiti di un'azione consultiva e collaborativa del processo “Sardegna Nuove Idee” con tutte le parti interessate per la definizione di una nuova politica del paesaggio volta a colmare le lacune del PPR:

*“Anche in questa sede è necessario fare chiarezza e superare, finalmente, le tante speculazioni politiche strumentali che soprattutto in questi giorni di dolore per la Sardegna, stanno provenendo da chi, spinto da meri preconcetti di parte, non ha sicuramente approfondito la conoscenza nel dettaglio del PPS”<sup>122</sup>.*

Come evidenziato da Maria Paola Morittu nelle suddette Linee guida si assiste alla cancellazione di “importanti disposizioni di salvaguardia” sia per la fascia costiera sia per i centri storici che vengono entrambi declassati a componenti di paesaggio. nello specifico nel caso della fascia costiera, individuata dal PPR come “bene paesaggistico d'insieme” con lo strumento del PPS e delle sue Linee guida essa viene definita come “

*“La struttura ambientale che ospita gran parte della diversità biologica e storico-culturale sarda la cui unitarietà è originata dalla interrelazione tra mare e terra ad alta intensità di tutela [...] non avente natura di bene paesaggistico, la cui gestione sia basata sulla visione unitaria della pianificazione di questa parte del territorio da assicurare mediante specifiche misure di salvaguardia e utilizzazione quali la attività di coordinamento tra RAS, MIBAC e Comuni nella redazione dei piani attuativi” (Linee guida, p.70)<sup>123</sup>.*

---

<sup>122</sup> La dichiarazione di uno degli esponenti della Giunta Cappellacci è estratta dalla notizia pubblicata nel seguente link: <https://www.regione.sardegna.it/j/v/13?s=244689&v=2&c=57&t=1>

<sup>123</sup> Il documento è consultabile al seguente link: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_288\\_20120809095500.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20120809095500.pdf)

Il declassamento della fascia costiera da bene paesaggistico a sistema ambientale come sostiene Plaisant comporta la perdita di uno degli aspetti più caratterizzanti del PPR, vale a dire l'ambito di paesaggio, una realtà spaziale omogenea dove le parti sono interrelate con il tutto, il che significherebbe – con la scomparsa del bene unitario della fascia costiera – fare un salto verso il passato di trent'anni, retrocedendo da una pianificazione di tutela dei processi ad una tutela degli oggetti, e quindi una “tutela individuale e non integrata rispetto ai processi unitari che regolano gli ecosistemi”.

Anche nel caso dei centri storici che sono stati tutelati dal PPR con “severissimi limiti di in edificabilità”<sup>124</sup> si prevede un declassamento in quanto per essi non si prevedono forme di tutela per via del mancato riconoscimento di beni paesaggistici:

*“occorre valutare la possibilità che gli insediamenti storici siano identificati quali sistemi identitari ad alta intensità di tutela, non aventi natura di bene paesaggistico, e siano disciplinati nell'insieme, come oggetto di pianificazione e progettazione concertata tra tutti gli enti della pianificazione, in particolar modo Comuni, Regione e MIBAC, attraverso lo strumento del piano particolareggiato, arricchito dei contenuti dettati dal Piano paesaggistico”* (Linee guida 2012, p.71).

Si tratta in questo senso di far fronte a sostanziali modifiche al PPR che dovrebbero interessare tutti, e quindi anche i “non sardi” perché si è trattato di azioni di tale rilievo da richiamare l'attenzione a livello nazionale in un contesto territoriale che poteva subire un'inversione di rotta rispetto ad una linea che mira “ad uno sviluppo diverso e possibile, con ruolo centrale di cultura e paesaggio tutelato”<sup>125</sup>. La giunta di centrodestra ha provveduto con la delibera N. 6/18 del 14 febbraio 2014 all'approvazione dell'aggiornamento e revisione (PPS) del PPR, approvato preliminarmente con la Deliberazione della Giunta n. 45/2 del 25 ottobre 2013. La regione si è impegnata ad “approvare in via definitiva, ai sensi dell'art. 11 della L.R. n. 4/2009 e salve le eventuali modifiche che la Giunta regionale ritenesse necessarie a seguito del parere di cui all'articolo 15 del D.Lgs. n. 152/2006 e dell'articolo 5 del

<sup>124</sup> Marcello Madau in <http://www.eddyburg.it/2013/11/sardegna-tra-cemento-e-buche.html>

<sup>125</sup> Ibidem.



D.P.R. n. 357/1997, l'aggiornamento e revisione del Piano Paesaggistico Regionale - primo ambito omogeneo, approvato in via preliminare con la deliberazione della Giunta regionale n. 45/2 del 25 ottobre 2013”<sup>126</sup>.

A tal proposito la deliberazione n. 45/2 del 25 ottobre 2013 nel ritenere il PPR “uno dei primi esempi in Italia di pianificazione paesaggistica di nuova impostazione”, evidenzia come nella sua applicazione siano sorte “rilevanti criticità” che giustificano una sua revisione e aggiornamento, rimarcando come” la materia della tutela del paesaggio (così come espressamente riconosciuto anche con la sentenza 51/2006 della Corte Costituzionale) appartiene alla potestà legislativa esclusiva della Regione Sardegna, sulla base dell'articolo 3, lettera f) dello Statuto Speciale, e che, peraltro, con altra sentenza, n. 226 del 2009, la stessa Corte ha riconosciuto che, nei confronti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province Autonome, titolari della potestà legislativa esclusiva in materia di paesaggio, non opera la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione”.

Al riguardo la Direzione per i beni culturali e il Paesaggio per la Sardegna, organo periferico del Ministero per i beni e attività culturali, in una sua comunicazione abbia reso noto il dissenso sia da un punto di vista sostanziale che formale. Prima di tutto, al contrario di quanto sostenuto dalla Giunta di centrodestra le procedure di co – pianificazione fra Regione e Ministero sono “necessarie per legge” così come disciplinato agli artt. 143 e 156 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. per quanto concerne i beni paesaggistici, come rimarcato dall'organo periferico dello Stato essi rientrano nella materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” di competenza esclusiva dello Stato sulla base dell'art. 117 della Costituzione, comma 2 lettera “S” e non come sostenuto erroneamente della deliberazione in cui si rimarcava la competenza primaria in

---

<sup>126</sup> Regione Autonoma della Sardegna – “DELIBERAZIONE N. 6/18 DEL 14.2.2014. Oggetto: L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, art. 11. Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, preliminarmente approvato con deliberazione della Giunta n. 45/2 del 25.10.2013. Aggiornamento e revisione. Esame delle osservazioni e approvazione definitiva”. In: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20140228100902.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20140228100902.pdf)

materia della Regione. Anche nelle Norme Tecniche di Attuazione si sono registrate diverse incongruenze. Prima di tutto pare che determinati corsi d'acqua ritenuti non rilevanti ai fini paesaggistici sono in netto contrasto con quanto disciplinato all'art. 142, comma 1 lettera "C" del Codice e in secondo luogo nelle intese Regione – Comune, sulla base di quanto auspicato con la legge sul golf, sarebbe stato possibile attuare interventi anche nelle aree tutelate dalla legge, contrastando anche in questo caso il già citato art. 117 della Costituzione<sup>127</sup>. Definito dall'Associazione ecologista Gruppo di Intervento Giuridico come "un'operazione tanto spregiudicata quanto dannosa"<sup>128</sup>.

Con l'insediamento della Giunta Regionale guidata da Francesco Pigliaru, si è provveduto, mediante due delibere del marzo e ottobre del 2014<sup>129</sup>, all'annullamento dell'aggiornamento e revisione del PPR, Piano Paesaggistico dei Sardi. Questa iniziativa è stata accolta positivamente dalle diverse associazioni ecologiste, e in particolare modo da Legambiente che ha espresso la propria soddisfazione definendo l'atto di annullamento del PPS da parte della Giunta Pigliaru come "un atto di grande significato politico e programmatico [...] per proseguire una maggiore salvaguardia del paesaggio della Sardegna". A giudizio di Legambiente il PPS conteneva isure molto meno restrittive per la tutela del territorio favorendo maggiori edificazioni nell'ambito costiero. L'associazione ecologista ha manifestato

<sup>127</sup> La comunicazione della Direzione per i beni culturali e il Paesaggio è consultabile al link: <http://www.sardegna.beniculturali.it/index.php?it/140/notizie/210/comunicato-della-direzione-regionale-sulladozione-del-piano-paesaggistico>

<sup>128</sup> <http://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2013/11/01/il-piano-paesaggistico-dei-sardi-o-meglio-di-cappellacci-e-illegittimo-e-sciagurato-ecco-le-previsioni/>

<sup>129</sup> Regione Autonoma della Sardegna - DELIBERAZIONE N. 1 DELIBERAZIONE N. 10/20DEL28.3.2014. Oggetto: Deliberazione n. 6/18 del 14.02.2014 "L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, art. 11. Piano re 2009, n. 4, art. 11. Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, preliminarmente approvato con deliberazione della Giunta n. 45/2 del iunta n. 45/2 del 25.10.2013. Aggiornamento e revisione. Esame delle osservazioni e approvazione definitiva". Annullamento. definitiva". Annullamento. Consultabile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20140328160743.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140328160743.pdf); Regione Autonoma della Sardegna - DELIBERAZIONE N. 39/1 DEL 10.10.2014. Oggetto: Revoca Delib.G.R. concernente "L.R. 23 ottobre 2009, n. 4, art. 11. Piano Paesaggistico Regionale della Sardegna, primo ambito omogeneo costiero, approvato con la Delib.G.R. n. 36/7 del 5 settembre 2006. Aggiornamento e revisione. Approvazione preliminare." Approvazione del Mosaico aggiornato al 3 ottobre 2014. Consultabile al link: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20141014171809.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20141014171809.pdf)

il proprio apprezzamento rendendosi disponibile nel poter contribuire a portare avanti l'opera di tutela del paesaggio del Piano Paesaggistico Regionale del 2006 che identifica proprio il paesaggio come “un bene comune e non una merce” affermando che la “salvaguardia dei paesaggi delle coste e delle zone interne deve costituire la risorsa strategica per promuovere lo sviluppo sostenibile della Sardegna”<sup>130</sup>. È indispensabile a questo punto focalizzare l'attenzione sul nesso relazionale tra il processo partecipativo “Sardegna Nuove Idee” e il prodotto – come dichiarato dalla Regione Sardegna<sup>131</sup> - di un aggiornamento e revisione del PPR, il Piano Paesaggistico dei Sardi, e comprendere oltretutto quali siano stati gli effetti di empowerment prodotti dal processo partecipativo sui diversi attori che hanno preso parte ai diversi Laboratori territoriali. Come già descritto in precedenza ogni laboratorio si compone di tre tavoli coordinati da un facilitatore e da un gruppo di professionisti multidisciplinare: il primo tavolo, definito come “Struttura dei paesaggi” rappresenta il primo step di avvio dei lavori ha come obiettivo far emergere temi progettuali e rilevare le diverse criticità e i valori dei territori. In questo senso i quattordici laboratori impegnati in questo primo tavolo mostrano di essere alquanto produttivi mettendo in evidenza tutta una serie di problematiche e bisogni territoriali che non si limitano all'esclusivo “vocabolario tecnico”.

Molte delle problematiche affrontate sono emerse già nelle Conferenze territoriali costituite nella fase partecipativa organizzata dalla Regione Sardegna antecedentemente SNI, come specificato nei report dei Laboratori 2 e 6. Proprio questi due laboratori, sulla base di quanto espresso nel terzo laboratorio in cui è “stato ricordato che la fase di applicazione del PPR vigente ha rivelato luci ed ombre

---

<sup>130</sup> Sono le parole espresse dal Presidente di Legambiente Sardegna. La notizia è consultabile al sito istituzionale dell'associazione in Sardegna: <http://www.legambientesardegna.com/>

<sup>131</sup> La Regione Sardegna ha rimarcato in diverse occasioni e in diversi documenti il fine ultimo del processo partecipativo Sardegna Nuove Idee. Per citare la fonte più accessibile si confronti quanto specificato nel sito tematico: “Sardegna Nuove Idee è il processo partecipativo di revisione del Piano Paesaggistico Regionale promosso dall'Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica che ha l'obiettivo di costruire scenari condivisi e relative linee strategiche di intervento, materiali e immateriali, attraverso una pianificazione paesaggistica concordata e partecipata” in <http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/sardegnanuoveidee.html>

dello strumento”<sup>132</sup> evidenziano come Sardegna Nuove Idee sia lo strumento partecipativo “promosso dall’Amministrazione Regionale e finalizzato alla revisione e aggiornamento del Piano Paesaggistico Regionale”<sup>133</sup> e “rappresenta l’occasione per mettere in luce i valori e le criticità dei territori cosicché possano essere oggetto di un approfondimento progettuale e caratterizzare il nuovo strumento della pianificazione paesaggistica regionale”<sup>134</sup>.

La vivacità del confronto ha portato i partecipanti ad affrontare temi come “il paesaggio vissuto e il paesaggio percepito”, facendo emergere la necessità di dare nuovi valori al paesaggio al di là delle azioni di tutela e conservazione così da fare in modo che vengano a manifestarsi le identità delle popolazioni che vivono nei territori<sup>135</sup>. Fra tutte le necessità emerge anche quella di “individuare criteri generali tali da non essere messi in discussione dall’alternarsi della classe politica” al fine di individuare un modello di sviluppo “guardando la Sardegna dall’alto”<sup>136</sup>. Non mancano in queste occasioni progettuali le critiche mosse al PPR, nello specifico la logica di una pianificazione calata dall’alto senza favorire il coinvolgimento dei “principali attori del territorio”<sup>137</sup>.

Da questo primo Tavolo nei quattordici Laboratori sono emersi diversi bisogni e necessità, ma nell’analisi della documentazione emergono cinque significativi fuochi problematici: prima di tutto una forte esigenza di una cooperazione con gli Enti di gestione del territorio, con particolare riguardo per le problematiche del rischio idrogeologico; La necessità di una nuova Legge urbanistica che possa garantire una separazione fra pianificazione urbanistica e paesaggistica;

<sup>132</sup>	Report	del	Laboratorio	n.3	“Struttura	dei	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100810122746.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100810122746.pdf</a>						
<sup>133</sup>	Report	del	Laboratorio	n.2	“Struttura	dei	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100810114622.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100810114622.pdf</a>						
<sup>134</sup>	Report	del	Laboratorio	n.6	“Struttura	dei	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811105340.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811105340.pdf</a>						
<sup>135</sup>	Report	del	Laboratorio	n.8	“Struttura	de	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811110414.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811110414.pdf</a>						
<sup>136</sup>	Report	del	Laboratorio	n.13	“Struttura	dei	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811121031.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811121031.pdf</a>						
<sup>137</sup>	Report	del	Laboratorio	n. 14	“Struttura	dei	paesaggi”
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811123413.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811123413.pdf</a>						

Viene auspicato uno snellimento delle procedure anche per quelle relative alla VAS; la necessità di introdurre elementi di compensazione e perequazione urbanistica con indici volumetrici o diritti di edificazione; problematiche relative ai centri di antica e prima formazione. A questa prima serie di necessità si aggiungono altri elementi che ricorrono nei vari report. Emerge innanzitutto una consapevolezza del fenomeno dell'abusivismo, in cui vengono suggerite "valide alternative" perché tale fenomeno sia tenuto sotto controllo. I vari partecipanti hanno manifestato la volontà nel procedere a delle soluzioni per il riuso del patrimonio edilizio e favorire il recupero di quello edilizio nelle aree caratterizzate dalle attività minerarie o di cava ma anche per una riqualificazione delle aree portuali richiamando alla necessità di differenziare queste ultime da quelle industriali; emerge la necessità di un miglioramento delle infrastrutture di collegamento, con particolare attenzione per i collegamenti fra l'area costiera e quella interna. Emerge l'esigenza di un'integrazione dell'aspetto insediativo e lavorativo con quello turistico al fine di garantire servizi minimi sulla costa, nonché una gestione degli insediamenti produttivi orientati al bilanciamento fra esigenze paesaggistico – ambientale e quelle economiche. Un altro elemento che emerge dagli incontri è quello relativo alle iniziative volte all'utilizzo delle energie rinnovabili con specifica attenzione per la localizzazione degli impianti fotovoltaici.

A questa serie di necessità emergono tante altre, anche se con minor rilievo ma pur sempre rilevanti. In virtù delle diverse iniziative promosse dalla Giunta guidata da Ugo Cappellacci non sono mancati espliciti riferimenti relativi all'intenzione di puntare sul golf per destagionalizzare i flussi turistici. Ripreso nei diversi report è il tema della disciplina del paesaggio in cui si è fatto accenno ad una sua auspicabile diversificazione e ad una manifestata predilezione per un Piano territoriale regionale a valenza ambientale, a cui ha seguito la necessità di far fronte alla scarsa dotazione di servizi che favoriscono lo spopolamento. Non sono mancati in questi Laboratori manifestazioni di buoni intenti finalizzati a risolvere i problemi sulle relazioni ecologiche tra i diversi sistemi di risorse e la necessità di attuare pratiche di bonifica dei siti ambientali, messa in sicurezza e salvaguardia degli elementi di fragilità. Sono emerse delle riflessioni su temi che da sempre sono stati

fortemente caratterizzanti il territorio sardo e già affrontati negli interventi del PPR, come per esempio contenimento del consumo del suolo, la tutela della fascia costiera, garantire la qualità dei corpi idrici, a cui si sono aggiunte in questa occasione la differenziazione fra disciplina delle aree costiere e quelle agricole e infine il macro tema delle politiche agricole e del turismo.

Il secondo Tavolo definito “Progetto dei paesaggi” ha visto come principali protagonisti i partecipanti che si sono cimentati nella definizione di indirizzi, regole e linee strategiche su determinate tematiche sulla base di quanto emerso dal primo tavolo. In questa fase che ha interessato dieci Laboratori. Rispetto all’impostazione iniziale questo secondo Tavolo ha subito delle modifiche circa l’ordine dei lavori; difatti l’Amministrazione regionale ha avuto l’iniziativa di proporre una “ri – articolazione degli ambiti di paesaggio”<sup>138</sup>. Il problema della ridefinizione degli ambiti è stato un tema affrontato nei vari Laboratori, e nello specifico possono essere segnalate le esigenze del Laboratorio n. 4 e del Laboratorio n.9; il primo interessa La Maddalena, in cui pare si necessiti di ridefinire nuove perimetrazioni in quanto questo territorio non presenta delle connessioni con i soli Comuni di Arzachena e Palau, bensì con tutti i Comuni che si affacciano nell’arcipelago<sup>139</sup>. Il secondo invece riguarda la modifica della perimetrazione degli ambiti nn. 17 e 18 in cui è stata avanzata la proposta di inserire il Comune di Bosa nell’ambito della Planargia mentre l’alta valle del Temo nell’ambito del Monteleone in quanto un loro accorpamento non sarebbe auspicabile per via delle differenti caratteristiche paesaggistiche<sup>140</sup>. Altri generi di accorpamenti hanno riguardato le zone agricole di proprietà contingente. Per quanto riguarda le zone agricole, viene auspicata l’iniziativa oltre che di preservare la cultura agricola<sup>141</sup>, in virtù della varietà dei contesti rurali è stata

<sup>138</sup> *Progetto di ricerca per la definizione di metodologie e indirizzi operativi per la costruzione di un processo partecipativo di progettazione paesaggistica e territoriale*. Il documento è stato redatto dal Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Design dell’Università degli Studi di Sassari, sede di Alghero, consultabile al link: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132505.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_146_20131115132505.pdf)

<sup>139</sup> Report del Laboratorio n.4, Tavolo Progetto dei paesaggi”: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf)

<sup>140</sup> Report del Laboratorio n.9, Tavolo “Progetto dei paesaggi”: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173415.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201173415.pdf)

<sup>141</sup> Report del Laboratorio n.4, Tavolo “Progetto dei paesaggi”: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf)

proposta una suddivisione del progetto in sub ambiti in cui la costruzione dell'agro dovrà dipendere sia dalla natura dei luoghi che dagli usi che ne vengono fatti<sup>142</sup>. Per quanto riguarda i centri storici è stata assunta la consapevolezza che la loro qualità dipenda dal decoro urbano delle periferie<sup>143</sup>; alcune delle iniziative avanzate nei Laboratori propongono – oltre ad un Piano regionale del turismo che predisponga delle linee guida generali da essere poi declinate nelle diverse realtà Comunali<sup>144</sup> - la realizzazione di Alberghi diffusi al loro interno mediante il ricorso a specifiche forme di finanziamenti<sup>145</sup>, nonché una loro tutela e valorizzazione con il “mantenimento dei corpi sociali”<sup>146</sup>. Negli incontri è emersa anche la necessità di rafforzare i nuclei urbani esistenti<sup>147</sup>, di recuperare e valorizzare le borgate costiere incrementando i servizi sulla spiaggia<sup>148</sup> e un miglioramento della sua accessibilità<sup>149</sup> ma non solo; per far fronte al fenomeno dell'abusivismo, son ostate avanzate proposte finalizzate all'utilizzo degli edifici abusivi descritti come “pseudo borghi turistici” per la “popolazione stagionale”<sup>150</sup>. Insieme a tutti questi aspetti sono stati affrontati temi relativi allo sviluppo per un “sistema per la fruizione dei beni archeologici”<sup>151</sup>, ai corridoi ecologici mediante uno studio finalizzato ad “individuare rii e relative aree di salvaguardia”<sup>152</sup>, recupero degli approdi portuali dismessi<sup>153</sup>.

<sup>142</sup>	Report	del	Laboratorio	n.2,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf</a>							
<sup>143</sup>	Report	del	Laboratorio	n.2,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf</a>							
<sup>144</sup>	Report	del	Laboratorio	n.2,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110217150919.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110217150919.pdf</a>							
<sup>145</sup>	Report	del	Laboratorio	n.10,	Tavolo2	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf</a>							
<sup>146</sup>	Report	del	Laboratorio	n.6,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf</a>							
<sup>147</sup>	Report	del	Laboratorio	n.4,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf</a>							
<sup>148</sup>	Report	del	Laboratorio	n.2,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf</a>							
<sup>149</sup>	Report	del	Laboratorio	n.10,	Tavolo2	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf</a>							
<sup>150</sup>	Report	del	Laboratorio	n.5,	Tavolo2	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201172628.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201172628.pdf</a>							
<sup>151</sup>	Report	del	Laboratorio	n.4,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf</a>							
<sup>152</sup>	Report	del	Laboratorio	n.7,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173018.pdf">http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173018.pdf</a>							

Se nel Tavolo precedente sono stati espressi pareri positivi sulla Legge n. 4 del 2009, in questo secondo tavolo sono emerse delle critiche per quanto riguarda la possibilità di frazionamento degli edifici e come le azioni di demolizione e ricostruzione non siano in grado di garantire la possibilità di “trasferimento e commercializzazione di volumetrie”<sup>154</sup>. Un tema che invece dal punto di vista delle problematiche della governance continua ad essere presente è relativo alla necessità di attività di cooperazione coinvolgendo Enti interessati la gestione del territorio; nello specifico si auspica il coinvolgimento della Provincia come Ente di coordinamento per la pianificazione a livello locale<sup>155</sup>.

Il terzo tavolo, “Nuove idee per i paesaggi” è stato finalizzato alla condivisione delle nuove idee per la definizione degli indirizzi e per le successive fasi della pianificazione futura, e quindi un confronto su tutte le problematiche e necessità emersi nei tavoli precedenti<sup>156</sup>, e ha riguardato tutta una serie di principi generali e indicazioni sul metodo – sulla base di quanto emerso dai vari Laboratori – per quanto riguarda i paesaggi socio – culturali e percettivi, produttivi, insediativi e paesaggi naturali<sup>157</sup>. A questo punto è necessario comprendere quali siano le interconnessioni che gravitano fra gli esiti di Sardegna Nuove Idee, processo partecipativo finalizzato alla revisione del PPR e il PPS, suo strumento di revisione e aggiornamento. Come già specificato in SNI sono presenti alcune istanze che fanno riferimento a determinate iniziative di legge, come quella sul golf, promossa dalla Giunta Cappellacci. Il PPS pare recepire nelle sue Linee guida questo aspetto emerso nel primo Tavolo dei Laboratori così come pare essere disposto ad accogliere le esigenze di cooperazione fra Enti di gestione del territorio:

---

<sup>153</sup>	Report	del	Laboratorio	n.8,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201173143.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201173143.pdf</a>							
<sup>154</sup>	Report	del	Laboratorio	n.6,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf</a>							
<sup>155</sup>	Report	del	Laboratorio	n.6,	Tavolo	“Progetto	dei	paesaggi”:
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf</a>							
<sup>156</sup>	<a href="http://www.sardegna territorio.it/j/v/1123?&amp;s=6&amp;v=9&amp;c=8681&amp;na=1&amp;n=10">http://www.sardegna territorio.it/j/v/1123?&amp;s=6&amp;v=9&amp;c=8681&amp;na=1&amp;n=10</a>							
<sup>157</sup>	Report	“Nuove	idee	per	i	paesaggi”:		
	<a href="http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_348_20111007135206.pdf">http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_348_20111007135206.pdf</a>							



*“Occorre, quindi, introdurre il tema del paesaggio e della sua tutela nei diversi livelli di pianificazione del territorio e negli atti della programmazione regionale e locale, promuovendo, nel contempo, un processo dialettico e integrato tra i diversi attori, in coerenza con le rispettive competenze e con gli indirizzi di tutela delineati nel PPR” (Linee Guida 2012, p.19).*

Ma non solo; Se Sardegna Nuove Idee è stato concepito per far emergere idee progettuali anche di tipo strategico, il PPS accoglie questa “natura di processo” per traslarla in una delle sue componenti caratterizzanti, vale a dire lo “Schema direttore”, ossia lo schema concettuale – “di natura non rituale e non normativa” - che avrà lo scopo di orientare lo sviluppo successivo del PPR. Fra i diversi elementi che compongono lo Schema compare a dar forza alla vision strategica dello strumento di revisione il “quadro delle strategie da attuare con il PPR e con i piani, i programmi e le azioni dei diversi soggetti coinvolti, nonché i progetti strategici e le “buone pratiche” idonei ad attuarle”, che si concretizza nella procedura di pianificazione con l’identificazione delle “aree di trasformazione” aventi lo scopo di indicare “le zone che, sulla base dei vincoli, delle destinazioni e delle prescrizioni contenute nello Schema direttore, sono suscettibili di trasformazione o intervento sia pubblico che privato. Per esse potranno essere attivate procedure concorsuali di idee o progetto volte all’ottimizzazione dei valori paesaggistici nel contesto di intervento; il Piano operativo, in questo caso, regolerà entro una regia regionale, le forme concertative e di partecipazione delle autonomie locali interessate e prescriverà tutti i livelli necessari di analisi, di contabilità ambientale, di compensazione e di cronogramma, utili a determinare scelte che siano di valorizzazione ambientale, paesaggistica ed economica dei luoghi”(Ivi, p.30).

Vi sono due elementi sostanziali che fanno del PPS un nuovo strumenti di pianificazione paesaggistica e non un aggiornamento o revisione e che non compaiono nel processo partecipativo SNI: il declassamento della fascia costiera da bene paesaggistico a sistema ambientale e, in ugual misura, la perdita della tutela di bene paesaggistico dei centri storici ritenuti come “sistemi identitari ad alta intensità di tutela”. In nessun report e documenti di SNI compare alcun elemento che possa essere ricondotto a questa inversione di rotta che

il PPS attua rispetto al PPR. Anzi, la forte attenzione verso il fenomeno dell'abusivismo, verso il riuso del patrimonio edilizio e la necessità di miglioramento della qualità dei centri storici sembrano muovere in direzione opposta rispetto agli intenti prefissati dalle Linee guida del 2012.

SNI presenta una strutturazione del processo ben definita, in cui i vari partecipanti hanno preso parte in ugual misura alla discussione e al confronto sul tema della pianificazione paesaggistica. Data la sua struttura particolarmente innovativa e lo scopo prefissato, non è semplice relazionare SNI alla Scala di Arnstein; se si dovesse procedere meramente ad una collocazione nei gradini della scala della partecipazione, SNI si potrebbe collocare in una posizione intermedia tra la consultazione e il livello ultimo del Tokenism, la conciliazione. Effettivamente la collocazione in quest'ultimo grado risulterebbe appropriata in quanto i portatori di interesse hanno – e viene riconosciuto – un “diritto di consulenza” anche se il potere decisionale rimane circoscritto ancora nelle mani di pochi, o meglio di un unico attore istituzionale, la Regione Sardegna. Infatti spetta proprio alla Regione l'ultima parola sul come procedere alle scelte opportune per la fase di revisione e aggiornamento. Oltretutto sulla base di quanto auspicato da Arnstein, nessuno dei portatori di interesse pare essere stato inserito in determinati organi con conseguente possibilità che tale ruolo nel processo possa tradursi come marginale nelle scelte. Come per le Conferenze di co – pianificazione del 2006, secondo l'analisi proposta da Pateman, SNI può essere ricollocato nella partecipazione parziale, in quanto, sulla stessa linea dell'analisi precedente, i soggetti prendono sì parte al processo ma il potere decisionale ancora confluisce nelle mani di un unico attore. Ma per comprendere meglio le posizioni e ruoli dei partecipanti, anche in questo caso – soprattutto per via della sua organizzazione e natura progettuale – è opportuno ricorrere ad altri schemi analitici. Sulla base della dimensione comunicativa proposta da Mela, nel caso di SNI effettivamente la circolazione delle informazioni avviene sia dall'alto verso il basso, ma pare i maggiori flussi derivino dal basso verso l'alto, e quindi dai partecipanti verso i detentori del potere o le figure incaricate di riceverle e decodificarle. Sul livello della dimensione visionaria, SNI si inserisce pienamente in

questa dimensione in quanto si tratta di uno strumento progettato proprio per creare scenari, e stimolare la progettualità.

Per quanto concerne la dimensione decisionale, i vincoli dei partecipanti sono determinati da quelli espressi dalla legge in merito la politica e pianificazione del paesaggio. quindi, partendo da quelle che sono le aree da tutelare e salvaguardare per effetto di forza di legge, è chiara l'assunzione di responsabilità da parte della Regione e dello Stato, e altrettanto chiaro pare essere il limite posto ai partecipanti per quanto riguarda le proposte.

La dimensione visionaria in questo caso ha lo scopo di favorire una progettualità per creare scenari che tengano conto di tutti questi aspetti, dei limiti imposti dalla legge, del ruolo del Piano e quindi comprendere dove intervenire e in che maniera. Per quanto riguarda le caratteristiche salienti di un processo partecipativo individuate da Bobbio, SNI presenta una buona "strutturazione" del processo, in quanto è stato caratterizzato da una fase preparatoria (tavoli con gli Enti locali, Conferenze territoriali, Tavoli tematici e Conferenza regionale) che hanno permesso ai partecipanti di avviare una prima riflessione sulle problematiche paesaggistiche per approfondirle nella fase progettuale del processo partecipativo. Per quanto riguarda i tempi, le fasi processuali e organizzative SNI ha attivato una programmazione ben definita dall'avvio del processo includendo anche la fase dell'aggiornamento del PPR<sup>158</sup>.

SNI è un processo che si presenta come "trasparente" in quanto tutti i partecipanti hanno un grado di conoscenza tale da comprendere quali fossero le problematiche emergenti dal confronto sulla questione del PPR. L'analisi dei contenuti dei documenti ufficiali, relazioni e report individuano un grado di informalità che ha permesso ai partecipanti di facilitare i partecipanti ad esprimere le necessità manifestate dai vari territori.

---

<sup>158</sup> Al riguardo è utile consultare gli elaborati programmatici del Documento Metodologico Operativo: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132442.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_146_20131115132442.pdf)

Dal punto di vista dello schema Ciaffi e Mela, SNI, anche grazie alla dimensione visionaria a cui assolve, pare a contribuire a creare una forma di empowerment facendo in modo che i partecipanti potessero esprimere i propri bisogni e desideri. Rispetto alle conferenze del 2006, SNI manifesta un empowerment socio – politico che ha prodotto effetti di responsabilizzazione dei gruppi così da incrementare un rapporto di fiducia. Si sviluppa nel contesto di SNI un primo livello di empowerment formativo, in cui si avverte la necessità da parte dei partecipanti (Enti locali) di una formazione del personale, e allo stesso tempo una prima formazione viene a costituirsi negli stessi Laboratori mediante la responsabilizzazione, il livello di conoscenza, dal livello informativo e comunicativo indispensabili per prendere parte alla fase di costruzione degli scenari. Nonostante tutto il limite di Sardegna Nuove idee, come per le stesse conferenze di co – pianificazione del 2006, risiede nel mancato coinvolgimento dei cittadini e delle popolazioni locali nel processo stesso per la costruzione di scenari e rilevazione dei bisogni, aspirazioni e desideri del territorio, venendo meno quanto contemplato dalla Convenzione Europea del Paesaggio e dal Codice Urbani. La platea, o per meglio dire i Tavoli che hanno composto i Laboratori del paesaggio, nonostante i numerosi partecipanti risulta essere ristretta come nelle conferenze del 2006 solo a specifici “profili”, e quindi non è diversificata, e i processi di feedback indispensabili per aggiornare il Piano risulteranno sicuramente lacunosi in quanto diverse “voci” – indispensabili secondo il trattato internazionale - non hanno avuto modo di esprimersi.

## 4. La ricerca empirica

### 4.1 L'analisi di sfondo: i casi della Regione Toscana e della Regione Puglia

Una fase significativa nel lavoro di ricerca è rappresentata dall'analisi di sfondo circa i processi partecipativi attivati nell'ambito delle politiche del paesaggio nelle diverse Regioni italiane. La ricognizione a livello nazionale ha segnalato due casi particolarmente interessanti: la Regione Toscana e la Regione Puglia. Si tratta di due Regioni fra le poche nel panorama italiano<sup>159</sup> ad aver adottato delle specifiche disposizioni di Legge<sup>160</sup> sulla partecipazione dei cittadini e dei soggetti pubblici e privati alla definizione delle politiche regionali e locali.

Nel caso della Regione Toscana, la Legge sulla partecipazione, Legge Regionale n. 69 del 27 dicembre 2007 all'art. 1 “promuove forme e strumenti di partecipazione democratica” alla “elaborazione e alla formazione delle politiche regionali e locali” a tutti i cittadini toscani e alle persone che dimostrano “interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo”<sup>161</sup>. Come

<sup>159</sup> Fra le varie Regioni virtuose si ricordano i casi della Regione Emilia Romagna con la Legge Regionale n. 3 del 9 febbraio 2010 “*Norme per la definizione, riordino, e promozione delle procedure di consultazione e Partecipazione alla elaborazione delle politiche Regionali e locali*” consultabile al link istituzionale <http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/dossier/partecipazione-LR3-2010>, e la Regione Umbria con la Legge Regionale n. 14 del 16 febbraio 2010 “*Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*” con modifiche apportate con la Legge Regionale n.2 del 7 marzo 2014 e consultabile al seguente link: <http://www.regione.umbria.it/documents/18/669109/Legge+regionale+n.+2+2014/ccd71044-2706-42ae-ac83-8e3e899d6640>

<sup>160</sup> Nello specifico caso della Regione Puglia è stata adottata una deliberazione del 22 ottobre 2013 avente come oggetto “*Dichiarazione di intenti sui processi partecipativi per l'elaborazione condivisa di interventi di trasformazione del territorio nella Regione Puglia*”: <http://partecipazione.regione.puglia.it/documentazione/tap/7.%20Regione%20Puglia%20Delibera%20Processi%20partecipativi%20ottobre%202013.pdf>

<sup>161</sup> Legge Regionale n. 69 del 2007, art. 2, comma 1: Possono intervenire nei processi partecipativi: a) i cittadini residenti e gli stranieri o apolidi regolarmente residenti nel territorio interessato da processi partecipativi; b) le persone che lavorano, studiano o soggiornano nel territorio interessato; c) i toscani residenti all'estero quando si trovano in Toscana; d) altre persone, anche su loro richiesta, che hanno interesse rispetto al territorio in questione o all'oggetto del processo partecipativo e che il responsabile del dibattito ritenga utile far intervenire nel processo partecipativo stesso. <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/Toscana%20L.r.%20partecipazione.pdf>

osservato a Giovanna Pizzanelli, la Legge regionale sulla partecipazione della Regione Toscana che si basa sull'uso dei Town Meeting, ovvero uno dei metodi "più innovativi di democrazia deliberativa" (Pizzanelli 2010, p.39) si fonda su tre pilastri costitutivi: l'istituzione del dibattito pubblico a livello regionale, vale a dire un confronto pubblico gestito da un terzo soggetto che possa garantire l'imparzialità (Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione) su temi o interventi in grado di recare impatto ambientale, territoriale, sociale e anche economico; azioni finalizzate al sostegno dei processi partecipativi su scala locale siano essi promossi da Enti locali o da cittadini; l'adozione del principio di inclusività al fine di estendere le attività partecipative già avviate su tutto il territorio regionale dal punto di vista quantitativo mediante coinvolgendo i cittadini e residenti in Toscana, sia dal punto di vista qualitativo garantendo "piena parità di espressione tra tutti i punti di vista" (*Ibidem*).

Per quanto concerne specificamente il governo del territorio e del paesaggio, la suddetta Legge ha manifestato una particolare attenzione verso le pratiche partecipative da attivare per promuovere "soluzioni condivise sulle politiche di gestione del territorio"<sup>162</sup>. La Legge Regionale sulla partecipazione della Regione Toscana è stata sostituita con la Legge Regionale n. 46 del 2013:

**Art. 1- Diritto di partecipazione e obiettivi della legge**

*1. La Regione, ai sensi dell'articolo 3 dello Statuto, riconosce il diritto dei cittadini alla partecipazione attiva all'elaborazione delle politiche pubbliche regionali e locali, nelle forme disciplinate dalla presente legge.*

*2. La Regione con la presente legge persegue gli obiettivi di:*

- a) contribuire a rafforzare e a rinnovare la democrazia e le sue istituzioni, integrando la loro azione con pratiche, processi e strumenti di democrazia partecipativa;*
- b) promuovere la partecipazione come forma ordinaria di amministrazione e di governo della Regione in tutti i settori e a tutti i livelli amministrativi;*
- c) rafforzare, attraverso la partecipazione degli abitanti, la capacità di costruzione, definizione ed elaborazione delle politiche pubbliche;*

---

<sup>162</sup> Legge Regionale n. 69 del 2007, art. 1 comma 2 lettera b: articolo 4, lettera m), in quanto, promuovendo soluzioni condivise sulle politiche di gestione del territorio, contribuisce alla sostenibilità e alla tutela e valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico regionale. <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/Toscana%20L.r.%20partecipazione.pdf>

- d) contribuire ad una più elevata coesione sociale, attraverso la diffusione della cultura della partecipazione e la valorizzazione di tutte le forme di impegno civico, dei saperi e delle competenze diffuse nella società;
- e) valorizzare e diffondere le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumenti al servizio della partecipazione democratica dei cittadini;
- f) contribuire alla parità di genere;
- g) favorire l'inclusione dei soggetti deboli e l'emersione di interessi diffusi o scarsamente rappresentati;
- h) valorizzare le migliori esperienze di partecipazione, promuovendone la conoscenza e la diffusione<sup>163</sup>.

L'aspetto più innovativo nella realtà toscana è rappresentato dall'istituzione dell'Autorità regionale per la garanzia e la promozione della partecipazione (ARP) con il compito di sostenere finanziariamente, metodologicamente e dal punto di vista comunicativo e informatico i diversi processi partecipativi attivati a livello locale nel territorio<sup>164</sup>. Sulla base del Rapporto dell'ARP in soli quattro anni di applicazione delle proprie funzioni sono pervenute ben 166 richieste di sostegno ai processi partecipativi e finanziate 86. Le diverse richieste hanno avuto come oggetto l'attivazione di processi partecipativi inerenti la riqualificazione urbana, l'educazione, i bilanci partecipati e la pianificazione urbanistico – territoriale.

Anche la Regione Emilia Romagna ha individuato un organo Tecnico di garanzia della partecipazione con il compito di esaminare le diverse proposte e di certificarne la qualità con un numero di richieste fino al 2013 di processi partecipativi relativi alla pianificazione urbana e economica sostenibile. Le Regioni

---

<sup>163</sup>Ivi.

[http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46&dl\\_t=text/xml&dl\\_a=y&dl\\_id=&pr=idx,0;artic,0;articparziale,1&anc=cap1](http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=&pr=idx,0;artic,0;articparziale,1&anc=cap1)

<sup>164</sup> Legge Regionale n. 69 del 2007: art. 5: 1. L'Autorità: a) valuta e ammette le proposte di dibattito pubblico sui grandi interventi del capo II e ne cura lo svolgimento; b) valuta e ammette al sostegno regionale i progetti partecipativi del capo IV; c) elabora orientamenti per la gestione dei processi partecipativi del capo IV; d) definisce i criteri e le tipologie dell'attuazione delle forme di sostegno di cui all'art. 14, comma 6; e) valuta il rendimento e gli effetti dei processi partecipativi; f) cura il rapporto annuale sulla propria attività e lo trasmette al Consiglio regionale che ne assicura adeguata pubblicità; il rapporto annuale riferisce, tra l'altro, sul rispetto e sul grado di attuazione degli esiti dei processi partecipativi ammessi a sostegno regionale; g) assicura, anche in via telematica, la diffusione della documentazione e della conoscenza sui progetti presentati e sulle esperienze svolte, compresi i rapporti finali dei processi partecipativi; h) esercita gli ulteriori compiti previsti dalla presente legge. 2. L'Autorità trasmette i propri atti al Consiglio regionale ed ai consigli degli enti locali interessati. 3. La diffusione della documentazione e della conoscenza delle esperienze svolte contribuisce alla costruzione di un archivio e di una rete di conoscenza a supporto di tutte le attività di partecipazione. Consultabile al link: <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/Toscana%20L.r.%20partecipazione.pdf>

Toscana ed Emilia Romagna hanno rappresentato due best practices istituendo da un lato un organismo tecnico che possa garantire imparzialità e neutralità, mentre dall'altro si assiste ad una formalizzazione delle procedure di accesso ai finanziamenti regionali in un'ottica di “cospicua collaborazione fra Enti locali e Regione”, così da garantire un “coerente svolgimento delle regole del metodo deliberativo” (Morelli Trucco 2014, pp. 84 – 85).

Nell'ambito della pianificazione paesaggistica la Regione Toscana, su ispirazione dei principi di democrazia e di partecipazione, ha attivato un processo partecipativo finalizzato al coinvolgimento dei cittadini nel percorso di formazione in itinere del Piano paesaggistico. La Regione Toscana decise già a suo tempo di adottare un Piano paesaggistico come integrazione del vigente Piano d'Indirizzo Territoriale (PIT) ma per via di una mancata preventiva intesa con il Ministero, durante la fase di co – pianificazione Stato – Regione i contenuti del lavoro si sono rivelati difformi per poter garantire una loro approvazione. Così nel 2011 la nuova forma assunta dal Piano paesaggistico come modello integrante del PIT vigente ha proposto una maggior integrazione dei dispositivi di pianificazione del territorio con quelli del paesaggio in cui la dimensione paesaggistica “mantiene comunque una propria identità chiaramente evidenziata e riconoscibile”(Relazione generale, p. 5)<sup>165</sup>.

Le due componenti che animano il Piano paesaggistico, vale a dire qualità del territorio rappresentata dalla dimensione strutturale e qualità del paesaggio come espressione dell'aspetto percettivo del territorio, sono interrelate fra loro da un anello di congiunzione rappresentato dalle cosiddette “invarianti strutturali” già presenti nel PIT e fanno riferimento “ai caratteri idrogeomorfologici dei sistemi morfogenetici e dei bacini idrografici, ai caratteri ecosistemici del paesaggio, al carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, infrastrutturali e urbani, ai caratteri identitari dei paesaggi rurali toscani”, indispensabili per la predisposizione di regole generiche per la costruzione dei paesaggi. Il lavoro conoscitivo e interpretativo mediante le quattro invarianti hanno permesso di portare avanti la fase di “vestizione dei vincoli”, ossia quella parte del Piano che si occupa dei “beni paesaggistici formalmente riconosciuti

<sup>165</sup><http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>



come tali” (Ivi, p. 14). Strutturato su venti ambiti di paesaggio, il Piano paesaggistico della Regione Toscana risponde fundamentalmente a tre macro obiettivi:

1. Migliore conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della regione Toscana, e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo regionale.
2. Maggior consapevolezza che una più strutturata attenzione al paesaggio può portare alla costruzione di politiche maggiormente integrate ai diversi livelli di governo.
3. Rafforzamento del rapporto tra paesaggio e partecipazione, tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva (Ivi, p. 11).

Proprio in questo terzo macro obiettivo si inserisce l’attività di partecipazione attuata dalla Regione Toscana per quanto concerne l’ampia tematica del paesaggio e della pianificazione. Nello specifico, la Regione toscana ha attuato un processo partecipativo basato sul del Town Meeting e sull’uso delle tecnologie di rete.

Il Town Meeting è uno strumento partecipativo adottato già da tempo nelle cittadine rurali del New England capace di esprimere quella per Bryan è “democrazia reale”, vale a dire “l’insieme delle operazioni decisionali prese *face – to – face dai* cittadini, seguite da un potere decisionale che si situa al di sopra di ogni altro” (Bryan 2011 in Garramone Aicardi 2011, p. 27) ma che pare avere origini piuttosto arcaiche riconducibili al villaggio medievale di origine germanica ma giunto nel continente americano tramite il villaggio inglesi e un discreto livello di similarità strutturali e processuali a quelli adottati in passato nelle esperienze della democrazia greca (Ivi, p.30).

Le evoluzioni di questo strumento dalle profonde radici storiche si hanno quando l’AmericaSpeaks, associazione fondata nel 1995 per fare da “contrappeso all’influenza dei gruppi di interesse che si occupano di politiche pubbliche” (Ivi, p.45) decise di adottare il “Town Meeting del 21° secolo” con lo scopo di ampliare la platea dello strumento a migliaia di cittadini mediante l’uso della

tecnologia. Facendo in modo che vi fosse dialogo diretto fra cittadini e decisori politici favorendo condivisione di “idee e modelli decisionali” venendo a costituirsi così “significative incursioni nel modello della *governance* democratica (*Ibidem*). AmericaSpeaks ha sviluppato questo nuovo modello (Town Meeting elettronici) basato sull’uso delle tecnologie e su strumenti altamente innovativi dove il processo di deliberazione viene espanso ad una scala molto ampia coinvolgendo contemporaneamente migliaia di cittadini su temi di rilevanza pubblica (Ivi, p.47) rappresentando un vero e proprio “processo integrato che impegna cittadini, stakeholder e decisori per diversi mesi” (Ivi, p.48).

Partendo dal presupposto che un modello di questo tipo deve presupporre un collegamento diretto fra decisori e processo decisionale in cui non sono ammissibili faziosità e parzialità nella realizzazione degli eventi, nella selezione dei partecipanti e nei materiali di discussione, affinché questo modello possa giungere ad un successo son indispensabili alcuni elementi cardini: prima di tutto i vari partecipanti devono riflettere l’eterogeneità della comunità in cui vengono disposti i Town Meeting; in secondo luogo tutti i partecipanti devono essere provvisti di materiale informativo che tenga conto di punti di vista differenti; i vari partecipanti che prendono parte alla discussione in piccoli gruppi di dieci o dodici persone coordinati da dei facilitatori con lo scopo di fare in modo che ciascuno dei componenti abbiano tutti la medesima opportunità di prendere parte alla discussione. La figura di un ulteriore facilitatore nel palco funge da coordinatore del programma esponendo il tema di discussione, occupandosi di condurre il televoto e illustrare i risultati; l’uso delle tecnologie informatiche è indispensabile per la riuscita del Town Meeting come PC collegati in rete in ogni tavolo, lavagne elettroniche a fogli mobili e i vari dati raccolti vengono trasmessi mediante wifi ad un Theme Team al fine di identificare i temi più rilevanti. Uso dei PC e tastiere per il televoto rappresentano una “utile combinazione quali – quantitativa di dati” (Ivi, p.49); infine, la *verbalizzazione istantanea e collegamento con i decisori* rappresentano le ultime due componenti di un

efficace Town Meeting. Con la fase della *verbalizzazione* i risultati dei vari tavoli sono mostrati quasi in tempo reale, ai partecipanti, ai media e ai decisori, mentre con il *collegamento con i decisori* il programma del Town Meeting del 21° secolo fornisce un resoconto dettagliato con informazioni preziose per il livello decisionale (Ivi, p.50).

Un aspetto che incide notevolmente sullo svolgimento del Town Meeting è la composizione del pubblico partecipante. Una delle maggiori criticità che viene a manifestarsi nel caso di cittadini estratti a sorte risiede nell'eventualità che questi siano poco propositivi nel seguire gli sviluppi della policy e quindi minor controllo dei risultati emersi dal processo partecipativo e decisioni assunte, come il caso del Town Meeting sul paesaggio in Toscana avvenuto per l'appunto nel momento di cambio della guida politica e pertanto non ha avuto seguito (Ivi, p.71). Nel caso di cittadini auto – selezionati invece è necessario provvedere ad una fase di animazione territoriale preventiva e chiarire i criteri di selezione così da non generare sospetti di manipolazione del processo. Mettere in relazione i procedimenti tecnici di elaborazione dei piani e delle politiche urbane con i processi di deliberazione e democrazia partecipativa significa necessariamente tenere prendere in considerazione la diversità degli strumenti di matrice strutturale, siano essi piani, Programmi o Progetti, e la variegata moltitudine di metodi, tecniche e strumenti interattivi e deliberativi (Ivi, p.222).

Strumenti di pianificazione e processi partecipativi si intrecciano fra loro. Nello specifico, questi ultimi sono fondamentali nell'agevolare: l'elaborazione degli strumenti mediante la *costruzione delle conoscenze* che implica una integrazione delle conoscenze tecniche e quindi specialistiche con le conoscenze esperienziali che fanno riferimento alle testimonianze dirette, racconti di vita, conoscenza locale. Il risultato di queste forme di conoscenze danno forma agli “elementi statuari e fondativi del territorio” (Ivi, p.223); gli *orientamenti progettuali*, in cui trovano terreno fertile le tecniche di democrazia deliberativa che in un “contesto sociale maturo” possano costituire un confronto adatto all'individuazione dei problemi, a favorire “orizzonti strategici” e costruire una

posizione condivisa sugli orientamenti progettuali; infine le *modalità e indirizzi di attuazione* che fa esplicito riferimento all'integrazione dei risultati delle attività partecipative negli strumenti operativi del Piano così da garantire "buon governo del territorio, il contenimento dei conflitti, la possibilità di ricercare accordi a partire dalla diffusione della consapevolezza dei problemi e delle difficoltà che stanno di fronte ai cittadini" (Ivi, p. 224).

La Regione Toscana ha dimostrato di essere particolarmente all'avanguardia sotto il profilo dell'attuazione delle pratiche partecipative. Basti pensare che nel 2009 in occasione della "Festa della legalità" è stato organizzato un Elettornic Town Meeting orientato a favorire la discussione su temi quali la legalità, la sicurezza e la giustizia. Presero parte al dispositivo di partecipazione oltre 250 giovani provenienti in buona parte dalle scuole superiori che si sono cimentati in una discussione su temi e problematiche di ampio respiro come l'educazione alla legalità, promozione della sicurezza, il contrasto al degrado urbano, i diritti delle donne, e i rischi derivanti dalle attività di origine mafiosa nel territorio toscano.

Una peculiarità che caratterizza il Town Meeting organizzato per il paesaggio in Toscana è la scarsa presenza di giovani a favore di partecipanti di età superiori (Baglioni 2011, p.79). Come sostenuto dall'allora Assessore alla partecipazione e alle riforme istituzionali della Regione Toscana:

*"Il Town Meeting è uno degli strumenti con il quale abbiamo voluto favorire la partecipazione dei cittadini a discussioni su temi molto complessi come, in questo caso, la formazione del Piano Paesaggistico della Toscana"* <sup>166</sup>.

Lo strumento adottato dalla Regione Toscana è un Town Meeting progettuale, tipologia di strumento in cui i facilitatori devono essere dotati di uno specifico profilo professionale come per esempio i progettisti (Garramone

---

<sup>166</sup> Bello e possibile Town meeting progettuale. Il paesaggio della Toscana visto dai suoi cittadini. Guida del partecipante. Consultabile al link: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/70972/Bello+e+possibile++++town+meeting+progettuale++++il+paesaggio+della+Toscana+visto+dai++suoi++cittadini++++guida+del++partecipante/0f6410c8-8d0d-4aa5-b6b5-37a41947ed99;jsessionid=3F1327D5398C643AC7D395D55335B45B.web-rt-as01-p1?version=1.0>

Aicardi 2011, p.70) ma ad esso aggiunge anche le potenzialità offerte dalle tecnologie di rete, assumendo così una forma di originalità tra Elettronic Town Meeting e Town Meeting progettuale (Town Meeting elettronico progettuale). Attivato su scala intercomunale in “località emblematiche del paesaggio toscano”, il Town Meeting sul paesaggio (e – TM Plan) ha riguardato le città di Castelnuovo Berardenga, Cortona, Ortobello, Piombino e Prato. Per questo evento, che vede coinvolti 150 partecipanti estratti a sorte dalla popolazione residente di ciascun Comune con il compito di dar vita ad una discussione su un territorio di cui hanno “un’esperienza diretta”, sono stati affrontati temi locali dall’ampio contenuto progettuale in cui alle discussioni ai tavoli son ostate affiancate attività dei laboratori progettuali al fine di favorire un’interazione fra partecipanti e facilitatori – progettisti ricorrendo anche all’uso di fotografie aeree su cui poter rappresentare iconograficamente le varie idee.

Questa tecnica ha permesso agli architetti e urbanisti di poter avere informazioni utili circa la percezione dello spazio dei cittadini così da poter provvedere a delle ipotesi di trasformabilità del paesaggio. Come sostenuto da uno dei componenti di della società incaricata di affiancare l’organizzazione e la direzione dei Town Meeting:

*“insieme al TM abbiamo aggiunto il laboratorio progettuale per quello noi lo chiamiamo E-TM Plan perché c’è questo aspetto laboratoriale [...]c’era un’enorme carta dove questi cittadini ragionavano proprio sui territori, tra l’altro anche l’uso delle mappe, l’uso della cartografia, per tornare al discorso che mi dicevi prima è tutto in funzione della comprensione del rendere più fluida la comprensione, ad esempio per alcune aree noi abbiamo fatto fare delle foto aeree ex novo perché alcun e cartografie come i CTR è incomprensibile per i cittadini”.*

Organizzato secondo due modalità distinte, una sessione di discussione che affronta il tema del paesaggio toscano in generale e una invece dedicata all’analisi delle problematiche locali, questo progetto sperimentale di Town Meeting è stato unico nel panorama dell’Europa e sottoposto alla lente di osservatori europei. I temi locali trattati hanno riguardato i paesaggi di specifici territori ma rappresentativi allo stesso tempo delle peculiarità dell’intero paesaggio toscano. Sono stati affrontati

quindi temi relativi al paesaggio collinare, quello montano, quello costiero, il paesaggio portuale e industriale e quello urbanizzato. Si è cercato di comprendere se effettivamente lo strumento dell' e – TM Plan abbia prodotto effetti di empowerment sui partecipanti.

*“La regia centrale era Prato e le altre erano sedi distaccate collegate in streaming con la sede centrale. Per quanto riguarda i 150 cittadini in questo caso sono stati cittadini estratti a sorte quindi già le liste dei singoli Comuni, quindi in questo caso, adesso non so bene tu cosa intendi per processo di empowerment ma qui il desiderio era quello di provare, e che poi questi strumenti hanno un sacco di limiti ovviamente metodologici, però provare ad avere all'interno di ogni gruppo un po' tutte le sensibilità che tu avresti se dovresti parlare con l'intera collettività, quindi per quello sono stati fatti ad estrazione, e quindi non c'erano portatori di interesse o rappresentanti di associazioni, quindi non sono stati cercati degli stakeholders ma dei cittadini estratti a sorte[...]nel senso che per arrivare ad un TM come questo fai sempre delle attività preliminari quindi di ascolto quindi in realtà sono state fatte prima delle interviste con dei portatori di interesse che sono servite più che altro a definire la guida alla discussione, i temi da trattare le sedi dove farlo, su quali aspetti del paesaggio puntare ecc, però l'obiettivo in questo caso era quello di fare esprimere i cittadini in senso aperto non come rappresentanti di posizioni, di associazioni o di gruppi ecc, ma in quanto abitanti e residenti nei luoghi”.*

Il tecnico della partecipazione specifica chiaramente come l'intento del processo partecipativo laboratoriale sia stato quello di avere una visione della collettività circa i temi trattati sui paesaggi toscani, e quindi le testimonianze dirette dei cittadini che vivono quotidianamente un paesaggio e non specifici stakeholders. Per questo motivo è stata attuata la modalità della selezione a sorte dei vari partecipanti che fossero rappresentativi delle diverse comunità territoriali riservando le fasi preliminari dei lavori a specifici soggetti per definire i temi da trattare e aspetti organizzativi.

Le debolezze dell' e – TM Plan sul paesaggio toscano derivano prima di tutto dalla mancata occasione di tradurre in policy i risultati emersi dalle discussioni per via del cambio della guida politica come già indicato precedentemente. Al riguardo il componente del team di Avventura Urbana alla domanda se il Town Meeting avesse avuto un peso o dato comunque un contributo alla formazione del Piano paesaggistico risponde:

*“qui stiamo parlando della legislatura precedente a questa, di Rossi...questo strumento era stato utilizzato per la verifica di alcune modifiche al Piano che però riguardava il precedente assessore. Quindi questo tipo di strumento è stato utilizzato ieri, è stato utilizzato per il processo della passata legislatura, quindi così...non so risponderti, se poi anche nel nuovo Piano alcune indicazioni ecc sono emerse dovrei andare a guardare. È stato utilizzato con Conti e con l'altra Giunta Regionale”.*

Se una criticità dei cittadini estratti a sorte è dovuta al minor controllo esercitato da essi nel processo di formazione delle policies tenendo conto dei risultati emersi dai processi partecipativi, il testimone privilegiato presenta alcuni punti di riflessione:

*“Ma qui c'è un aspetto che è sempre delicato in questi strumenti di partecipazione soprattutto se si lavora con cittadini estratti a sorte. Lo scarto che può esserci fra i risultati che tu ottieni all'interno di questi processi e la replicabilità di questi risultati sui territori. Questo è un aspetto su cui è necessario lavorare, perché i cittadini che partecipano a questi eventi sono in qualche modo selezionati, quasi estratti a sorte, ma poi ricevono tutta una serie di informazioni che gli altri cittadini non hanno, e hanno modo di frequentarsi con degli esperti nel corso della giornata, quindi acquisiscono altre informazioni e soprattutto l'aspetto interessante è che si confrontano con cittadini che la pensano in modo diverso da loro, e quindi nel corso dell'evento si creano delle discussioni, si trovano dei punti in comune, alcuni che la pensano in un modo cambiano idea, e quindi alla fine di questi percorsi tu hai dei cittadini che sono più informati hanno compreso meglio quello di cui stanno discutendo, e arrivano magari anche a cambiare un po' idea. Questi risultati qui che tu ottieni (incomprensibile) non sono immediatamente replicabili sul territorio, così come ..perché tutti gli altri cittadini non hanno fatto lo stesso percorso [...]E quindi poi successivamente è necessario lavorare per capire sui territori come queste indicazioni che ti arrivano da questi strumenti partecipativi poi possono essere applicati quindi hai bisogno di strumenti di comunicazione, di lavorare sui territori ecc ecc. quindi ti dicevo dal punto di vista degli strumenti secondo me ha funzionato, sui temi sono venute fuori delle cose importanti. Se fosse stato uno strumento che doveva prendere delle decisioni, o che comunque portava a prendere delle decisioni sul paesaggio avrebbe dovuto avere sicuramente dei passaggi successivi. In questo caso noi ci siamo limitati a chiuderli qui, poi gli uffici Regionali ci hanno lavorato. Questo strumento era utilizzato come strumento di ascolto e non per prendere decisioni”.*

Sono due gli aspetti interessanti che emergono dall'estratto: prima di tutto l' e – TM Pan nonostante la sua portata innovativa e progettuale è stato pensato principalmente come strumento di ascolto o comunque per poter far emergere percezioni, bisogni, necessità dei cittadini relazionati al paesaggio da essi vissuto

quotidianamente ma non strutturato per deliberare delle scelte, il che avrebbe dovuto consentire una strutturazione del processo con più fasi e molto probabilmente un prolungamento delle tempistiche. Viene ad evidenziarsi un livello di empowerment di tipo formativo in cui i partecipanti ai tavoli hanno sviluppato un più ricco bagaglio conoscitivo rispetto ai tanti altri cittadini che non hanno preso parte al processo. Il confronto dialettico con i vari partecipanti e con i tecnici hanno prodotto effetti di empowerment nel far emergere i propri desideri e necessità. È difficile a mio avviso attribuire ai processi partecipativi il compito di risolvere o quantomeno far fronte al problema della replicabilità delle esperienze verso gli altri soggetti che non hanno preso parte all'esperienza partecipativa. Le attività di animazione territoriale e di comunicazione sono indispensabili a questo punto per poter lavorare sui territori ma non solo successivamente, bensì nelle fasi ante, in itinere ed ex post del processo, così da avviare una prima sensibilizzazione alle tematiche trattate ma anche agli stessi processi partecipativi e alle potenzialità offerte.

Dal punto di vista metodologico, nonostante le criticità lo strumento dell' e – TM Plan ha funzionato, ha prodotto fasi di ascolto, diverse letture del territorio e del paesaggio, effetti di empowerment. Sulla base delle indicazioni proposte da Mela nella lettura delle forme di partecipazione, la progettualità del Town Meeting sul paesaggio in Toscana si caratterizza per una dimensione comunicativa in cui i flussi di informazione hanno seguito percorsi dall'alto verso il basso, vale a dire dai facilitatori e tecnici verso i cittadini e viceversa, producendo processi di feedback densi di contenuti. Anche la dimensione visionaria caratterizza l'esperienza toscana per via della innovativa progettualità dello strumento adottato, anche se rimane marcata la differenza fra decisori e soggetti partecipanti.

L'elemento caratterizzante l'esperienza partecipativa toscana è rappresentato dall'uso delle tecnologie, sia nell'e – TM Plan sia nella piattaforma online avente la funzione di supportare la partecipazione alla politica del paesaggio da parte della Regione Toscana. Difatti un ruolo attivo in questo contesto è ricoperto dai social media, spazi di costruzione di nuove culture partecipative, che contribuiscono a fornire un nuovo senso della posizione nella comunicazione al singolo cittadino e ai



gruppi organizzati, un potenziale empowerment comunicativo (Mazzoli 2009, Boccia Artieri, 2012). Le tecnologie social abilitano i processi di trasparenza, accesso, semplificazione, partecipazione, efficacia ed efficienza a cui è la pubblica amministrazione ha l'obbligo di conformarsi (Ivi, p. 98). Potenzialmente, la Rete e il web sociale, favoriscono anche la creazione di spazi virtuali di dibattito, favorendo le relazioni tra cittadini e pubbliche amministrazioni, vale a dire tutti quei processi che spesso vengono individuati attraverso l'etichetta di e-democracy, intendendo con questo termine l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione orientate a favorire la partecipazione dei cittadini alla vita delle Istituzioni democratiche (Bassetti 2010).

Sulla base delle potenzialità offerte dal web, è interessante notare come nella piattaforma online costruita dalla Regione Toscana sia tesa al rafforzamento delle pratiche partecipative attribuendo ai vari utenti la possibilità di segnalare le buone e cattive pratiche del paesaggio, i valori e i danni paesaggistici tramite la mappa georeferenziata<sup>167</sup> con la possibilità di condividere materiali cartografici, video e documenti ufficiali, nonché fornire informazioni su eventi e iniziative riguardanti il paesaggio e gli strumenti di pianificazione, con la possibilità di prendere parte ad un forum e discutere sul tema del paesaggio e della sua gestione.

Sulla stessa linea della Regione Toscana, anche la Regione Puglia ha adottato dei percorsi partecipativi in funzione della pianificazione paesaggistica.

Il Piano paesaggistico della Regione Puglia, Piano Paesaggistico Territoriale Regionale (PPTR) è stato adottato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 176 del 16 febbraio 2015<sup>168</sup>, si configura come uno strumento di governo del territorio e del paesaggio, e diversamente da altre realtà Regionali che hanno adottato un Piano paesaggistico come parte del Piano territoriale, lo strumento pianificatorio della Puglia rappresenta un “nuovo Piano paesaggistico a valenza territoriale

---

<sup>167</sup> [www.paesaggiotoscana.it](http://www.paesaggiotoscana.it)

<sup>168</sup> [http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/DGR\\_176\\_2015\\_burp.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/DGR_176_2015_burp.pdf)

(PPTR)” (Relazione generale, p.4)<sup>169</sup> fornendo direttive su tutti i livelli di pianificazione settoriale, ai PTCP e ai PUG i ambito ambientale, territoriale e paesaggistico.

Rispetto ai precedenti strumenti di pianificazione territoriale regionale, che hanno dimostrato di essere carenti nella produzione cartografica, a cui si aggiunge una normativa farraginoso e un quadro conoscitivo frammentario, il PPTR risponde con un’impostazione che attua i principi della Convenzione Europea del Paesaggio e applica rigidamente il Codice Urbani mediante l’intesa Stato – Regione. Esso intende essere uno strumento teso al riconoscimento denotazione e rappresentazione dei “principali valori identitari del territorio”che possono essere percepiti nella rappresentazione dei paesaggi pugliesi, per definire le “regole d’uso e di trasformazione da parte degli attori socioeconomici” (Ivi, p.14).

Sono due le componenti che animano il Piano paesaggistico pugliese: la strategicità dello scenario e i percorsi di governance e democrazia partecipativa finalizzati ad una produzione sociale del paesaggio. il PPTR si caratterizza per tutta una serie di obiettivi su cui si inquadrano gli obiettivi di qualità paesaggistica. Lo scenario strategico si caratterizza per dodici obiettivi generali<sup>170</sup> facenti riferimento al conseguimento dell’equilibrio idrogeomorfologico dei bacini, al miglioramento della qualità ambientale del territorio, alla riqualificazione, valorizzazione e fruizione dei paesaggi. Ciascun obiettivo generale si esplica mediante delle finalità generali nel

---

<sup>169</sup>

[http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/1\\_Relazione%20Generale/01\\_Relazione%20Generale.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/1_Relazione%20Generale/01_Relazione%20Generale.pdf)

<sup>170</sup> I dodici obiettivi generali fanno riferimento a: 1) Garantire l’equilibrio idrogeomorfologico dei bacini idrografici; 2) Migliorare la qualità ambientale del territorio; 3) Valorizzare i paesaggi e le figure territoriali di lunga durata; 4) Riqualificare e valorizzare i paesaggi rurali storici; 5) Valorizzare il patrimonio identitario culturale-insediativo. 6) Riqualificare i paesaggi degradati delle urbanizzazioni contemporanee. 7) Valorizzare la struttura estetico-percettiva dei paesaggi della Puglia; 8) Favorire la fruizione lenta dei paesaggi. 9) Valorizzare e riqualificare i paesaggi costieri della Puglia; 10) Garantire la qualità territoriale e paesaggistica nello sviluppo delle energie rinnovabili. 11) Garantire la qualità territoriale e paesaggistica nella riqualificazione, riuso e nuova realizzazione delle attività produttive e delle infrastrutture; 12) Garantire la qualità edilizia, urbana e territoriale negli insediamenti residenziali urbani e rurali. Per maggiori approfondimenti si consulti l’apposito link relativo al documento dello scenario strategico del PPTR della Puglia: [http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/4\\_Lo%20scenario%20strategico/4.1\\_obiettivi%20generali%20e%20specifici%20dello%20scenario.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/4_Lo%20scenario%20strategico/4.1_obiettivi%20generali%20e%20specifici%20dello%20scenario.pdf)

contesto dello scenario strategico del Piano; la definizione di obiettivi specifici che articolano l'obiettivo generale; tutta una serie di azioni e progetti finalizzati alla realizzazione degli obiettivi specifici, nonché l'obiettivo generale; la definizione dei soggetti sia pubblici che privati che prendono parte alla realizzazione di tali obiettivi; la normativa del Piano che garantisce su tutti i livelli la "cogenza degli obiettivi".

Per quanto riguarda la componente della partecipazione, il processo partecipativo avviato con il PPTR non si limita ad una ricognizione della percezione del paesaggio, bensì è finalizzato ad un "apprendimento collettivo del paesaggio come bene comune" per una vera e propria "trasformazione culturale di riconoscimento condiviso". Per questo motivo, la produzione sociale del Piano attiva una costruzione dello strumento medesimo mediante forme di "governance allargata" e di "democrazia partecipativa", intendendo con la prima formula un sistema di negoziazione e decisionale che non si limita a ricercare i propri attori di riferimento a livello istituzionale, ma mira a coinvolgere "rappresentanze sociali degli interessi economici, sindacali, culturali, ambientali, locali, con particolare attenzione alle rappresentanze degli attori più deboli" che spesso vengono escluse dai tavoli di negoziazione.

Nei percorsi di democrazia partecipativa, il Piano intende attivare delle forme di coinvolgimento dei cittadini per la costruzione di quadri identitari e scenari strategici di trasformazione dell'ambiente, del territorio e del paesaggio. La costruzione sociale del Piano deve essere tesa ad avvicinarsi quanto più possibile agli obiettivi strategici di un territorio vasto come quello regionale in cui possono risultare insufficienti i tradizionali modelli di partecipazione che vengono applicati a livello locale. Pertanto è stato ritenuto opportuno provvedere a realizzare azioni finalizzate a:

*1. promuovere forme di governance allargata fra rappresentanze di interessi attivando strumenti interscalari, negoziali e pattizi; - promuovere aggregazioni di soggetti pubblici e privati su progetti sperimentali; per attivare la progettualità locale in forme integrate, multisettoriale e multiattoriali*

2. *promuovere strumenti di democrazia partecipativa che attivino la comunicazione sociale e consentano l'elaborazione partecipata sia del quadro delle conoscenze patrimoniali che degli obiettivi di qualità;*
3. *attivare forme di coprogettazione locale per sviluppare la coscienza di luogo e i saperi locali per la cura del territorio e del paesaggio;*
4. *attivare strumenti di conoscenza, comunicazione e valutazione per far interagire saperi esperti e saperi contestuali* (Relazione generale, p.29).

L'azione di governance allargata fa fede sulle procedure di co – pianificazione interistituzionale non solo a livello verticale, interessando Regione, Province e Comuni, ma anche orizzontale, e quindi fra diversi settori e Assessorati regionali. Il carattere cogente del Piano e il concetto di reversibilità che caratterizza l'attività di co – pianificazione devono costituire un sistema interattivo fra i diversi livelli di Piano tenendo conto sia delle problematiche dei differenti contesti locali, sia i principi generali su cui poggia il Piano stesso. La co – pianificazione ha favorito pertanto una rete di relazioni fra Assessorati e settori relativi all'ecologia, agricoltura, trasporti e vie di comunicazione, trasparenza e cittadinanza attiva, turismo e industria alberghiera, attività produttive, beni culturali, così da dare forma a progetti integrati per il paesaggio, progetti di riqualificazione, Patti, progetti di comunicazione a sostegno dei processi partecipativi, progetti di guida turistica e ospitalità diffusa, e attività di coordinamento con l'Osservatorio regionale del paesaggio, interagendo con specifici strumenti quali:

1. il Programma di sviluppo rurale;
2. il Piano energetico regionale ;
3. la Rete ecologica regionale e le aree protette;
4. il Piano dei trasporti e delle infrastrutture;
5. le proiezioni territoriali del Documento Strategico Regionale;
6. il regolamento per i piani urbanistici comunali e per i Piani di coordinamento provinciali del DRAG<sup>171</sup>;

---

<sup>171</sup> DRAG, Documento Regionale di assetto Generale, con specifico compito i predisporre le linee generali dell'assetto del territorio. Per maggiori approfondimenti si consulti la sezione relativa ai download dei documenti metodologici operativi del PPTR della Regione Puglia <http://paesaggio.regione.puglia.it/index.php/area-download.html>

7. il PAI dell’Autorità di bacino;
8. il Piano di Tutela delle acque;
9. il Piano del turismo e del commercio (disegno di legge);
10. il Piano delle coste e la nuova legge sulle coste;
11. le leggi sulla qualità dell’architettura e sull’abitare sostenibile;
12. la legge sugli ulivi monumentali (Relazione generale, p.31).

Come sostenuto dal Coordinatore del Piano, il Prof. Alberto Magnaghi, uno dei tasselli costitutivi del processo partecipativo è rappresentato dalle Conferenze d’Area avvenute fra il 2008 e il 2009 con lo scopo di stimolare una discussione pubblica circa i risultati della prima fase di lavoro per la costruzione del PPTR. Le tre Conferenze rappresentano dei dispositivi essenziali per passare da una concezione di Piano puramente vincolistico – conformativa – autorizzativa ad una concezione che faccia riferimento ad un “progetto di valorizzazione socioeconomica del patrimonio dei paesaggi della Puglia” (Magnaghi 2008)<sup>172</sup>.

Durante la costruzione del Piano sono state istituite altre iniziative volte a potenziare il percorso di governance e di partecipazione avviato dalla Regione Puglia: il sito web interattivo; il patto con i produttori di paesaggio; l’istituzione di forme premiali; i bandi; attivazione di progetti pilota sperimentali; azioni di promozione della partecipazione<sup>173</sup>. Nello specifico il sito web<sup>174</sup>, articolato in tre sezioni: la prima riguardante lo strumento del Piano, contenente informazioni sul processo di costruzione dello strumento pianificatorio medesimo; la seconda sezione interessa l’atlante del patrimonio territoriale, ambientale e paesaggistico, e grazie alle elaborazioni cartografiche documenta gli aspetti identitari, storici e morfotipologici del paesaggio pugliese; infine la terza sezione è dedicata dall’osservatorio per il paesaggio, relativo al repertorio costruito con le segnalazioni dei cittadini che si articola in quattro sezioni: beni del paesaggio, offese del paesaggio, buone pratiche

<sup>172</sup> Magnaghi A., Il Piano paesaggistico alla prova pubblica. Relazione consultabile al link: [http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area\\_download/relazione\\_Magnaghi\\_dicembre\\_2008.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area_download/relazione_Magnaghi_dicembre_2008.pdf)

<sup>173</sup> Quaderni del paesaggio – 3/2008  
[http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area\\_download/quaderni/quaderno%203%20conferenze%20darea.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area_download/quaderni/quaderno%203%20conferenze%20darea.pdf)

<sup>174</sup> [www.paesaggio.regione.puglia.it](http://www.paesaggio.regione.puglia.it)

del paesaggio e cattive pratiche del paesaggio. In ciascuna sezione è possibile per gli utenti (associazioni, comitati, cittadini) fare delle osservazioni circa la tipologia dell'elemento che si intende segnalare, inserire delle foto e commenti. I dati del repertorio e delle osservazioni sono stati geo-referenziati in una mappa relativa all'intero territorio della Puglia.

Nel processo partecipativo rientrano anche le attività di promozione della partecipazione, riferite in modo specifico alle attività di informazione del Piano e le azioni orientate allo sviluppo della cittadinanza attiva, come workshop, forum, animazioni sociali, iniziative culturali e altre ancora. Un'iniziativa meritevole di interesse è la pubblicazione dei “quaderni del Piano”, contenenti documenti ufficiali e atti dei seminari del Comitato scientifico. Il sistema di governance realizzato dalla Regione Puglia si caratterizza quindi per un ampio numero di strumenti di partecipazione in cui riveste - fra i tanti strumenti - un ruolo centrale l'Osservatorio del paesaggio teso a favorire “lo scambio di conoscenze tra saperi esperti e saperi contestuali con lo scopo di sensibilizzare la società pugliese” (Clementi 2013, p.76), favorendo non solo una promozione del territorio ma anche ausilio alla fase di co – pianificazione (*Ibidem*).

#### **4.2 La metodologia: l'analisi qualitativa e le interviste semi strutturate**

La ricerca ha avuto avvio in un primo momento con l'esplorazione bibliografica in merito alla letteratura tecnica e giuridica, sociopolitica e relativa alla governance del territorio e del paesaggio, per seguire successivamente con la consultazione dei documenti ufficiali (relazioni, atti, delibere) in merito al Piano paesaggistico, la partecipazione attivata durante il periodo della sua formazione e approvazione, e infine sul processo partecipativo Sardegna Nuove Idee.

Questa prima fase è stata propedeutica per poter affrontare la seconda – grazie alle potenzialità offerte dalle tecnologie di rete - la ricognizione sul territorio nazionale per quanto riguarda i processi partecipativi attivati nelle politiche e sulla pianificazione del paesaggio a livello regionale. Sulla base di tali presupposti teorici

e metodologici è stato ritenuto opportuno avviare la terza fase della ricerca adottando come metodologia di ricerca l'approccio non standard, e quindi interviste qualitative a specifici testimoni privilegiati.

Questa terza fase si articola su due aspetti fondamentali per la sua applicazione: la selezione dei testimoni privilegiati e l'elaborazione della traccia dell'intervista. Tenendo conto dell'approccio interdisciplinare che caratterizza oggi le politiche, pianificazione e governance del territorio e del paesaggio, definito quest'ultimo come costruito sociale frutto di interrelazione fra fattori umani e naturali, è stato ritenuto opportuno avviare la selezione dei testimoni privilegiati sulla base del loro protagonismo nelle vicende paesaggistiche della Sardegna e del ruolo assunto nel contesto dei processi partecipativi che hanno ruotato intorno alla definizione della politica e degli strumenti di pianificazione, tenendo conto soprattutto della necessità di ottenere dei processi di feedback interdisciplinari, e quindi afferenti a ruoli e profili professionali diversificati.

Con la selezione dei testimoni privilegiati si è cercato di conciliare il protagonismo degli intervistati nelle vicende paesaggistiche sarde, ruolo e funzioni da essi ricoperti a livello istituzionale e organizzativo secondo quella che possa essere ritenuta una buona strutturazione del processo di governance e di partecipazione alle politiche del paesaggio, nonché formazioni accademiche e professionali diversificate ma tutte ugualmente convergenti verso un contributo sostanziale teorico ed empirico all'ampia tematica del paesaggio. Sulla base di tali presupposti, sono stati individuati dodici testimoni privilegiati, urbanisti, giuristi, tecnici della partecipazione, archeologi, sociologi del territorio, politici e specifici rappresentanti di organizzazioni degli interessi, afferenti a ruoli istituzionali come Assessori regionali, ma anche Dirigenti di Agenzie dell'edilizia e dell'agricoltura, referenti di organizzazioni ecologiste e del mondo dell'edilizia, funzionari della Regione Autonoma della Sardegna e docenti universitari. Sulla base di tali presupposti sono stati individuati i seguenti testimoni privilegiati:

Arch. Sandro Roggio: urbanista, collaboratore del Prof. Edoardo Salzano, che è stato il coordinatore del Comitato scientifico del PPR. L'architetto Sandro Roggio è

stato protagonista delle vicende paesaggistiche della Sardegna e autore di diverse pubblicazioni sul tema del paesaggio e della pianificazione in Sardegna. Ha presenziato in numerose attività di docenza sulle tematiche della città, del territorio e del paesaggio della Sardegna, interessandosi alle diverse vicissitudini politiche e culturali che hanno animato la storia della pianificazione territoriale e paesaggistica sarda. Il testimone privilegiato ha fornito un interessante excursus storico delle vicende paesaggistiche in Sardegna nella doppia veste di cultore della materia del paesaggio e di urbanista.

Dott. Stefano Deliperi: Giurista e referente regionale di Gruppo di Intervento Giuridico, Associazione ecologista che ha preso parte alle vicende legate alla tutela dell'ambiente e del paesaggio in Sardegna. Il Referente dell'associazione è stato protagonista numerose volte in dibattiti e confronti battendosi a favore di una buona tutela e valorizzazione del paesaggio, e contro gli interventi stravolgenti del PPR che hanno avuto seguito dopo la Giunta guidata da Renato Soru. Il testimone privilegiato individuato ha fornito elementi interessanti sulle questioni giuridiche legate alla pianificazione paesaggistica e il ruolo attivo rivestito dall'associazione Gruppo di Intervento Giuridico legate al PPR e alla sua fase di revisione.

Dott.ssa Maria Antonietta Mongiu: Archeologa, Assessore alla Cultura nella Giunta Soru e Referente del Fondo Ambientale Italiano per la Sardegna. L'individuazione di questo testimone privilegiato è stata indispensabile per comprendere non solo il ruolo rivestito dall'associazione ecologista nel governo del territorio e del paesaggio, ma anche per comprendere le vicissitudini politiche legate alla costituzione del PPR e alle attività di partecipazione ad esso correlate, nonché una valutazione o quantomeno delle riflessioni da un punto di vista professionale sul rapporto fra beni archeologici, paesaggio e tutela.

Prof. Benedetto Meloni: Docente universitario di sociologia del territorio, esperto di partecipazione, è stato Presidente dell'ERSAT nel 2007. L'intervista al testimone privilegiato è stata basilare per fornire una visione sociologica sul rapporto fra politiche del territorio e paesaggio, focalizzando l'attenzione sul contesto rurale,



fornendo informazioni utili sul ruolo ricoperto dall'ERSAT nei processi partecipativi attivati nell'ambito del PPR e nella sua fase di revisione.

Prof. Raimondo Zucca: archeologo, docente universitario e membro del Comitato scientifico del Piano paesaggistico Regionale. L'intervista, ricca di contenuti, ha fornito elementi fondamentali per comprendere il rapporto fra beni culturali, identitari e paesaggio, ma anche il ruolo assunto all'interno del Comitato scientifico facendo esplicito riferimento a fatti storici che hanno segnato la politica del paesaggio in Sardegna.

Ing. Marcello Ciaravola (INTERVISTA RICOSTRUITA)<sup>175</sup>: ingegnere e rappresentante di Confedilizia Sassari. Il testimone privilegiato in qualità di referente dell'associazione di interesse ha preso parte ai processi partecipativi attivati nella pianificazione del PPR e in Sardegna Nuove Idee fornendo informazioni utili sull'andamento delle due esperienze e il ruolo rivestito dall'associazione all'interno di essi.

Ing. Gian Valerio Sanna: Ingegnere, dirigente AREA e Assessore agli Enti Locali, Finanza e Urbanistica nella Giunta Soru. Il testimone privilegiato è stato uno dei maggiori protagonisti della costruzione del PPR e ha fornito interessanti informazioni sulle vicissitudini legate allo strumento di pianificazione del paesaggio nella veste di politico e di tecnico, nonché sul ruolo ricoperto da AREA nel processo partecipativo Sardegna Nuove Idee e avviando delle riflessioni sugli sviluppo post PPR attuati con la Giunta di centrodestra guidata da Ugo Cappellacci.

Nicolò Rassu: Assessore regionale agli Enti locali Finanza e Urbanistica con la Giunta di centrodestra guidata da Ugo Cappellacci. È stato scelto in qualità di testimone privilegiato l'Assessore Rassu affinché fornisse, da un punto di vista politico, le vicende che si sono venute a manifestare nella costituzione del PPR dato che nel 2004 e 2008 ha ricoperto il ruolo di Consigliere regionale all'opposizione, e

---

<sup>175</sup> A causa di problemi relativi alla registrazione, l'intervista è stata ricostruita sulla base degli appunti. La ricostruzione è avvenuta il giorno stesso in cui è stata svolta l'intervista.

le motivazioni, in qualità di Assessore nella Giunta Cappellacci, che hanno portato a Sardegna Nuove Idee, gli sviluppi del processo e i risultati.

Dott.ssa Alessandra Casu: urbanista, tecnico della partecipazione e docente al Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Design dell'Università di Sassari. Il testimone privilegiato è stato uno – se non il principale – progettista del processo partecipativo Sardegna Nuove Idee che si è occupata di redigere il Piano Metodologico Operativo e seguire interamente il processo in qualità anche di facilitatore. L'intervista, ricca di contenuti sulle tematiche paesaggistiche, politiche, partecipative e relative alla governance del paesaggio, ha fornito numerosi argomenti di discussione e osservazioni, nonché tutti gli aspetti relativi ai cambiamenti in itinere avvenuti nella fase di svolgimento del processo partecipativo, le difficoltà riscontrate e gli esiti derivati sia dal punto di vista del pianificatore – urbanista e di tecnico della partecipazione, sia da ricercatrice, fornendo indicazioni e riflessioni in merito alle diverse stagioni della pianificazione in Sardegna e sulle diverse attività partecipative ad esse correlate.

Dott. Alessandro Plaisant: urbanista, tecnico della partecipazione e docente al Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Design dell'Università di Sassari. È stato collaboratore al fianco del testimone privilegiato Dott.ssa Alessandra Casu nella stesura del Documento Metodologico Operativo e quindi componente del nucleo di ricerca incaricato di redigere il Progetto del processo partecipativo Sardegna Nuove Idee. Successivamente, il Dott. Alessandro Plaisant, avendo ricevuto l'incarico di collaborazione con ANCI Sardegna, è stato coordinatore della task force ANCI che doveva prevedere di preparare i vari territori al processo partecipativo Sardegna Nuove Idee. Il testimone privilegiato ha fornito indicazioni di metodo non solo sulle pratiche partecipative in senso lato, ma anche un excursus storico del processo di Sardegna Nuove Idee, il ruolo ricoperto da ANCI nel contesto di implementazione del processo partecipativo, le difficoltà riscontrate, le evoluzioni in itinere e le riflessioni, da un punto di vista del ricercatore e di urbanista, sulla pianificazione paesaggistica in Sardegna.

Ing. Paola Cannas: Direttore Generale presso l'Assessorato Enti locali, finanza e urbanistica – Direzione generale della pianificazione urbanistica territoriale e della vigilanza edilizia - durante la legislazione Soru. Il testimone privilegiato ha fornito contenuti rilevanti in merito all'attività svolta dal punto di vista della direzione generale sul percorso di formazione e di attuazione del PPR prendendo parte attivamente al percorso partecipativo avviato per il PPR tramite le Conferenze di co – pianificazione. Durante l'intervista sono emerse riflessioni sul processo partecipativo Sardegna Nuove Idee e sugli esiti prodotti dal punto di vista paesaggistico da parte della Giunta di centrodestra.

Arch. Giorgio Costa: responsabile dell'Osservatorio del paesaggio della Regione Autonoma della Sardegna. Il testimone privilegiato, in qualità di funzionario della Regione Autonoma della Sardegna, ha fornito interessanti riflessioni sui percorsi di partecipazione attivati durante e dopo il PPR, e quindi focalizzando l'attenzione in maniera accurata sulle Conferenze di Co – pianificazione e sul processo partecipativo Sardegna Nuove Idee, le difficoltà che in linea generale si riscontrano nell'applicazione dei processi partecipativi ma anche le utilità derivanti da una loro attuazione. L'intervista è stata indispensabile per comprendere come, dal punto di vista di chi veste il ruolo di funzionario della Regione Autonoma della Sardegna, abbia vissuto le dinamiche interne al percorso di pianificazione del PPR e della sua revisione e di come siano state attuate le diverse attività di partecipazione.

Le interviste, che verranno riportate in forma del tutto anonime, hanno tenuto conto del rapporto fra politiche e pianificazione del paesaggio e dimensioni strettamente complementari, e quindi cultura, sfera politica, tecnica, il mondo dell'associazionismo ecologico, delle costruzioni, l'ambito culturale e quello legato all'agricoltura. Di conseguenza è stata elaborata una matrice che pone in relazione i testimoni privilegiati con specifici ambiti:

OGGETTO DI RICERCA	POLITICI		TECNICI			RAS		ORGANIZZAZIONI ECOLOGISTE		AGRICOLTURA	CULTURA	EDILIZIA
PPR	G.V.Sanna	N.Rassu	A.Casu	S.Roggio	A.Plaisant	G.Costa	P.Cannas	S.Deliperi	M.A.Mongiu	B.Meloni	R.Zucca	M. Ciaravola
2004												
2005												
2006												
2007												
2008												
SNI												
2009												
2010												
2011												
2012												
2013												

 **Periodo di maggior coinvolgimento nelle vicende paesaggistiche della Sardegna**

Fig. 5 . Matrice relativa ai testimoni privilegiati

Nel contesto delle politiche e della pianificazione del paesaggio della Sardegna, diversi testimoni privilegiati hanno evidenziato dei momenti di maggior coinvolgimento nelle varie vicende a seconda del ruolo rivestito nel periodo della Giunta Soru o in quello della Giunta Cappellacci. L'analisi qualitativa si è basata sull'uso delle interviste semi strutturate. L'impianto elaborato delle interviste è molto simile ma mentre per gli intervistati maggiormente protagonisti nel periodo della Giunta Soru, e quindi nella fase di costruzione e attuazione del PPR, si è deciso di focalizzare l'attenzione su alcuni aspetti relativi alle dinamiche politiche sviluppate intorno al PPR, per gli intervistati che hanno manifestato maggior protagonismo nel periodo della Giunta Cappellacci si è focalizzata l'attenzione sulla strutturazione del processo partecipativo Sardegna Nuove Idee.

La metodologia dell'analisi qualitativa rappresenta un aspetto altamente delicato e problematico dell'indagine qualitativa (Bovone 2002). Nell'intervista semi strutturata il ricercatore struttura la propria traccia dell'intervista in modo tale da definire quali obiettivi intende raggiungere. Al fine di facilitare il loro conseguimento, l'intervistatore durante l'interazione può "far fluire liberamente" la comunicazione. Nonostante la sua natura semi strutturata, questo genere di intervista permette di individuare le aree di esplorazione lasciando ampio margine di libertà all'intervistato di procedere secondo ordine e modalità preferiti. Questo genere di intervista è frequentemente adottata in quanto permette di conseguire più obiettivi;

infatti, al di là della “valutazione dell’intervistato”, questo genere di intervista favorisce l’interazione dell’intervistato attiva anche ponendo domande (Argentero 2001, p.87).

Le interviste si sono concentrate su specifici aspetti salienti della ricerca:

1. I motivi che hanno portato alla nascita del PPR;
2. La differenza fra gli strumenti della precedente stagione di pianificazione paesistica, i Piani Paesistico Territoriali (PTP), e l’innovativo strumento del Piano Paesaggistico Regionale (PPR);
3. Come è stato accolto il PPR in Consiglio regionale;
4. Quali forme di partecipazione sono state attuate durante la pianificazione del PPR;

Con questa prima fase di strutturazione delle interviste è stato possibile comprendere quali fossero state le ragioni di fondo che hanno motivato la classe politica alla nascita del PPR e comprendere in cosa questo innovativo strumento si differenzia rispetto a quelli adottati dalle precedenti stagioni di pianificazione del paesaggio, quali punti di novità e quali forme di tutela e valorizzazione possa prevedere per il territorio, ma anche le criticità e le debolezze di entrambi gli strumenti. Lo scopo è stato di comprendere quali dinamiche a livello politico sono venute a crearsi, quali coalizioni sono state prodotte e le ragioni dei vari conflitti. Si è cercato di far emergere dalle attività partecipative correlate alla fase di formazione e attuazione del PPR, quali effetti esse abbiano prodotto, le conflittualità che sono sorte, le maggiori problematiche e il rapporto che è venuto a generarsi fra partecipanti all’arena partecipativa e livello decisionale, nonché ovviamente quali effetti di empowerment abbiano (o non abbiano) prodotto le Conferenze di Co - pianificazione. La seconda fase delle interviste ha riguardato nello specifico l’attività svolta dalla Giunta Cappellacci:

5. Rapporto fra la Legge regionale n. 4 del 2009 e il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee;

6. La partecipazione dei cittadini al processo partecipativo Sardegna Nuove Idee;

7. Il rapporto fra Sardegna Nuove Idee e il Piano Paesaggistico dei Sardi.

Si è cercato di comprendere quale relazione vi fosse fra la Legge regionale che ha previsto l'aggiornamento periodico del PPR e il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee, se fosse quindi realmente finalizzato ad una revisione o fosse stato attuato per altre specifiche ragioni e quale ruolo rivestito nella strutturazione articolata del processo partecipativo i cittadini e i vari partecipanti, le dinamiche scaturite, le difficoltà emerse al fine di comprendere quali effetti di empowerment possano aver prodotto i diversi Laboratori territoriali e se realmente questo processo abbia risposto ai principi costitutivi della Convenzione Europea del Paesaggio. Infine si è cercato di comprendere se effettivamente gli esiti prodotti da Sardegna Nuove Idee abbiano favorito un'assunzione di responsabilità del livello decisionale, e quindi quanto degli esiti siano presenti nello strumento di pianificazione elaborato nel 2012, il Piano Paesaggistico dei Sardi.

La terza fase delle interviste si è vocalizzata sul ruolo, sulle potenzialità e sui limiti dei processi partecipativi nel governo del territorio e nella pianificazione paesaggistica:

8. Il ruolo della partecipazione nelle pratiche del governo del territorio e nello specifico nel caso della pianificazione paesaggistica;

9. Quali limiti presentano i processi partecipativi;

10. Definizione di paesaggio.

Questa fase è indispensabile per comprendere il ruolo assunto oggi giorno dalla partecipazione nel governo del territorio e quale sia stato, alla luce della Convenzione Europea del paesaggio e del recepimento del Codice Urbani, il ruolo da essa rivestito nella pianificazione paesaggistica della Sardegna, le difficoltà riscontrate, le problematiche emerse, gli effetti prodotti, il ruolo assunto dai partecipanti all'arena partecipativa, così da comprendere quali potenzialità possono

offrire i processi partecipativi e gli effetti di empowerment da essi prodotti su tutti i partecipanti, siano essi cittadini o specifici soggetti. Infine la nozione di paesaggio è stata richiesta al fine di poter “soppesare” la prossimità del loro concetto di paesaggio rispetto a quello proposto dalla Convenzione e comprendere quale fosse a loro avviso il ruolo ricoperto dalle comunità e dai cittadini, anche all’interno dei processi partecipativi.

Si tratta di un genere di interviste meno libere rispetto a quelle non strutturate. Con le interviste semi strutturate il ricercatore cerca di fare in modo che vengano affrontati i punti significativi. questo genere di interviste vengono indicate quando il ricercatore ha chiare le “componenti per una valutazione”(Arcuri Arcuri 2010, p.105).

Effettivamente, sulla base dei presupposti teorici è stato possibile avere una panoramica degli avvenimenti e pertanto poter provvedere all’analisi di ricerca mediante lo strumento delle interviste qualitative di tipo semi strutturate. Se da una parte è vero che nella ricerca non vi è la possibilità di direzionare la conversazione su temi che differiscono dall’impianto concettuale della ricerca medesima, e che le interviste qualitative – nonostante la loro natura flessibile – “conducono la conversazione nella direzione dei temi specifici oggetto di ricerca”, è anche vero che non deve essere dato per scontato che durante e interviste possano emergere temi differenti da quanto ci si aspettava inizialmente. Questi esiti orientati verso “altri temi” sono favoriti da una “bassa standardizzazione” e dalla “non direttività”(Ciucci 2012, p.74).

Le interviste semi strutturate ai testimoni privilegiati hanno prodotto una mole notevole di ulteriori temi. Nello specifico, dalle interviste sono emersi temi e problematiche relativi a:

1. governance del paesaggio;
2. rapporto fra le policies e lo strumento del PPR;
3. il rapporto fra educazione, attività di sensibilizzazione, professionalità e processi partecipati per il paesaggio ;

4. uso delle tecnologie di rete per il governo del territorio;
  5. ulteriori aspetti analitici del PPR e del processo partecipativo
- Sardegna Nuove idee.

Pertanto è stato ritenuto opportuno approfondire nella fase di analisi anche queste tematiche in quanto rappresentano dei temi fortemente intrecciati con la partecipazione, elemento cardine della governance territoriale e indispensabile se adeguatamente adottata per coniugare sinergicamente policy con programmi, Piano e Progetti anche mediante l'uso delle tecnologie di rete al fine di rafforzare e supportare i processi. Se è vero che i processi partecipativi sono in grado di produrre effetti di empowerment, indipendentemente dalle sue declinazioni professionale, formativo, socio politico o trasversale, è anche vero che la professionalità, educazione e sensibilizzazione sono basilari per favorire un buon andamento del processo partecipativo ma anche la replicabilità sia dei processi partecipativi mediante una presa di coscienza della loro importanza e della loro efficacia, sia una replicabilità sul territorio degli esiti prodotti.

### 4.3 L'analisi delle interviste

*“Motivazioni che hanno portato alla scelta del PPR del 2006”*

Dall'analisi delle interviste ai testimoni privilegiati sono sorte tre motivazioni basilari che hanno portato la Giunta regionale guidata da Renato Soru alla costruzione del PPR; la prima motivazione fornita dagli intervistati è che la nascita del PPR sia dovuta ad un obbligo di legge. Come dichiarato dagli intervistati:

**Associazione 1:** *Innanzitutto era un obbligo di legge, c'è poco da dire. La Sardegna aveva già vissuto una stagione di pianificazione decisamente fallimentare [... ] Nel 2004 abbiamo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio D lgs 42/2004, poi verrà integrato ecc, l'obbligo di pianificazione viene confermato, sono i mesi poi in cui Soru vince le elezioni poi con oltretutto uno dei punti fondamentali della sua*



*proposta politica è proprio quella di fare finalmente una buona pianificazione paesaggistica, sulla scorta poi delle previsioni di legge.*

**Funzionario RAS 1:** *Posso dire una cosa molto semplice, che nel 2004 è uscito il Decreto Urbani, D.lgs 42 del 2004, nella versione del 2004 perché poi è cambiato nel 2006, 2008 e ancora lo stanno cambiando perché era già programmata una revisione biennale del Decreto Urbani quando uscì nel 2004. Nel 2004 quindi il Decreto legislativo a livello nazionale prevedeva che le Regioni elaborassero il Piano paesaggistico, e questo credo che sia stata la motivazione.*

**Urbanista 2:** *Era inevitabile che dovessimo arrivare nel 2004 a costruire un altro strumento, e siccome nel 2004 arriva la versione del Codice Urbani anche se poi è stata modificata però arriva, e ti impone uno strumento che cambia nome ma cambia anche in parte i contenuti perché appunto istituisce questa classificazione dei beni, era gioco forza un'attività da svolgere perché non ti trovavi neanche in presenza di un Piano Territoriale precedentemente redatto al quale poter includere i contenuti..di questo tipo, cioè anche le Regioni hanno avuto non meno problemi, perché se avessero avuto un Piano territoriale regionale che coprisse l'intero territorio, altra cosa che il Codice Urbani impone.*

**Docente universitario 1:** *L'iniziativa deriva da un obbligo di legge che è costituito dal d.lgs 42/2004 cioè dal Codice Urbani.*

**Assessore 1:** *Io le consiglio questo lei parta obiettivamente: lei parta dal Decreto Urbani.*

**Assessore 2:** *nell'approfondimento nacque l'idea che forse allineando la legislazione regionale sui temi della convenzione europea del paesaggio che era stata appena...quasi ratificata, perché è stata ratificata nel 2004 numero 16 credo dal Governatore nazionale, in qualche modo diventava impegnativa per l'Italia, non risultava che alcuna regione l'avesse fatta.*

**Associazione 3:** *Innanzitutto si trattava di una esigenza normativa. La normativa nazionale prevedeva che la Regione si dotasse di Piano paesaggistico, e quindi nel 2006, perché il PPR risale al 2006, abbiamo avuto il PPR.*

**Urbanista 3:** *una strategia, che può essere riassunta nel concetto principale legato alla possibilità che veniva data da Codice Urbani che le Regioni potessero definire i propri beni paesaggistici.*

È chiaro quindi per i testimoni privilegiati che il motivo basilare che ha portato alla scelta del Piano paesaggistico sia dovuto ad un'obbligatorietà di Legge. Effettivamente, come espresso dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, D. lgs. N.42 del 2004 il cosiddetto "Codice Urbani", sulla base dell'art. 135 "Lo Stato e le regioni assicurano che tutto il territorio sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono. A tale fine le regioni sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio mediante piani paesaggistici, ovvero Piani urbanistico - territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, entrambi di seguito denominati: "piani paesaggistici" (D. lgs. n.42/2004, art. 135, comma 1)<sup>176</sup>. Il Codice pertanto impone, indipendentemente che si tratti di una pianificazione dedicata oppure orientata, che tutte le Regioni provvedano ad adottare un Piano paesaggistico valido per tutto il territorio nella sua interezza e non solo per specifiche porzioni o solo per alcuni beni o categorie.

La seconda problematica emersa dalle interviste ha riguardato il "vuoto normativo" derivato dall'assenza di strumenti di pianificazione sovraordinata in seguito all'annullamento dei Piani Territoriali paesistici (PTP): come sostenuto dai testimoni privilegiati:

**Urbanista 1:** *Si si, allora guardi le motivazioni ... intanto per iniziare gli antefatti! Ecco nel 1993 si conclude la prima esperienza di pianificazione che si chiamava paesistica allora, perché i piani che venivano previsti erano chiamati Piani Territoriali Paesistici e la sigla era PTP [...] Ci sono tutte le vicende politiche collegate, e lui dichiara questa sua intenzione subito, la rende riconoscibile subito a tutti tanto è che nei programmi questa sua idea è scritta e con questo notevole impegno programmatico vince le elezioni. E così siamo nel 2004. Nel 2004,*

---

<sup>176</sup> Il testo del Codice è consultabile al presente link, con versione aggiornata all'ottobre 2011: [http://discover.fi.cnr.it/DL\\_n42.pdf](http://discover.fi.cnr.it/DL_n42.pdf)

*attenzione ci sono delle tracce dove si evidenzia la sua volontà di fare in fretta, fare in fretta perché c'è questo strano momento nel quale non ci sono Piani, e consideri che due legislature, una del governo del centro destra, l'altra al governo di centro sinistra hanno fatto finta di non capire che c'era questo buco normativo molto importante.*

**Funzionario RAS 1:** *La Regione Sardegna non aveva i PTP perché erano caduti inseguito..queste vicende giuridiche le conosce meglio di me anche perché sono note, e quindi era scoperta da quel punto di vista [...] Quindi con...nel 2004 ci fu la legge del n.8 che coprì quel vuoto.*

**Urbanista 2:** *Però insomma fondamentalmente rimaniamo senza, e in una condizione in cui si c'erano stati dei PUC nuovi diciamo nuovi degli anni 90 approvati ma pochi e ce ne erano tanti in corso di redazione. Questo determinò da un lato un allarme straordinario per l'assenza di dispositivi sovraordinati di tutela paesistica [...] in alcuni casi questa mancanza della norma ha determinato sconquassi, perché contemporaneamente ci sono stati alcune..alcuni piccoli snellimenti procedurali per cui è capitato che piani particolareggiati redatti secondo decreto Floris che permettevano nelle aree già urbanizzate di realizzare volumi mostruosi rispetto alle dimensioni dei lotti, venissero approvati direttamente in Consiglio Comunale senza finire al vaglio della Regione, senza avere la cornice di riferimento quindi senza lo studio di compatibilità paesistica. (quando si chiede se in questo caso si fa riferimento al vuoto normativo, la risposta del testimone privilegiato è affermativa): Esatto, in cui in alcuni casi c'era l'incertezza dentro i Comuni "come me lo approvano, sulla base di che, magari mi massacrano"..praticano l'arbitrio, "tutto sommato era meglio avere un quadro preciso a cui riferirmi piuttosto che niente" e invece in altre situazioni in cui appunto, questo vale per i Pini particolareggiati non per i PUC eh, però attraverso quello strumento ne abbiamo visto di interessanti, perché per l'appunto non avevi l'obbligo di redigere almeno lo studio di compatibilità, in più era stata data questa forma di canale preferenziale nella procedura di adozione/approvazione per cui te lo approvavi in Consiglio e*

*mancavano tutte le verifiche di merito per cui non facevano riferimento nemmeno al Comitato regionale di controllo per cui qualche bello sconquasso lo registriamo.*

**Assessore 2:** *In effetti noi siamo rimasti a legislazione invariata sul territorio dall'89, dalla Legge 45 e le sue piccole modifiche e abbiamo anche, se si osservava legislazione successiva alla 23, abbiamo anche subito una stagione molto permissiva legata ai condoni alle forme insomma..di tolleranza per l'abusivismo, comunque sia siamo partiti con questa idea di bloccare per 3 mesi [...] nacque la famosa legge Salvacoste cioè una legge provvisoria che in qualche modo senza dare la sensazione che si dovesse per forza chiudere tutto, cioè..chi doveva costruire negli ambiti urbani ha continuato a costruire sulla base dei propri...ovviamente nuove lottizzazioni in zone non propriamente idonee sono state bloccate con le norme transitorie, e lì noi con la Legge Salvacoste che fu praticamente la prima legge di quella legislatura.*

**Urbanista 3:** *Le motivazioni sono abbastanza semplici, nel senso che il vuoto normativo che è conseguito appunto alla decadenza dei PTP.*

**Funzionario RAS 2:** *Allora i PTP erano stati caducati e quelli che non erano stati caducati erano rimasti in piedi e sarebbero stati caducati proprio perché non erano stati valutati sufficientemente..cioè Piani di tutela del paesaggio, per cui il buon Soru che probabilmente con la sua grande capacità comunicativa intuitiva in quel momento ha percepito il risveglio delle coscienze ecologiche che erano del tutto generale stavano avvenendo in tutta Europa.*

Come è deducibile l'assenza di una pianificazione del livello superiore ha determinato – come espresso da un testimone privilegiato – degli “sconquassi” che hanno portato ad una deregulation del territorio. Il fatto che i PTP, tra l'altro limitati nella tutela del territorio e del paesaggio, fossero stati caducati ha generato un “vuoto normativo” che ha permesso mediante altre procedure di portare avanti lottizzazioni in mancanza di indicazione da parte di un Piano paesaggistico.

Una terza motivazione ha portato alla scelta del PPR è stata dettata dalla necessità di voler portare avanti una salvaguardia del territorio, soprattutto nelle aree

costiere. Come espresso dai testimoni privilegiati il PPR nacque per specifiche motivazioni:

**Assessore 2:** *Nacque paradossalmente da una banalità, no, se si può raccontare anche questo aneddoto, ed era la questione relativa alle opere che si stavano realizzando intorno alla grotta della vipera in via Santavendrace a Cagliari dove passando alcuni di noi, anche il presidente, notammo questo subbuglio intorno al parco di Tuvixeddu, insomma..questa cosa che stava iniziando, e da li è nata una discussione proprio a luglio appena eletti in Giunta per cui in qualche modo mi si disse “ma, trova gli strumenti giuridici per bloccare...il tempo necessario per cominciare a fare qualche riflessione” e allora la riflessione si è un po allargata, si è visto che c'erano 100000 lottizzazioni e ciascuno faceva quello che voleva.*

**Associazione 3:** *La vittoria del 2004 è stata una vittoria anche fondata su una parola d'ordine “bloccare l'assalto alle coste”, cercare una sorta di tutela, di patto tra molte sensibilità e quindi la velocità con cui quel pezzo di PPR perché poi il PPR valeva e vale soltanto per le zone costiere. La velocità è stata possibile in virtù di una precondizione che era la sensibilità diffusa, la battaglia di molti, quindi è errato dire che è un Piano di una Giunta, è errato dire che è un Piano di un Assessore, è errato dire che è un Piano di un Presidente. non ha un padre quel Piano, quel Piano ha molti padri e molte madri che nel corso di diversi decenni, certamente da metà degli anni settanta, hanno preso coscienza dei disastri che avvenivano nel nostro territorio.*

**Funzionario RAS 2:** *Un nuovo corso che ha incominciato a far capire e mettere in dubbio nella testa di tutti che il territorio fosse un bene..diciamo..fosse un bene..che rischiava di essere consumato rispetto a quello che era la cultura fino agli anni novanta praticamente in Sardegna tutto quello che è stato fatto dai cambiamenti di società agro pastorale all'industriale è stato fatto senza capire bene che cosa poteva essere l'impatto nell'ambiente in certi insediamenti. In quegli anni all'inizio degli anni 2000 ha iniziato a crescere la coscienza ecologica, quindi Soru che la ha capita, che aveva una sua sensibilità nei confronti dell'ambiente e nel paesaggio, soprattutto una grande capacità da grande comunicatore che è sempre*

*stato anche in altre sfaccettature della sua cavalcata, e li ci ha costruito tutta la sua legislatura, per cui è stato uno dei punti del suo..programma di governo.*

Gli intervistati mettono in rilievo quale sia stato l'esito delle urbanizzazioni e delle attività edilizie dei decenni precedenti, soprattutto – a loro giudizio, ma non solo come riportato nel capitolo precedente – nelle aree costiere generalmente più appetibili a tutte le attività che hanno generato consumo del suolo e speculazioni edilizie.

Queste tre ordini di ragioni che hanno favorito la necessità di attuare il PPR nel territorio regionale non sono distanti l'una dall'altra, bensì complementari, interrelate fra loro o meglio una la conseguenza dell'altra per alcuni versi. L'esigenza di tutelare il paesaggio si avverte in tutto il panorama internazionale e si esprime con la Convenzione Europea del paesaggio del 2000, e su influenza di essa viene redatto il Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La Regione Sardegna, recependo quest'ultimo, ha intrapreso la sfida volta alla realizzare il PPR, strumento epocale e unico nel panorama nazionale ad essere adeguato al Codice stesso. Dall'analisi condotta quindi è emerso che, essendo la Regione Sardegna sprovvista di strumenti di pianificazione del territorio sovraordinati, doveva procedere obbligatoriamente alla redazione del Piano paesaggistico, soprattutto per riporre ordine e attuare un governo del territorio, nello specifico nelle zone costiere, che dagli anni sessanta fino al 2003 sono state soggette ad azioni di trasformazione ai fini edilizi e turistici. Il “vuoto normativo” derivato dall'assenza dei PTP ha generato un incremento delle attività speculative nelle coste e nel territorio sardo. Si è trattato di un periodo di totale assenza di programmazione e pianificazione territoriale, di trascuratezza di tutela e salvaguardia paesaggistica se non per quei beni tutelati direttamente dalla legge, ma che hanno permesso interventi di trasformazioni del territorio in aree alquanto sensibili, favoriti come ricorda un testimone privilegiato, anche da alcune fasi procedurali che hanno permesso la realizzazione di opere mediante lo strumento del Piano particolareggiato con la sola approvazione del Consiglio Comunale senza che l'intervento potesse essere sottoposto al vaglio del controllo del livello superiore. Ovviamente la necessità di

tutela del territorio che sta alla base del PPR non nasce prioritariamente nel periodo di assenza dei PTP, ma come sostenuto da un intervistato il PPR ha molti “padri e molte madri”, a partire dagli anni sessanta, anni certamente caratterizzati da una pianificazione dei territori costieri come ricorda un intervistato, segnano un periodo in cui, vedendo nel comparto turistico la “soluzione ai problemi dell’occupazione” vengono avanzate proposte di decine di milioni di metri cubi proprio in queste aree di pregio paesaggistico e sensibilità ambientale.

I vari testimoni privilegiati si sono soffermati più volte durante l’intervista a focalizzare l’attenzione sul vuoto normativo. Pertanto, vista la rilevanza del problema, è emersa la necessità di comprendere se durante questo intervallo di tempo fino al 2003 al di là della necessità di tutelare il paesaggio da un punto di vista normativo e pianificatorio, si sia avvertita l’urgenza – ed emergenza - di tutelare il paesaggio perché fortemente a rischio.

**Urbanista 1:** *Lei consideri che in quel momento la confusione era notevole, specialmente dopo che i PTP del '93 vengono lasciati lì e non si capiva che cosa accadesse esattamente negli atti di pianificazione dei Comuni e nel rapporto con la Regione. Anche questa sarebbe una cosa da indagare bene.*

**Associazione 1:** *Tra il 1998 e il 2003, prima vanno a provvedimento finale i ricorsi straordinari al Capo dello Stato, 7, poi vanno a sentenza..noi in realtà pensavamo il contrario, ma comunque nel 2003 vanno a sentenza i ricorsi al TAR Sardegna. Vengono annullati i Piani sostanzialmente e quindi da un lato c’è un vuoto di disciplina non un vuoto normativo, anzi erano stati impugnati tutti perché largamente permissivi, anzi prendevano spunto dall’obbligo di pianificazione per fornire tutela giuridica a moltissimi progetti immobiliari. Questo era il motivo per cui li abbiamo impugnati.*

**Funzionario RAS 1:** *Era un vuoto normativo perché erano..uso il termine che veniva usato allora, erano caducati, escluso un Piano che rimase in piedi, gli altri..verso gli altri fu fatto ricorso da parte di diverse organizzazioni non governative.*

**Urbanista 2:** *Noi che ci trovavamo in una totale mancanza di strumenti di questo tipo grazie appunto a questo doppio annullamento dovevamo agire in questo modo, secondo me Soru doveva farlo, non è potesse esimersi aveva un obbligo di legge aveva una situazione contingente abbastanza preoccupante.*

**Docente universitario 1:** *Esisteva la famosa disposizione Salvacoste con i 2000 metri ecc, dunque era gioco forte intervenire così anche perché dietro c'era una questione giuridica interessante. Erano stati caducati tutti i PTP tranne quello del Sinis.*

**Assessore 2:** *Abbiamo fatto un lavoro di questo genere, siamo partiti no dall'idea che dovevamo sostituire uno strumento perché quella sarebbe stata una cosa banale, ma siamo partiti analizzando le ragioni per i quali sono stati rimossi i PTP.*

**Associazione 3:** *La legge Salvacoste si è avuta prima del PPR e se non sbaglio è molto legata ad esso[...]bè io ora dai miei studi universitari ricordo le diverse leggi, la 1150 del 1942, poi la legge 10 del 1977 la cosiddetta Bucalossi, e poi le leggi regionali e altre ancora,[...] al di là di quanto si sia fatto nel periodo di vuoto normativo, che comunque si è vero, qualcosa si è fatto.*

**Urbanista 3:** *Le motivazioni sono abbastanza semplici, nel senso che il vuoto normativo che è conseguito appunto alla decadenza dei PTP[...] Per cui questo vuoto normativo ha determinato comunque la necessità di un intervento [...] Per cui io non mi vorrei limitare soltanto al vuoto normativo che ho detto prima anche se io, da urbanista, devo dire comunque che un vuoto normativo di quella portata nel nostro territorio ha qualcosa..dell'incredibile.*

Come si può notare dagli estratti, il periodo di vuoto normativo compreso fra gli anni novanta e il 2003 è un periodo in cui in assenza di strumenti di pianificazione del paesaggio si crea un clima di incertezza e di confusione, un “vuoto di disciplina” come chiarisce un intervistato. La mancanza di PTP, caducati inseguito a dei ricorsi da parte delle Associazioni ecologiste, hanno determinato indubbiamente un obbligo per la RAS a provvedere alla redazione di strumenti di pianificazione



paesaggistica partendo sostanzialmente non dall'idea di dover sostituire un nuovo strumento con i PTP ma, come rimarcato da un intervistato, dalle motivazioni di fondo che hanno portato all'annullamento dei Piani paesistici. Anche se il vuoto normativo come sostenuto da un testimone privilegiato è stato di una portata tale avente "dell'incredibile", l'esigenza di procedere per un PPR non si può limitare solo ed esclusivamente ad un vuoto di disciplina. Infatti i testimoni privilegiati rimarcano altri aspetti di fondo; quando si chiede se vi fosse l'urgenza di tutelare il paesaggio sardo perché poteva essere a rischio gli intervistati forniscono diverse argomentazioni in proposito:

**Urbanista 1:** *Le posso dire che la mia impressione è che all'interno di quel tempo non si sa bene cosa sia successo, è una zona grigia; se qualcuno andasse a guardarsi le carte di quegli anni scoprirebbe che forse alcune cose sono passate, perché non tutta l'edilizia si è fermata in quegli anni, quindi in assenza di PTP cosa è accaduto? Io non posso mettere gli occhi nell'armadio della Regione né in quelli dei Comuni e quindi non lo so, però ad occhio l'impressione è che qualcosa sia accaduto [...] Ma di sicuro era un pericolo [...] perché le trasformazioni in quegli anni sono avvenute [...] Quindi, insomma se si ravvisa l'urgenza e si stabilisce un blocco di un tot di tempo, mi pare fosse un anno, un anno e mezzo, cioè il tempo "entro cui faremo il Piano paesaggistico ma dentro questo tempo" dice il Governo insediato nel 2004 e il Consiglio regionale lo sancisce come atto fondamentale "non si può fare trasformazione". Perché fa questa scelta? Perché capisce che si attraversava un momento nel quale le coste sarde erano in pericolo.*

**Funzionario RAS 1:** *No non direi a rischio, io userei un'altra formula, e...c'era la necessità di tutelare il paesaggio nel senso che si era preso coscienza sia con gli atti normativi che nell'opinione pubblica la sensazione che il paesaggio fosse un valore e che quindi era meritevole di tutela.*

**Urbanista 2:** *Non tanto le aree costiere contrariamente a quello che si crede a meno che non erano aree costiere oggetto di questi piani particolareggiati. Allora ci sono aree costiere che sono state oggetto di piani particolareggiati e sono quelle che sono state aggredite, nelle altre..diciamo che l'incertezza appunto all'assenza di*

*PUC non favoriva tantissimo, tuttavia è chiaro che gli appetiti si scatenavano soprattutto [...] ricordo fra il 2000, 2001 c'erano i dibattiti legati al masterplan della Costa Smeralda [...] Il Msterplan, stiamo ancora parlando di Aga Khan, e poi Barrak ecc, era Starwood in quel momento.*

**Assessore 2:** *Si, vi era, no perché il paesaggio..alla fin dei conti si era ritornati ad un vuoto normativo nel senso che tutela paesaggistica non ce ne era più, c'era quella residuale che era contenuta eventualmente in qualche PRG qualche PUC, perché PUC ne facevano pochi.*

**Associazione 2:** *Io penso che avesse un'urgenza e ha un'urgenza di completare il PPR. Se c'è un'autocritica che deve essere fatta a quell'amministrazione è di non aver normato urgentemente, ha esposto poi tutto il territorio Sardo a quel farwest sulle così dette rinnovabili a cui noi stiamo assistendo e che a quel punto diventerà ancor più drammatico delle quelle 250000 case vuote, di cui 153000 sono sulle coste di cui la Sardegna si è riempita, cioè il disastro che è attualmente in corso devo dire, per la velocità, per l'intensità, e perché eradica la forza produttiva di sodi per produrre cibo credo che faccia rimpiangere le maggiori urgenze di allora. Io credo che si sia stati allora timidissimi, assolutamente timidi, c'è stata un'enfasi diciamo soggettivizzata su un'azione che invece era non urgente, urgentissima, e che doveva essere attuata per tutta la Sardegna*

**Associazione 3:** *Bene in quegli anni io credo che si sia costruito abbastanza soprattutto da parte dei "piccoli" come dicevamo precedentemente, ma tutte queste leggi che ti ho accennato sono state permissive di interventi.*

**Urbanista 3:** *C'è un testo di riferimento che da dei numeri molto interessanti.. Il testo è Paesaggio Costituzione e Cemento di Salvatore Settis, e che ci fa capire con alcune terminologie e con alcune quantificazioni l'utilizzo che è stato fatto del territorio costiero in Italia. Se in qualche modo noi abbiamo fatto, non dico salvaguardato perché è un termine un po troppo forte...perché comunque anche il territorio regionale è stato intaccato da questi processi di trasformazione. Però non mi vorrei limitare soltanto al territorio costiero perché la perdita di SAU superficie*

*agricola utilizzabile anche nel nostro territorio a seguito per esempio delle decisioni legate al Piano di Rinascita, alle leggi del Mezzogiorno, ai piani di infrastrutturazione, e alla industrializzazione del nostro territorio regionale ha lasciato comunque grandissimi vuoti con impossibilità di riconversione dei territori.*

**Docente universitario 2:** *Bè nasce dalle coste perché..non so se lei si ricorda e se ha notato cosa è avvenuto in Gallura dopo che si è deciso di fare il PPR, esisteva una norma che prevedeva il lotto minimo, si sono moltiplicati i lotti minimi all'infinito. E quindi in quel momento si è percepito l'esigenza, se mentre le aree interne non c'è mai stato un elemento di questo genere sostanzialmente, cioè mentre nel gruppo lavorava al PPR nel territorio avvenivano cose significative, io che andavo nel Sinis vedevo queste casette..cosa è avvenuto? Che la gente comprava un ettaro di terra e in quell'ettaro di terra siccome era permesso ci facevano 90 mq di casa più (incomprensibile) e storni, e tutte le aree lungo costa soprattutto la Gallura è stata interessata da questo processo, se lei vede non tanto cosa è stato costruito sulla costa ma quanto è stato costruito nell'interno nelle colline limitrofe, lei ha sia insediamenti accentrati, piccoli villaggi ecc ma soprattutto ha case sparse nell'agro, quindi c'è stata l'esigenza di bloccare questo processo sostanzialmente.*

**Funzionario RAS 2:** *Assolutamente sì. Ripeto il paesaggio prima che arrivasse Soru era sostanzialmente aggredito da questi potenziali 48000000 di mc sulle coste in particolare, e..e c'eravamo già resi conto era sulla testa di tutti che già in certe zone le coste stavano andando al collasso, erano al collasso con un quarto della potenzialità caricabile di volumetria scaricabile sulle coste, quindi l'urgenza c'era, era altro ma anche la presa di coscienza da parte del sardo in genere. cioè non dimentichiamo che in quegli anni grazie alla Giunta Soru un po la coscienza del sardo è cambiata rispetto alla sua sardità, non dimentichiamoci che...che praticamente i sardi che andavano a lavorare fuori facevano in fretta a cambiare accento per non essere riconosciuti e che era uno spirito abbastanza diffuso quasi la vergogna di essere sardo e che diciamo questo atteggiamento del sardo che si vergogna non è stato cambiato neanche probabilmente dalla..dalla crescita della Costa Smeralda. Mmm... mentre invece con la...la stagione Soru...che con questa*

*figura di personaggio che comunque è un personaggio che ha messo in campo tutta la sua credibilità anche professionale con un certo orgoglio, senso di orgoglio è stato richiamato e quindi questo ha contribuito più o meno a far crescere anche la consapevolezza e anche a cercare di di..di far qualcosa per valorizzare il proprio territorio.*

Emerge quindi da parte degli intervistati una netta prevalenza dell'urgenza – o emergenza - legata a tutelare il territorio in quanto si percepisce come il paesaggio fosse a rischio rispetto all'urgenza di provvedere ad una tutela al fine di compensare un “vuoto di disciplina” con strumenti pianificatori. Viene evidenziato come effettivamente fosse un periodo poco chiaro per quanto riguarda azioni di trasformazioni “sicuramente” avvenute nel territorio che hanno portato la Giunta Soru ad attuare nel 2004 la cosiddetta “Legge Salvacoste”. A giudizio di alcuni intervistati, ciò che è emerso in questi periodo di vuoto normativo non è tanto la percezione del rischio, quanto la consapevolezza che il paesaggio fosse un valore da tutelare con appositi strumenti giuridici e di pianificazione. Se è vero che secondo molti le coste siano state le aree maggiormente soggette a rischio, come sostenuto anche da un intervistato il quale afferma che le coste hanno subito un “collasso” perché sollecitate da una capacità superiore a quella da loro supportata, è anche vero che, come ricordato da un altro testimone privilegiato, il pericolo per il paesaggio era presente non tanto nelle aree costiere se non per quelle caratterizzate da Piani particolareggiati che potevano essere approvati direttamente dal Consiglio comunale, ma anche in altre aree territoriali. Si è trattato di un periodo in cui è venuta a mancare la tutela del paesaggio dove si avvertiva l'urgenza di tutelarlo che si è tradotta oggi nella necessità di portare a compimento il PPR verso le aree interne dell'Isola. Dagli estratti si evince come la normativa sia stata in passato piuttosto permissiva favorendo un cospicuo numero di costruzioni arrecando danni anche nelle aree agricole “con impossibilità di riconversione dei territori” soprattutto da parte di piccoli possidenti terrieri o piccole e medie imprese. A fare leva a questo scenario vi è la questione legata al cosiddetto “lotto minimo”, e a quanto avvenuto in alcune aree come la Gallura, una delle zone costiere maggiormente colpite da fenomeni

speculativi. Case sparse in agro e fenomeni speculativi sulle coste hanno fatto in modo che si attuassero azioni orientate a bloccare tale processo gravemente dannoso per il territorio. L'attività edilizia nelle coste ha assunto per i testimoni privilegiati un vero e proprio "disastro" manifestatosi velocemente e con intensità contribuendo al consumo del suolo per via del fenomeno delle seconde case; un pericolo per il paesaggio che oggi si ripresenta anche con la speculazione derivante dalle attività legate alla produzione di energie rinnovabili e che potrebbe produrre medesimi effetti gravosi per il territorio.

Con il PPR, nonostante l'urgenza di procedere con questo strumento per la tutela del paesaggio pare, a giudizio di alcuni testimoni privilegiati, vi sia stata una "presa di coscienza" da parte del sardo in generale, grazie al Governatore Renato Soru, leader politico che pare sia riuscito ad incentivare un risveglio delle coscienze delle popolazioni sulla propria identità, o per usare le parole dell'intervistato "sardità". In questo senso vi sono state manifestazioni identitarie forti mosse anche da un senso di appartenenza simbolica legate alla propria terra, tradotte anche con una determinata attenzione verso la valorizzazione del proprio territorio.

*"Differenza fra il PPR del 2006 e le precedenti stagioni di pianificazione del paesaggio"*

Con le interviste si è cercato di comprendere quali fossero gli elementi di novità del PPR e come questo strumento innovativo si differenziasse rispetto agli strumenti di pianificazione del paesaggio precedentemente adottati. Comprendere la differenza che intercorre fra i due approcci è significativo per avere la consapevolezza dell'impatto sociale che questo strumento ha avuto nel territorio e quale peso ha esercitato sui diversi stakeholders e cittadini. L'analisi ha mostrato le differenze che intercorrono tra i due strumenti, evidenziandone non solo la natura giuridica ma anche i diversi punti di forza e di debolezza:

**Urbanista 1:** *La precedente fase, quella che si conclude nel 1993, è una fase molto incerta. Il fatto che quei Piani, redatti sulla base della così detta Legge*

*Galasso, la 431/85..lui era un Sottosegretario o Ministro, ora non ricordo.. Sottosegretario, bene. Lui decide di mettere sul tavolo questa disposizione a cui tutte le Regioni si devono adeguare. l'osservazione che si faceva in quegli anni è che una eccessiva frammentazione delle aree agricole attorno alle città ma anche vicino alle coste, perché più appetibili..cioè le due condizioni nelle quali la Sardegna si è trasformata è in prossimità delle città più grandi, dei paesi più consistenti, e verso le aree costiere. Un'edilizia che si è sviluppata anche su appezzamenti piccoli, cioè vuol dire frazionamenti spesso fuorilegge, vendere pezzi di terra per consentire le trasformazioni individuali e quindi fuori dall'idea della lottizzazione organizzata, convenzionata ecc, ma all'interno di una massima libertà: "fate quello che vi pare" era in sostanza il messaggio che passava. Per cui il processo di frammentazione del paesaggio, agrario in questo caso, ha prodotto intanto bruttezza, perché quella cosa non è ammissibile dal punto di vista del come si propone agli occhi di chi guarda; e in secondo, ma se si vuole in primo luogo, ha sottratto.. perché ha sottratto terra alla disponibilità degli utilizzi agricoli entrando in concorrenza con gli utilizzi agricoli, perché chi voleva comprare pezzi di terra per fare agricoltura si trovava di fronte ad un mercato, chiamiamolo squilibrato, dal fatto che vi erano degli interessi di utilizzazione edilizia [...] La Regione Sardegna si adegua però redige un Piano che viene cassato per fellonia, cioè tradisce i principi dell'idea di pianificazione paesaggistica perché è un Piano bucato, cioè svuotato di significati e quindi reso inservibile per le finalità, e quindi le due sentenze molto pesanti ne confronti di quella vicenda di pianificazione, tanto pesanti che li riconosce appunto l'assenza di volontà di tutela di paesaggio, e così li boccia.*

**Associazione 1:** *Si è sempre pensato a come tutelare interessi particolari ed economici ben definiti. Il Piano serviva... i PTP che abbiamo annullato fra il 1998 e il 2003 servivano a tutelare interessi particolari [...] e infatti sono stati annullati, perché? Perché erano il contrario di quello che dovevano essere, anziché a disciplinare veramente e tutelare efficacemente il paesaggio andavano a tutelare gli investimenti immobiliari..."questa zona è trasformabile" perché? "perché c'è un progetto immobiliare" vabbè e che razza di diritto acquisito è? No, per capirci sul*

*piano giuridico faceva acqua da tutte le parti, non è ch lo hanno annullato perchè gli ambientalisti sono così potenti da aver manovrato i giudici amministrativi, glielo hanno annullato perché non stanno in piedi sotto sul piano giuridico.*

**Funzionario RAS 1:** *Molto. Perché era diversa anche la legge. Uno era basato sulla 431, la legge Galasso [...] i PTP erano..avevano..soffrivano di un'impostazione di tipo secondo me..urbanistico territoriale, e legavano molto la funzione al territorio, proprio la funzione che ne poteva dare l'uomo.*

**Urbanista 2:** *Bisognava recepire il Decreto Galasso, che appunto istituiva un nuovo tipo di PTP perché erano già istituiti dalla legge del 39 [...] Ah c'è un differenza sostanziale, per esempio i PTP al di là della orripilante mutilazione che fu prodotta con quella omogeneizzazione. Però presentavano alcune caratteristiche peculiari, in modo particolare una, che ..esisteva un dispositivo di zoning cosa che nel PPR non c'è perché nel PPR c'è una classificazione di beni, non sto difendendo lo zoning dicendo che è meglio però la differenza già emerge. In un caso abbiamo oggetti singoli, le categorie di bene legate ad una normativa provvisoria diciamo così o..nell'altro caso abbiamo dei dispositivi areali che evidenziano ambiti di un certo tipo su bandi o comunque estensioni territoriali di un certo tipo, per quel tipo di estensioni territoriali i PTP con la normativa di omogeneizzazione cosa prevedevano? Prevedevano una classificazione in zone di tipo 1 2 3 poi all'interno delle zone 1 2 3 c'erano le sottozone 1.a1,b poi la 2 aveva una sequenza molto lunga di sottozone e la 3 ne aveva 2 o 3. Adesso non mi ricordo con precisione però li siamo, e faceva un'operazione, cioè per ognuna delle sotto zone identificava una matrice di usi compatibili o no, parlava di usi compatibili o non, E di conseguenza in qualche modo orientava con più..facilità di interpretazione la successiva pianificazione urbanistica in adeguamento. Non che questo significasse che sarebbe stata meravigliosa però esponeva a poco arbitrio e infatti i PTP sardi attraverso la legge regionale 45 imponevano lo studio di compatibilità paesistico ambientale di tutte le scelte di Piano e fondamentalmente si doveva giustificare la scelta di Piano rispetto a questa matrice e di compatibilità, fondamentalmente era una compatibilità*

istituita dentro i PTP [...]: bisognava recepire il Decreto Galasso, che appunto istituiva un nuovo tipo di PTP perché erano già istituiti dalla legge del 39.

**Docente universitario 1:** *Io ho partecipato al PTP del Sinis che appunto è l'unico non caducato, però quando sono stati caducati sono stati caducati perché era stato evidenziato che lo strumento di ogni PTP non era adeguato a porre le condizioni della tutela del bene paesaggistico, dunque era stata un'occasione fallita.*

**Assessore 1:** *Ma c'erano un sacco di cose che non sono andate avanti e non hanno mai avuto..ma servivano però per dare la possibilità al singolo di poter dire e per decidere.*

**Assessore 2:** *C'è voluta una legge, la legge 23 per omogeneizzare, cioè una legge di omogeneizzazione dei PTP, cioè ha imposto una legge regionale la Regione per omogeneizzare il lavoro di questi 14 gruppi di lavoro. Come hanno appena finito di farli è cominciata a ripetizione la mitragliata di bocciature che ha risparmiato solo quello del Sinis per un difetto procedurale che poi noi abbiamo superato [...] I giudici dello Stato, in diverse forme, Presidente della Repubblica, TAR ecc ecc, Consiglio di Stato, avevano annullato i PTP in ragione di questo..di questo presupposto per niente marginale, loro dissero "se tu usi le norme urbanistiche per aggirare il vincolo paesistico che senso ha che ci sia il vincolo?" loro dicevano "questo è in muraghe ed è vincolato," poi dicevano "ai fini della tutela del vincolo urbanisticamente si può costruire fino a trenta metri, possono essere fatte questo e quest'altro" cioè elencavano una serie di norme di utilizzo urbanistico agendo sul vincolo quindi dicevano il Giudice dello Stato "tu che hai fatto un Piano paesistico e poi hai individuato delle norme urbanistiche che tutto fanno meno quello che di tutelare il vincolo, tanto vale non averlo fatto e quindi ti annullo il Piano per questo motivo" cioè la..questo va sempre interpretato nella logica di che cosa avevano fatto con i PTP, avevano ascoltato i Sindaci, avevano continuato a mantenere in piedi quella mentalità per cui la gestione del territorio è funzionale all'amministrazione locale, e quindi non potevano non dare degli strumenti per agire anche sui vincoli. Alla domanda se fosse uno strumento di regolazione del territorio si afferma: No. [...] Era una specie di pannicello caldo messo lì per dire "abbiamo fatto una cosa*



*del genere” di fatto non si otteneva quasi nulla. Allora i Giudici hanno detto “te lo annullo perché hai voluto prendermi in giro” semplicemente questo, e quindi noi siamo partiti da questo, e abbiamo detto “ragazzi non esiste che vengano fatte delle norme urbanistiche per aggirare i vincoli. I vincoli sono vincoli, i valori sono i valori, dentro quel rispetto fatevi le norme”.*

**Associazione 3:** *Usavano molto le deroghe per nuovi costruzioni [...] Si si, avevano un impianto più urbanistico e..si si potevano fare più interventi [...] più permissivi.*

**Urbanista 3:** *Nel senso, quale è la differenza fondamentale che riguarda la pianificazione dei territori costieri legata ai PTP e al PPR? Che nei PTP le UPA facevano forza soltanto su categorie legate al grado di trasformabilità del territorio [...] il grado di trasformabilità dei territori significa che il grado antropico è quello che detta la conservazione e la tutela del paesaggio. Quindi è l'elemento antropico, se tu mi parli di trasformazioni, indica quanto il territorio è trasformato, e su questo livello di grado di trasformabilità noi agiamo in funzione del vincolo. Poi, come ti ho detto prima, il problema della decadenza dei PTP riguarda il fatto che le UPA, nei PTP, fanno riferimento soltanto alla coercibilità, è una parola un po' brutta di linguaggio molto normativo, del vincolo, e non sulle prospettive strategiche legate a progetti di territorio, di tutela del territorio.*

**Funzionario RAS 2:** *Totalmente. Il PTP in realtà è stato un piano urbanistico, è stato un piano urbanistico! un piano edilizio! si può fare non si può fare, zona A zona B zona C zona F [...] bianco nero arancione rosso..cioè..stiamo parlando di due approcci completamente diversi ma sotto il profilo culturale il cui spartiacque è stato comunque la legge nazionale del Codice Urbani che ci ha guidato, è stato il nostro faro anche se purtroppo non avevamo altri esempi di applicazione e quindi abbiamo dovuto fare degli sforzi interpretativi e di riconoscimento notevoli.*

Una prima differenza di fondo è che i due strumenti afferiscono a Leggi diverse. I PTP fanno riferimento alla Legge Galasso, il D. lds. 431 del 1985 e si

caratterizzavano per un impianto fortemente urbanistico. Come evidenziato da un intervistato, effettivamente l'impianto urbanistico permetteva da un punto di vista pianificatorio una maggior facilità di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali a quelli sovraordinati in quanto questi ultimi (PTP) procedevano anch'essi adottando lo strumento delle zoning diversamente da quanto avviene con il PPR che procede invece per una classificazione di beni. Nonostante tutto, per poter creare un quadro d'unione dei PTP è stato realizzato un processo di omogeneizzazione dei quattordici strumenti pianificatori mediante una Legge regionale. Questa azione si è rivelata del tutto fallimentare e difatti i PTP sono stati soggetti ad annullamento da parte del Consiglio di Stato e del TAR Sardegna. Tali procedimenti sono scaturiti per via della mancata tutela e salvaguardia del paesaggio. Un ulteriore aspetto da evidenziare nello strumento del PTP è la scarsa tutela del paesaggio: la natura dei PTP, fondamentalmente basata su un impianto urbanistico, ha reso tali strumenti alquanto permissivi limitandosi alla tutela di sole categorie di beni mostrando quindi un "profilo culturale" differente rispetto al PPR del 2006 che si configura come uno strumento caratterizzato da una dimensione strategica che non si basa unicamente sull'aspetto della coercibilità del vincolo. Diversamente i PTP, agendo sul vincolo come indicato da un testimone privilegiato, poteva consentire di apportare trasformazioni territoriali in prossimità del bene tutelato. Addirittura, come rimarcato da alcuni testimoni privilegiati, i PTP sono stati adottati per tutelare "interessi particolari" mediante per l'appunto un impianto tecnico e normativo che "faceva acqua da tutte le parti" ma che, ovviamente, potevano permettere – contrariamente a quanto stabilito dal PPR a giudizio dell'intervistato - "al singolo di poter decidere" secondo una permissività garantita dal livello superiore basata sulla logica del "fate quello che vi pare". Da quanto emerso, questa impostazione dei PTP ha interessato non solo le zone costiere ma anche quelle agricole generando frazionamenti del paesaggio non conformi alla legge e che hanno prodotto "bruttezza" e sottratto terreni adibiti per loro naturale vocazione ad usi agricoli.

Per quanto riguarda il PPR esso si configura come uno strumento di governo del territorio caratterizzato da alcune specificità che lo differenziano notevolmente dai PTP:

**Urbanista 1:** *Il Piano, quello che viene approvato nel 2006 è un Piano che invece si ispira fortissimamente all'idea di intrasformabilità dell'intatto; questa cosa Soru l'ha detta in qualche riunione ma questa cosa è anche contenuta nelle relazioni del Piano del 2006, cioè si dice "noi non siamo d'accordo che vi siano la trasformazioni di aree che sono rimaste allo stato di naturalità" e quindi viene classificato il paesaggio in relazione anche ai caratteri geo pedologici e geo morfologici paesaggistici delle presenze dei vegetali e della fauna e così via. In relazione ad una serie di parametri si stabiliscono delle valutazioni, delle classificazioni, per cui i vincoli sono graduati ma sono comunque vincoli molto importanti. Il principio è proprio questo che lo sto dicendo, con estrema sintesi "quello che è rimasto intatto lo teniamo intatto" ma è possibile invece per fare accoglienza, per far produrre ricettività, far crescere le aree urbanizzate, e quindi il modello insediativo che si immagina è un modello che si appoggia alle urbanizzazioni preesistenti. Questo significa, detto in parole molto semplici, che in un centro urbano che è distante dalla costa un paio di Km può essere sede di ricettività anche con incremento per l'ospitalità dei due mesi all'anno, questo è il tempo nel quale si sviluppa la presenza turistica in Sardegna.*

**Organizzazione 1:** *Il PPR, primo stralcio, è stato impugnato..centinaia di ricorsi eppure l'ossatura è lì [...] Cosa vuol dire? Vuol dire che era fatto 100000 volte meglio. Ma il profilo giuridico ha dato la forma, poi c'è quella che in termini giuridici si chiama motivazione dell'atto, cioè il contenuto le scelte di pianificazione, quindi..insomma stiamo parlando di qualcosa su basi completamente diverse, si va a tutelare a difendere salvaguardare le esigenze e valori fondamentali di quel territorio sotto il profilo ambientale paesaggistico storico culturale e così via, ciò non significa che non si possa vivere quel territorio, tutt'altro! È che bisogna avere dei criteri, delle modalità per poter conservare quei valori oggi e per il futuro, altrimenti la Sardegna diventa un luogo come tantissimi altri, una bara periferia*

*urbana come ce ne sono tante altre, e già purtroppo è, già purtroppo è per tanti aspetti. Per quanto riguarda i punti di novità del PPR: Ma i punti di novità fondamentali sono innanzitutto l'aver preso come..., che poi sono anche punti di buon senso eh..l'aver preso come nocciolo, come elementi fondamentali, la tutela dei valori ambientali del territorio, quindi una conoscenza approfondita del territorio innanzitutto, una valutazione anche su ciò che era ritenuto pregevole da conservare, ciò che poteva invece essere visto anche come elemento anche di modificazione, sempre nell'ottica sempre della conservazione comunque dei valori ambientali e storico culturali del territorio, e cosa doveva essere addirittura riqualificato, pensiamo all'edificato, pensiamo a tante zone periferiche, ciò che doveva essere anche conservato come contesto anche all'interno appunto dei centri abitati, pensiamo ai centri storici. In tanti hanno contestato l'individuazione dei così detti centri matrice, o centri storici, "senza l'individuazione senza uno strumento di pianificazione dei centri storici non si può toccare un mattone" oh signori non è che non si può cambiare un mattone, bisogna conservare quelle caratteristiche, se noi pensiamo di intervenire su un centro storico che ha bisogno di restauro e di risanamento conservativo, e se pensiamo di intervenire facendo i grattacieli non abbiamo capito nulla. Quindi sono norme anche oltre che rivestite giustamente di contenitori giuridici, sono norme di buon senso, sono norme di buona gestione sia del territorio naturale sia del territorio appunto urbanizzato. Questo credo diciamo..la cosa fondamentale del PPR del 2006, tutto perfettibile per carità, però la base..la base, sicuramente una buona base. Si chiede se il PPR fosse orchestrato dal buon senso: Si tutto sommato si.*

**Funzionario RAS 1:** *Invece il PPR ragiona in maniera molto diversa, si pone dei principi di base, molto condivisibili, ha un livello di conoscenza nei confronti degli elementi che strutturano l'ambiente molto più forte, la divisione nei tre assetti che è nata come una divisione di convenienza per conoscere meglio come si fa..per conoscere meglio il nostro paesaggio di fatto si è rispecchiata anche nella normativa, ed è rimasta come struttura. Quindi l'assetto ambientale l'assetto storico culturale l'assetto insediativo e gli ambiti di paesaggio che sono stati strutturati per*

*conoscere meglio il nostro paesaggio poi di fatto sono rimasti tali e quali anche nella normativa, e infatti son suddivisi in questo modo. Quindi parte da principi basilari condivisi e a seconda dello strato informativo che è stato utilizzato ambientale insediativo storico culturale è stata modulata una normativa sulla base di questo. Questa è la struttura più o meno del piano in maniera molto sintetica, e si differenzia fundamentalmente su questo, che mettendo in campo una conoscenza così vasta, complessa, di fondo, in fondo dice “non c’è una maniera univoca di gestire o trasformare o governare il territorio, ma ci sono più livelli di governance che a seconda dell’oggetto che noi abbiamo sotto osservazione ambientale storico culturale insediativo noi ci comportiamo di conseguenza senza ignorare gli altri perché poi devi tu operatore mettere in relazione i 3 assetti tra di loro”. Poi c’è una parte propositiva che è legata agli ambiti di paesaggio che struttura il Piano in 27 ambiti di paesaggio, per adesso, poi ci saranno quelli interni, e per ciascuno è stato ipotizzato..è stato riconosciuto un paesaggio e gli è stato attribuito un progetto cioè una visione del futuro, forse doveva essere maggiormente privilegiata questa visione nel futuro, perché un Piano prevede negli anni un qualcosa che ha da divenire, e però in un anno e mezzo diciamo che forse era poco il tempo bisognava [...] Il Piano è incompleto [...] Li manca ancora la parte interna dell’isola, perché infatti copre forse la parte più delicata, ecco perché ha deciso di fare prima il Primo stralcio quello costiero e poi quello interno, perché è anche la parte più delicata, più fragile. È normale! i margini anche a livello eco sistemico sono sempre le parti più delicate. Al margine di un bosco... non è l’interno di un bosco, è il margine del bosco importante, come in un’isola è importante il margine dell’isola, con l’acqua in punto in cui avviene questo scambio tra una realtà e un’altra, tra un ambiente e un altro, ambiente marino e ambiente terrestre. E lì tra l’altro si rivela il più alto tasso di biodiversità , e quindi lì che proprio dobbiamo..come si può dire.. stare attenti ecco perché si era concentrato sulle coste. Poi forse anche il tempo limitato..bè facciamo conto che nel 2008 la parte interna l’avevamo quasi tutta impostata quindi era pronta, poi per vicende politiche che lei sa benissimo, cadde la Giunta non venne fatto più nulla , si fermò, però lo studio era quasi tutto fatto, anzi ancora esiste, era*

*stato anche pubblicato in parte. Quando si pone la domanda se non tutti gli obiettivi del PPR siano stati conseguiti l'intervistato chiarisce: No no no non ho detto questo, ho detto che si poteva fare meglio, ma in tutte le cose si potrebbe fare meglio.*

**Urbanista 2:** *Questo tipo di matrice valutativa con il PPR molto più difficile se non quasi impossibile mettere in atto e rende forse più difficile anche l'interazione fra gli Uffici regionali e gli uffici di Piano per chiamarli così delle singole Amministrazioni Comunali. E poi questa applicazione perchè poi il problema no né solo come il Piano è fatto ma chi se ne fa carico e chi lo attua. Questa applicazione molto orientata così all'aspetto normativo, oggi lo possiamo dire a posteriori quando guardiamo quanti e come sono riusciti a redigere il Piano Comunale in adeguamento al PPR, espone a..a maggiore difficoltà nell'interazione con gli Uffici regionali in generale. Ti costringono a redigere database di beni culturali dove tu devi fondamentalmente riempire campi di una base di dati e manca per esempio però proprio l'aspetto paesaggistico dei beni culturali. A me è capitato di guardare situazioni in cui tu hai dei ritrovamenti archeologici su un insieme di colline intorno ad un ambito. Per me è molto importante ciò che li tiene insieme non la scheda del singolo reperto fittile di origine nuragica, mentre mi interessa molto di più dire che esiste un corridoio paesaggistico che collega per esempio tutto il crinale di queste colline e che quindi quello ha un valore enorme perché lì sotto troverò dei ben idi interesse storico culturale e anche perchè quello è la quinta che definisce il mio paesaggio per esempio io vorrei avere delle disposizioni che dicono che l'edificato non deve sorgere in una certa posizione in un certo modo che deve rispettare un certo tipo di criteri che sono appunto di questa natura. E invece mi ritrovo una disposizione che dice solo quanto vale il lotto minimo edificabile, per quanto mi riguarda in campagna i lotti non andrebbero edificati proprio, e i lotti minimi però dovrebbero discendere da una cosa che emergeva sempre nei nostri laboratori, cioè che la norma per le zone agricole e per in generale l'uso del suolo dovrebbe essere figlia di quella che gli agronomi chiamano le evocazioni cioè delle naturali potenzialità del suolo. Esistono suoli adatti alla viticoltura, tu devi far discendere la norma da questi aspetti devi raccontare che quei suoli sono adatti a questo e che*

*quindi il tipo di paesaggio cui devono dare luogo può essere solo all'interno di un certo insieme di ..di un certo catalogo, basta, non li fai neanche fare le case tanto ormai on la meccanizzazione non abbiamo bisogno di andare a vivere in campagna, se ti serve la casa la fai ma come fabbricato aziendale, dentro un'azienda, fine della campagnetta sassarese insomma per capirci bisognerebbe essere abbastanza radicali da questo punto di vista.*

**Docente universitario:** Quando si chiede se a suo avviso il PPR fosse più organico, il Professore risponde *È organico*. In riferimento all'attenzione dedicata dal PPR per li archeologia: *Si, si, anche se...no gli aspetti archeologici o culturali in se sono integrati nel paesaggio, si è parlato di beni paesaggistico culturali, forse correttamente anche perché in tempi più recenti nel 2013, sono intervenute le linee guida con decreto ministeriale MIBAC sui parchi archeologici.*

**Assessore 1:** *Ma l'iniziativa del PPR è una grande iniziativa, credo che sia il primo o uno dei primi e uno dei pochissimi attenzione che sia stato approvato in Italia, ed è encomiabile, per essere chiaro! Il problema è che cammino facendo come tutte le cose quello che è sbagliato devi correggere, che cammino facendo ci si è resi conto che non è più uno strumento di sviluppo economico, di tutela di valorizzazione ma era solo esclusivamente vincolistico, vincolistico!*

**Assessore 2:** *” Cioè abbiamo proprio fatto l'inverso e invece di spezzettarlo in 14 PTP come avevano fatto loro abbiamo accettato la sfida di farlo una cosa unica [...] E quindi ecco, noi abbiamo fatto tesoro anche..ecco come si fa la legislazione innovativa, si parte dalle ragioni che hanno impedito un esperienza traendone le conseguenze.*

**Organizzazione 3:** *Si chiede in che cosa si differenzia il PPR: Perché prende in considerazione quello che la Costituzione aveva ben detto con l'art.9 prende in considerazione l'idea del paesaggio così come si era venuta a configurare con la sensibilità che era cresciuta in Europa che aveva portato nel 2000 alla Convenzione europea del paesaggio, quello è come dire il salto di qualità che era stato ratificato precedentemente dal Codice Urbani. dunque il PPR viene ad essere differente*

*rispetto a tutte le pianificazioni ai 300 metri ecc perché non separa il manufatto o il bene culturale dal suo contesto, contestualizza, e per la prima volta in Sardegna proprio c'è un salto di paradigma perché sostanzialmente si vede l'unitarietà del paesaggio, cosa che invece incredibilmente anche per i legislatori autonomistici, e dunque una Regione a Statuto Speciale, non avevano preso coscienza di un valore complessivo, d'altra parte va detto che i nostri padri che hanno scritto lo Statuto regionale della Sardegna, Regione a Statuto Speciale, avevano loro stessi rifiutato la centralità dei beni culturali e ne avevano rivendicato la competenza.*

**Organizzazione 3:** *In riferimento a cosa differenziasse i PTP dal PPR: Tantissimo, non avevano ecco...la logica di tutela del paesaggio rigorosa come il PPR.*

**Urbanista docente 2:** *Il PPR assume fundamentalmente in tre assetti tre categorie, tre elementi, che sono legati ai beni paesaggistici: la definizione, le prescrizioni e gli indirizzi. Quindi ci sono le prescrizioni così come il PTP ma ci sono anche gli indirizzi, e gli indirizzi valgono in funzione dei beni paesaggistici. Però, questo per quanto riguarda i beni paesaggistici, per quanto riguarda l'ambito di paesaggio che abbiamo definito ambito di progetto, ci sono gli indirizzi d'ambito, che riguardano la progettualità d'ambito. Quindi se gli indirizzi...[...] Allora mi spiego meglio perché è abbastanza semplice però volevo farti il raffronto fra il PTP e il PPR in generale che riguardano entrambi i territori costieri, in qualche modo sembrano anche coincidere anche se poi nei PTP ci sono anche dei territori interni come la Giara ecc ecc. Ritorno indietro per spiegarti meglio questo concetto. Allora l'ambito di paesaggi o è definito ambito di progetto perché possiede in luce una progettualità d'ambito. Una progettualità d'ambito significa che non guarda soltanto il modo per confrontarsi per affrontare e per tutelare e valorizzare i beni paesaggistici, ma guarda ad una progettualità d'ambito in cui tutte le componenti ambientali e sociali sono considerate come un insieme. Quindi gli indirizzi di quell'ambito sono degli indirizzi specifici di quel territorio, che guardano al futuro, ad una tutela attiva di quel territorio.*



**Funzionario RAS 2:** *Il PPR ha messo da parte l'edilizia e ha incominciato a leggere il territorio e lo ha trattato come un corpo umano e ne ha letto le arterie le vene che sono i fiumi l'atmosfera e il colore della pelle che sono le caratteristiche dei suoli e cc e ha fatto emergere quelle che sono le vocazioni del territorio, in prima battuta, tanto è che abbiamo fatto una lettura dove non si è parlato di zone si è parlato di ambienti, di centri matrice si è parlato di zone di espansione si è parlato di zone di..di crescita di ambienti naturali classificati in maniera diversa si è parlato di rocce si è parlato di beni culturali si è parlato di archeologia, si è letto completamente il territorio al fine di cercare di capire quelle che sono le vocazioni quelle che erano le criticità quelle che erano i paesaggi gli ambienti diversi, la Sardegna è stata da subito riconosciuta come l'insieme più variegato degli ambiti paesaggistici che ci può essere in Italia. Se lei va a leggere il Piemonte trova massimo due o tre ambienti paesaggistici diversi, e così un po' tutte le Regioni sono caratterizzate da pochi ambiti facilmente riconoscibili. Noi abbiamo le montagne le coste le pianure le falesie avevamo..ma quanto già conosciuto a livello nazionale come tavola degli ambiti di..geologici degli ambiti agronomici diversi avevamo ben 22 ambienti diversi e questo ci ha consentito poi di scendere di scala e di riconoscere tutto quello che nelle tavole del Piano paesaggistico che abbiamo riconosciuto con tutti quei bellissimi colori perché ci hanno lavorato anche architetti che sono riusciti anche a comunicare con la classificazione del PPR veramente la ricchissima struttura e tessitura del nostro territorio cosa che nei PTP neanche emergano.*

Dagli estratti emergono tre aspetti inerenti il PPR; prima di tutto una tutela del paesaggio e del territorio più rigorosa basata “sull'intrasformabilità dell'intatto” in cui il paesaggio viene messo in relazione alle componenti pedologiche, morfologiche, vegetali e faunistiche mediante delle classificazioni dove i vincoli assumono importanza rilevante, cercando di porre rimedio anche ai problemi nelle aree agricole fissandone gli usi finalizzati a “scopo agricolo”. Si è trattato di un Piano orchestrato dal buon senso, basato sulla tutela dei valori ambientali e del territorio e sulla conservazione dei valori storico – culturali. Esso presenta una conoscenza del

territorio molto vasta strutturata per assetti e per ambiti di paesaggio. Emerge dagli estratti un'idea di un "Piano organico" e chiaramente esteso a tutto il territorio che presta una determinata attenzione agli aspetti culturali e archeologici presenti nel territorio sardo sulla base di una legislazione "innovativa" e di buon senso. Vi è la consapevolezza tra gli intervistati che si è trattato dell'unico Piano paesaggistico approvato secondo adeguamento al Codice Urbani, che prende in considerazione un'idea di paesaggio così come intesa all'art. 9 della Costituzione e influenzato dalla sensibilità venutasi a manifestare nel panorama europeo grazie alla Convenzione Europea del paesaggio del 2000. Sulla base di quanto emerso, con il PPR il manufatto o bene da tutelare viene posto in relazione al contesto in cui esso è inserito proponendo una lettura del territorio articolata e orientata a comprenderne le vocazioni e le diverse criticità delle componenti di paesaggio. Il PPR secondo gli intervistati risulterebbe essere uno strumento sicuramente perfettibile ma rappresenterebbe allo stesso tempo una buona base di tutela del territorio a cui si aggiunge la componente progettuale e strategica dello strumento; essa mira a prendere in considerazione la tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici nelle componenti ambientali e sociali orientate ad una "visione del futuro" e ad una "tutela attiva del territorio". Dagli estratti, nonostante i giudizi positivi, emergono anche note relative sostanzialmente a due criticità: la prima è legata all'incompletezza dello strumento; difatti il PPR, primo stralcio, riguarda esclusivamente le aree costiere e quindi la parte più delicata dell'isola in quanto, come rimarcato dalle interviste, essa è caratterizzata da diverse realtà ecosistemiche marine e terrestri che la renderebbero particolarmente meritevole di primaria attenzione. La seconda criticità è legata ad aspetti di natura tecnica; La matrice valutativa, adottata nei PTP è difficilmente applicabile con il PPR e tutto ciò renderebbe maggiormente difficile l'interazione tra uffici regionali e Uffici del Piano a livello comunale per via di un'applicabilità dello strumento pianificatorio basata sull'aspetto normativo. Nonostante la tutela del paesaggio non si limiti ai singoli beni come avvenuto nelle forme precedenti di pianificazione, dalle interviste emerge la necessità di individuare quali possano essere i "corridoi paesaggistici" entro cui si inseriscono i beni da tutelare e quindi di

incrementare ancora di più lo studio e la pianificazione orientata al paesaggio e alle sue molteplicità di aspetti che lo caratterizzano come tale per la Sardegna.

*“Come è stato accolto in Consiglio Regionale il PPR”*

Con questa punto si è cercato di comprendere come la classe politica avesse reagito all’iniziativa della Giunta Soru nel voler intraprendere un nuovo percorso di tutela del paesaggio con il PPR e se questo possa aver generato fenomeni conflittuali in virtù di diverse posizioni in merito al governo del territorio:

**Urbanista 1:** *Dunque, intanto consideri che il Piano in relazione ad una disposizione della Legge Salvacoste, la Legge 8/2004, viene approvato dalla Giunta. Le reazioni dei Consiglieri regionali non sono state tutte nell’unico segno dell’”evviva evviva”. Soru ha avuto tante difficoltà, c’è stato un conflitto su questo tema tant’è che lui si dimette anzitempo se non ricordo bene nel 2008 perché in contrasto con la forza politica che avrebbe dovuto sostenerlo di più [...] E quindi, se le devo dire quale era il clima in Consiglio regionale devo dirle che era un clima di divisione. C’era qualcuno che ha sostenuto il progetto di Pianificazione paesaggistica e c’erano altri all’interno della maggioranza, perché l’opposizione di destra era per i fatti suoi e per una sua visione, decisamente contraria a quella scelta politica. La cosa singolare è che vi fosse una visione molto distante dal pensiero di Soru..secondo me molto distante..di alcuni di sicuro, di altri un po meno, e di altri, be altri l’hanno sostenuta ma voglio dire non c’era una visione unanime sul tema del Piano paesaggistico. Molti hanno ritenuto che fosse eccessivamente penalizzante e ne temevano il contraccolpo elettorale. Ognuno nei suoi collegi.*

**Organizzazione 1:** *Il Consiglio regionale come purtroppo capita, come tutti..tutte le assemblee elettive, è spesso e volentieri composto da persone che sono portatori di interessi che giungono dai singoli territori. “si si va bene in linea generale basta che mi lasciate fare a casa mia”..questa è la logica, è la logica che porta a degli scontri terrificanti.*

**Docente universitario 1:** Specifica solamente il legame fra sfera politica e quella tecnica durante il periodo di costruzione del Piano: *Si, questo è l'elemento che mi ha colpito negativamente.*

**Assessore 1:** *È stata una battaglia. In Consiglio ci siamo resi conto, ma non solo noi ma molti anche dell'altra parte che c'erano delle grandi carenze delle grandi..delle zone completamente d'ombra in questo Piano. Allora il Piano paesaggistico non può essere uno strumento di solo diniego e coercitivo e di sola chiusura, deve essere uno strumento di valorizzazione e protezione dell'ambiente ma deve essere uno strumento di sviluppo, se n non è uno strumento di urbanistica. Lo strumento urbanistico è o strumento di sviluppo socio economico per eccellenza.*

**Assessore 2:** *Be il Consiglio aveva fatto delle osservazioni..be il Consiglio non doveva ripassare perché noi nella Legge Salvacoste modificammo la 45 dicendo che il PPR era un atto amministrativo e veniva approvato dalla Giunta sulla base degli indirizzi che io avevo sottoposto.*

**Organizzazione 2:** *Guardi io credo che nella dinamica storica, in quelle dinamiche di quelle cose..quando ci si riferisce alla res publica bisogna avere la lucidità di dire che la storia farà le valutazioni. E che dobbiamo avere questa umiltà di non soggettivizzare, di pensare che un'analisi comunque sarà fatta sulle azioni. Una parte della sinistra come una buona parte della destra, se si riferisce a quel Consiglio regionale, non volevano sostanzialmente e oggi fa anche quasi sorridere..forse non solo non volevano quel PPR, ma non volevano neanche una legge urbanistica che badi bene non c'è neanche adesso [...] In quella vicenda li io penso che la storia dirà anche gli errori da tutte le parti, lo dice una persona come me che sono un tecnico e che tutto sommato non ho nessuna un'appartenenza partitica letteralmente.*

**Funzionario RAS 2:** *Be le polemiche ci sono state fin dall'inizio. Già fin dal momento della costruzione subivamo aggressioni continue da parte di consiglieri che cercavano di entrare nelle stanze e capire..abbiamo dovuto più o meno anche cercare di riservare le informazioni.*

Dagli estratti emergono delle dinamiche che evidenziano indubbiamente il clima conflittuale che si è venuto a creare all'interno del Consiglio regionale. Tale clima conflittuale, che ha interessato sia la maggioranza che l'opposizione, pare sia determinato dal voler tutelare “specifici interessi” riscontrabili nelle posizioni assunte da componenti del Consiglio che non solo hanno dimostrato contrarietà al PPR ma anche verso altre iniziative territoriali come la Legge urbanistica. Il forte dibattito si è poi concretizzato con una saldatura fra sfera tecnica e sfera politica, elemento che pare aver colpito “negativamente” alcuni testimoni privilegiati. Gli incessanti tentativi da parte dei componenti del Consiglio di voler accedere al cantiere di lavoro del PPR, adottando toni polemici e “aggressioni continue”, hanno manifestato la volontà di voler non tanto rendere trasparente il processo di costruzione del PPR quanto acquisire informazioni indispensabili per poter comprendere i rischi di interessi specifici per vari stakeholders.

**Assessore 2:** *E il Consiglio io ricordo il giorno..ci sarà ancora negli annali del Consiglio regionale, per la prima volta nel Consiglio regionale della Sardegna, dotammo l'aula del Consiglio di grandi schermi e sistemi insomma..di visualizzazione, e facemmo una presentazione molto tecnologica che sorprese anche Soru, però siccome io lo conoscevo, e siccome non c'era altro modo per spiegare come si arrivava, noi abbiamo preso il territorio da google, no, e poi abbiamo fatto vedere piano piano facendo vedere sovrapponendo i tematismi a trasparenza, come un territorio apparentemente insignificante poteva assumere dei valori e delle caratteristiche particolarmente importanti [...] Uno scenario. E quindi li abbiamo dato dimostrazione come..quella è stata una cosa che aveva sorpreso tutti tanto è che le linee guida furono approvate anche con il voto favorevole di molte parti dell'opposizione.*

Si evidenzia come, in seguito ad una comunicazione efficace della presentazione del PPR in Consiglio regionale, alcuni esponenti dell'opposizione abbiano deciso di rivedere la propria posizione sostenendo le “Linee guida” del PPR in sede di approvazione. Sulla base delle analisi degli estratti, emerge quindi la formazione di coalizioni trasversali venutesi a creare fra maggioranza e opposizione

in un clima dal dibattito animato e logiche conflittuali che hanno accompagnato il PPR dal percorso di formazione fino alla fase di implementazione.

*“Partecipazione nel PPR – Attori coinvolti”*

È stato un obiettivo delle interviste comprendere, ai fini della ricerca, come fosse stata svolta l'attività di partecipazione per il PPR da parte della Regione Sardegna. Pertanto si è cercato di comprendere se la metodologia impiegata per il processo partecipativo avesse prodotto risultati positivi così come indicato dai documenti ufficiali o se si fosse trattato di una forma di consultazione limitata alle sole osservazioni tecniche, cercando di comprendere il ruolo assunto dai partecipanti.

**Urbanista 1:** *Non è stato un vero processo partecipativo organizzato secondo una metodologia raffinata ma è stata una presentazione un po' come si dice “casareccia”. Quello che è mancato di sicuro in quegli anni è il ruolo della politica, intesa i partiti che avrebbero dovuto svolgere una funzione di racconto di quell'idea e non hanno fatto, se ricordo bene, neanche una discussione pubblica, e quindi hanno in qualche modo lasciato che la presentazione del Piano del 2006 avvenisse attraverso circostanze un po' occasionali. La funzione dei partiti politici è quella di produrre dibattito sui temi, specialmente sui temi del governo che i partiti sostengono e che invece non è avvenuta.*

**Associazione 1:** *Si sono state fatte...[...] Si noi abbiamo partecipato a numerose di queste conferenze così dette di copianificazione dei...suddivise per le varie aree per le varie zone, ce ne sono state diverse in varie fasi [...] È un po' saltata quella logica che invece è tanto cara purtroppo in molte parti ma anche qui da noi in Sardegna, della contrattazione fra Regione e Comuni. Questa è stata una delle cose che hanno lamentato in molti, ma non ci deve essere, nel senso che, attenzione, è giusto che ci sia il confronto, che ci sia un confronto anche aspro se necessario, però la tutela del territorio di una regione non può essere fatta da una sommatoria di cedimenti.*

**Funzionario RAS 1:** *Furono fatte delle conferenze per ambiti [...] o 27 o forse alcuni furono accorpati..tutto fu..registrato e sbobinato, nel senso scritto, e messo sul sito, io dico che sul sito regionale ci sono ancora queste cose..dovrebbe fare una ricerca. si si ci sono ancora..tra l'altro..c'è tutto i calendario delle conferenze pubblicato sul BURAS quindi trovi tutto..aspetta..allora 23 conferenze di copianificaizone [...] Mi ricordo che queste conferenze erano abbastanza folte, partecipate se vogliamo usare questo termine [...] bisogna dire in questo caso che noi abbiamo con la legig regionale 40 del 90 l'istituto della istruttoria pubblica che è prevista nel caso di approvazione di Piani e di interventi pubblici..La 40 del 90 se non sbaglio è la 241[...]che è recepita e quindi prevede l'istruttoria dei Piani, si come tutti gli atti chiaramente.*

**Urbanista 2:** *Ecco, guardi le posso.. questa è una cosa giusta da dire in una intervista, bravo, grazie! Allora il PPR è uno strumento..di cui condividiamo i principi[...]nella stesura del PPR, non c'è stato neanche il tempo materiale per fare partecipazione, cioè quei 18 mesi sono stati un sistema informativo, hanno chiamato il loro bel comitato di saggi, non tutti erano saggi alla stessa maniera ma va bene...[...] Quindi zero partecipazione, e...diciamo contingente, nel senso che per l'appunto non c'erano neanche i tempi tecnici per farla se ti dai un anno e mezzo come orizzonte temporale di riferimento, si. Allora li io ricordo (per quanto riguarda le Conferenze) di essere stata in Olgiastrea, proprio il giorno in cui ce ne era una, a fare un corso. E...sono tate una..un atto burocratico, è quello il difetto delle 23 conferenze d'area. Cioè si chiedeva ai tecnici comunali "portateci le osservazioni" si dava una scheda tipo da compilare e ognuno presentava il suo mappetto, malloppetto secondo che Comune era, di osservazioni. E quindi già..era giusto da un lato perché avresti avuto una pre istruttoria, però non era una forma partecipativa [...] invece in realtà venivano consegnate più o meno allo stesso atto dopo di che nella conferenza ognuno poteva parlare per un minuto, non si riusciva ad illustrare i problemi alla fine le conferenze sono state un problema a loro volta perché invece di discutere di problemi effettivi è iniziato uno scontro frontale fra la burocrazia regionale però difesa dalla parte politica per ragioni anche comprensibili, e le*

*amministrazioni locali. Per esempio questo modo burocratico di gestire il rapporto con il territorio, le 23 conferenze d'area, non aiutavano, ha innescato il conflitto, io sono stata anche qua ad Alghero quando è arrivato Soru, sembrava...una sorta di guerra di campanile o con me o contro di me, per tutte le parti, mancava l'interazione vera perché anche quando c'è dissenso si possono comporre le situazioni e trovare delle forme di accordo. Con questo tipo di contraddizione "parlate tutti per 3 minuti poi io traggio le conclusioni, e comunque ormai è scritto e così rimane", qualche problema lo ha causato.*

**Docente universitario 1:** *Io mi ricordo per esempio a Tortolì, fu..piuttosto partecipata, non di meno..non i meno..non c'era una grande preparazione, alle volte c'erano partiti presi e basta, ma è un po il discorso della partecipazione per la formazione dei parchi. Il parco nazionale del Gennargentu era veramente morto e quando De Martino quando era assessore all'ambiente alla Provincia di Nuoro aveva lavorato enormemente, in questa direzione di andare fra pastori e abitanti delle comunità del Gennargentu e riteneva che sarebbe riuscito ad ottenere un convincimento generale. A me sembra che...bo si sia proposta questa copianificazione in maniera demagogica nel senso che era necessario sentire le comunità dunque convincerle della bontà ecc, mi pare che la risposta più brillante alla copianificazione e alla sua demagogica necessità ma sostanziale inutilità sia nell'esito delle elezioni, dopo le dimissioni di Soru, un mese prima della nuova tornata elettorale quando vinse Cappellacci, Soru pagò questa pianificazione[...]. Nel senso che era legato ad una scelta che era sentita come politica, allora coloro che dicevano "facciamo una pianificazione che salvi gli aspetti paesaggistici ma che consenta di costruire" e bene è stata sentita più favorevole da parte della maggioranza dei sardi[...].lui non crede assolutamente alla partecipazione, assolutamente! La partecipazione gli è fastidiosa. Lui crede che un bene importante valga la pena di imporlo.*

**Assessore 1:** *No mai, mai, una volta quando hanno chiamato tutti i Sindaci, 5 minuti per rispondere, ma dimmi tu. Qui quanto è durata? [...] con il PPR, come è stata fatta la consultazione del territorio? Chi hanno sentito? Come lo hanno*



sentito? Hanno sentito quei 3 o 4 ambientalisti ideologici che non fanno altro che denunciare la gente [...] Mica mi risulta che hanno fatto incontri territoriali, dove li hanno fatti? Dicono questo che..ma io non ne ho visto uno.

**Assessore 2:** *Quindi noi facemmo 25 assemblee di copianificazione, dividendole per gli ambiti che avevamo individuato perché il coronamento era diviso in 24...ah più una che avevamo fatto con le Province[...]27 sì, però abbiamo fatto 24 poi le abbiamo accorpate alcune e poi ne abbiamo fatto una con le Province perché anche le Province..e insomma sono state dei tour the force inverosimili, nei quali venivano presentati dei tematismi zona per zona venivano dati degli indirizzi generali e poi si apriva una discussione [...] Molto partecipate, credo che complessivamente in queste..hanno partecipato più di 3500 persone[...]c'è stata una fortissima partecipazione e quindi abbiamo eliminato qualsiasi alibi dal punto di vista della comunicazione e dell'informazione. Dopo di che l'abbiamo approvato, fatto tutte le procedure...(in riferimento al PPR): Partecipato.*

**Associazione 2:** *Questa cosa qui dell'attivare la partecipazione perchè si sosteneva che nella giunta precedente non ci fosse stata partecipazione..in realtà invece la partecipazione di tutti i soggetti interessati c'era stata [...] assolutamente sì [...] Assolutamente sì, sì, e hanno fatto ben di più. Io non c'ero ma poi sono andata a rivedere i dati e avevano fatto molte più conferenze, molti più incontri con i Sindaci, continui e costanti ecc ecc però nel nostro amministrare, è un fatto culturale, negare il prossimo, probabilmente è anche un'eredità del mondo agro pastorale, negando il prossimo fa sì che c'è un'affermazione negando un'altra cosa, uno poteva dire "non sono d'accordo con quel Piano" ma dire che era frutto di un solo uomo al comando è un fatto ideologico e comunque sbagliato, deriva proprio da un comportamento negativo, cioè del negare il prossimo piuttosto che affrontarlo dialetticamente, questo è tanto è vero che quello della quattordicesima legislatura non dobbiamo dire che è stato un processo partecipativo, non lo è stato punto. Aveva..come dire sul piano formale se uno va a confrontare quanti incontri con i Sindaci quante conferenze di servizi, che tipo di comitato tecnico, che tipo di comitato scientifico, l'ufficio del Piano..tutte cose che sono state fatte, che tipo di*

*atlante dei paesaggi è stato pubblicato, cioè concretamente paragonando e avendo la capacità di assumere una distanza storica, non essendo coinvolti emotivamente ma assumendo una distanza storica, si vede che partecipativo era stato il PPR del 2006 e molto meno l'altro, diranno così fra 150 anni.*

**Associazione 3:** *Il processo partecipativo del PPR aveva una buona comunicazione, però poi le scelte sono state altre..cioè non se ne sono tenuto conto Noi come Confedilizia, io ho partecipato anche come Ingegnere, abbiamo presentato anche delle osservazioni, Confedilizia ha partecipato alle varie conferenze, però la politica aveva già fatto le sue scelte. Ora, io non credo che questo non sia del tutto un male, anzi.. nel senso che se si facesse scegliere liberamente agli altri gli interessi dei grandi, sarebbero sicuramente più forti degli interessi dei piccoli, che sono più deboli [...] Ora a proposito di partecipazione, il PPR aveva una buona comunicazione, nel senso che le varie conferenze che si sono tenute nei vari territori, perché se ne facevano un po per tutta la Sardegna, coinvolgevano le persone, però poi la scelta di ascoltare i partecipanti è una scelta politica [...] sicuramente è stato più comunicativo il PPR, almeno io parlo per me e per il ruolo ricoperto per Confedilizia. È una cosa che si sa, la sinistra è più brava della destra a comunicare [...] Sì, dal punto di vista del processo partecipativo, ecco l'aspetto della comunicazione è stata curata meglio, poi ripeto si tratta di decisioni politiche e i partecipanti sono stati invitati ad ascoltare ma le decisioni già prese, si è trattato sempre in entrambi i casi di..comunicazione [...] consultazione, ripeto noi abbiamo fatto le nostre osservazioni.*

**Urbanista 3:** *Guarda, su questa parte mi trovi assolutamente impreparato perché in quel momento io non ero direttamente interessato e coinvolto nella cosa [...] Si chiamavano Conferenze di Copianificazione [...] E quindi pensare anche a come era stato pensato l'inizio del processo quello a cui tu riferivi alle Conferenze di copianificazione. Quelle..io non ho partecipato, ma erano delle Conferenze che sono state fatte a Cagliari alla Fiera campionaria. Quindi già il fatto che tu Regione Sardegna chiami i tuoi territori a venire a casa tua da un punto di vista organizzativo..cioè può essere importante dal punto di vista dell'informazione sulla*

*nascita di un processo, però da un punto di vista dei processi partecipativi se tu hai intenzione di adottare delle strategie che in qualche modo vogliono mettere a valore quello che avviene nel tuo territorio e la tua ..idea di territorio, perché partendo proprio dai Sindaci e tecnici comunali, i Sindaci in particolare perché sono fondamentalmente le istituzioni rappresentative del tuo territorio, hanno la rappresentatività del tuo territorio, è fondamentale e quindi sono loro i primi che devono essere chiamati in causa per gestire i processi.*

**Funzionario RAS 2:** *Io le seguivo più o meno tutte. Diciamo che ha dato..non seguivo quelle intermedie che venivano svolte dal territorio dai colleghi ma quelle che venivano svolte a Cagliari oppure nelle province le seguivamo tutte [...] Ma guardi, le più grosse opposizioni normalmente facevano osservazioni ma perché non avevano capito. facevano osservazioni quando non avevano capito e quindi alle spiegazioni queste osservazioni durante il momento della copianificazione scemavano. A meno che non fosse qualcuno per partito preso, poi la grande opposizione che si riscontrò subito dopo l'approvazione del PPR fu quella per il fatto che con il PPR noi avevamo sostanzialmente tagliato le previsioni di cubatura nella fascia costiera.*

Dagli estratti è possibile dedurre che l'attività di partecipazione proposta dal PPR non ha rappresentato un vero e proprio "processo partecipativo" che ha seguito una metodologia appropriata per un determinato fine. Le conferenze di co – pianificazione si caratterizzano per tre debolezze: un'attività di pre istruttoria finalizzata al solo recepimento delle osservazioni; conflitti insanabili fra Comuni e Regione che hanno fatto "saltare la logica della contrattazione"; mancato ruolo dei partiti politici per produrre dibattito sul tema. La co – pianificazione ha assunto un livello informativo assente di logica partecipativa per via della mancata interazione che, in una gestione burocratica, ha intensificato il conflitto. Se è vero che per tutelare interessi comuni non negoziabili – e quindi non vi deve essere una "sanatoria di cedimenti" – è anche vero che il confronto con gli Enti locali è indispensabile per la costruzione della partecipazione. Ancora una volta emerge l'intreccio fra sfera politica e tecnica che ha prodotto una co – pianificazione "demagogica" in cui la

stessa partecipazione pare che non sia stata effettivamente condivisa dalla sfera politica. Ma l'aspetto che rimarca maggiormente il livello informativo è stata la cura della dimensione comunicativa del PPR dimostrata, come già evidenziato in altri estratti, sia durante la presentazione dello strumento in Consiglio regionale sia in occasione delle stesse conferenze, in maniera positiva ed esaustiva in cui il Piano però risultava essere già strutturato rappresentando quindi una scelta già compiuta, venendosi a determinare così la produzione di effetti limitati alle sole osservazioni tecniche. A quest'ordine di peculiarità vanno aggiunte quelle relative ai problemi organizzativi e strutturali delle Conferenze in cui è venuta meno la dimensione partecipativa; tempi della discussione ristretti con esiti prodotti solo sulla base di conclusioni tratte dal livello decisionale; mancato incontro nei territori per cui elaborare strategie specifiche su determinate aree territoriali; confronto irrisolto con le Istituzioni rappresentative del territorio. Dagli estratti le Conferenze si configurano come strumenti basati su una metodologia di carattere informativo finalizzate al solo rilevamento delle osservazioni su un Piano frutto di scelte non condivise e determinate dal solo livello decisionale. Queste condizioni hanno favorito un'intensificazione dei conflitti, ampliamento della distanza fra livello decisionale e portatori di interessi e una mancata occasione di partecipazione per il governo del territorio e del paesaggio.

Si è cercato di comprendere quali fossero gli attori maggiormente coinvolti e quale ruolo rivestito all'interno del processo

**Urbanista 1:** Per quanto riguarda gli attori coinvolti: *Ho una memoria vaga [...] ci sono dei riferimenti ai fatti avvenuti in commissione consiliare urbanistica; c'era un gruppo di consiglieri dei quali adesso non ricordo il nome che hanno fatto un'opposizione abbastanza serrata, alcuni portavano argomenti interessanti, altri portavano argomenti più strumentali, tuttavia andrebbe approfondito di più, andrei a vedermi, se avessi tempo, i verbali di quel momento storico per cercare di interpretare dentro il partito di Soru quali erano le tensioni vere. [...] io ricordo che c'era l'Associazione Industriali che esprimeva in maniera ricorrente un giudizio*

*negativo, non ricordo altro, forse l'associazione nazionale dei costruttori, l'ANCE, però questo fa parte del dibattito che normalmente avviene.*

**Associazione 1:** *Abbiamo partecipato abbiamo fornito il nostro apporto al pari di altre associazioni, al pari delle associazioni di imprenditori, delle associazioni agricole, degli ordini professionali, degli Enti locali [...] Alcuni Comuni, Società immobiliari...(per quanto riguarda il mondo dell'edilizia): Si si, si i loro rappresentanti*

**Funzionario RAS 1:** *E osservazioni furono fatte dopo l'adozione perché prima non esisteva il piano giuridicamente era solo uno schema, però c'erano i principi fondamentali, come dire era tracciata quell'idea..l'idea del Piano e quindi si poteva discutere con gli operatori del settore, amministratori professionisti..*

**Assessore 2:** *Associazioni, amministrazioni, Sindaci, perché poi erano fondamentalmente quelle più alcuni curiosi.*

**Docente universitario 2:** *No l'ERSAT non è mai stata coinvolta in nessun processo partecipativo relativo al paesaggio [...] No, in quel momento..non ricordo che siamo stati coinvolti in cose del genere.*

I vari conflitti hanno visto come principali attori a livello Consigliare diversi esponenti dell'opposizione; fra gli attori coinvolti vi sono state organizzazioni ecologiste, associazioni del mondo delle costruzioni e dell'edilizia, degli industriali, operatori del settore, professionisti, oltre che rappresentanze dei Comuni. Si rileva come non abbiano preso parte portatori di interessi di rilievo; non solo i cittadini, ma anche l'ERSAT che, data la specifica attenzione del PPR per le aree agricole, avrebbe dovuto rappresentare un portatore di interesse particolarmente rilevante nella pratica della co – pianificazione.

*“Legge n. 4 del 2009. Partecipazione in Sardegna Nuove Idee”*

È stato obiettivo con le interviste comprendere se vi fosse una relazione fra la Legge regionale n. 4 del 2009 la quale all'art. 11 prevede la revisione con cadenza

biennale del PPR, e il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee. Si intende cercare di trovare conferma se effettivamente il processo sia stato finalizzato ad un aggiornamento dello strumento pianificatorio oppure se fosse stato ideato per altri necessità legate ad eventuali bisogni del territorio.

**Urbanista 1:** *Dunque io di Sardegna Nuove Idee ho scritto più volte dicendo che la fase non mi ha convinto nulla, nel senso che non riesco, in base ai documenti di cui io sono in possesso, e a quelli che si trovano in rete, non riesco a capire quale sia stato il risultato. L'impressione è che servisse una fase partecipativa dalla quale poi far uscire comunque quello che Cappellacci aveva in mente. Perché non c'è nessun passaggio logico che mi viene rappresentato dai documenti. E quindi io credo che sia stata una fase nella quale era già chiaro che cosa dovesse accadere. [...] La scelta era pronta. Qualsiasi cosa fosse accaduta dentro quella fase di dibattito. Non nego che ci potessero essere anche degli spunti interessanti, ma la verità è che si capiva che le scelte erano già prese. [...] Si capiva dal modo con il quale la Giunta stava producendo i suoi atti, c'erano degli indirizzi d'atti, c'erano delle scelte fatte [...] non mi pare che ci fosse un indirizzo se non quello che veniva dato dal Piano casa, che viene approvato se ricordo bene nel 2009, e contiene al suo interno delle disposizioni per la redazione del Piano paesaggistico. Quindi, quell'indirizzo era già posto in Legge.*

**Associazione 1:** *SNI è stato un percorso dove chiunque ha potuto portare i suoi desiderata ma l'idea era già chiara [...] Cioè io.. .questi percorsi che partono no, a parole la più grande apertura quello che è, mi ricorda tanto la scenetta “vai avanti tu che mi vien da ridere”, perché si perché era già chiaro, chiaro con Cappellacci, chiaro con l'Assessore Asunis, era già chiaro dove volevano andare a parare, era già chiaro. Il fatto che non siano stati in grado di confezionare bene la cosa dimostra che un po loro non erano così bravi, un po che gli strumenti giuridici che si potevano usare li abbiamo usati. [...] cioè si è stato partecipato da chi sapeva che stava andando in quella direzione, cioè Comuni che volevano che intendevano appunto smantellare il Piano paesaggistico.*

**Funzionario RAS 1:** *Però in maniera molto semplice a memoria si sentì anche all'ora nel momento in cui venne fuori l'esigenza di revisionare il Piano, o aggiornare il Piano o verificare il Piano o adeguare il Piano, perché vede quanti termini esistono non sono miei eh tutti della normativa, quindi comunque bisognava mettere mano al PPR perché si poteva migliorare, si può migliorare come ci siamo detti prima. Venne fuori SNI, SNI ...eh io non so come era stato allora pensato e perché era stato pensato in quel modo però era niente di più che un incontro più incontri sul territorio con gli amministratori locali tecnici dai quali si doveva estrapolare delle idee utili per la revisione verifica adeguamento del PPR.*

**Urbanista 2:** *Con la legge 4 del 2009, viene colta l'opportunità offerta dal recepimento del Piano casa per inserire questa idea dell'aggiornamento del PPR biennale. E ne avemmo sfoggio di presunzione della burocrazia regionale, perché aggiornare un Piano ogni due anni richiede lavoro. E però, con quel sistema molto probabilmente la politica ritiene di poter a questo punto modificare lo strumento mantenendo gli impegni presi in campagna elettorale. Io credo che sia questa..cioè la contingenza del piano casa offre l'opportunità di..di ridisegnare il PPR [...] Per cui veniamo ricontattati il mio Direttore, io e il mio collega, e ci viene chiesto se vorremmo lavorare con loro per..all'inizio sembrava una cosa un po diversa, provare a disegnare i rapporti con gli ambiti, e questa cosa era molto interessante però costruimmo un processo partecipativo. Questa cosa sembrava molto interessante perché i Piano d'ambito che erano previsti, che non sono stati fatti, ovviamente devono chiedere l'interazione dei diversi soggetti a partire dalle Pubbliche amministrazioni che operano dentro l'ambito di paesaggio, quindi chiedono comunque un approccio cooperativo. Questo era un tema di straordinario interesse [...] Allora quando ne abbiamo parlato per la prima volta era un processo partecipativo. La questione revisione restava molto marginale poi a fine 2009 ricordo che abbiamo scritto una convenzione che deve essere stata stipulata una cosa tipo il 28 di dicembre [...] Sì sì, no ma voglio dire che proprio è stata fra Natale e capodanno nei giorni in cui si chiudono gli ultimi provvedimenti contabili. E lì dentro si dice che i fondi sono predisposti perché la legge 4 del 2009 prevede la*

*revisione, fino a quel momento non era così chiaro ma non importa. Il PPR aveva dei limiti per cui si poteva anche lavorare per superarli, dipende da cosa vuoi fare. Per cui per noi tutto sommato aveva dei motivi di interesse. Il processo metodologico che proporremmo appunto ragionava sugli ambiti, ragiona sui valori emergenti sugli ambiti, ragionava poi alla ricerca di alcuni caratteri identitari che potessimo utilizzare a livello regionale, quando parlavo di paesaggi produttivi paesaggi insediativi paesaggi naturali e paesaggi culturali. Per cui ci si poteva lavorare.*

**Docente universitario 1:** *Ah be. Ma io non riesco a capire, se si deve legare la scelta normativa e non solo agli interessi elettorali, allora è molto meglio chiudere bottega [...] Guardi ribadisco quello che ho detto, non credevo al processo partecipativo del PPR, demagogia indecorosa dovuta ad una legge ancora più demagogica, non credo ad alcuna partecipazione*

**Assessore 1:** *Mi creda che questa revisione del Piano voluta dal Decreto..dall'aggiornamento del Decreto Urbani poi ripreso dalla Legge n.4 è stato fatto sentendo i territori, ecco perché non si è riusciti. Se avessimo seguito la procedura Soru anche io sarei riuscito..avremmo chiamato i Comuni, cinque minuti a testa per esprimersi con il Piano già fatto “ciao grazie e arrivederci” il Pino, la revisione sarebbe stata pubblicata due anni prima delle elezioni. Alla domanda “È per questo che avete deciso di adottare SNI?” l'Assessore risponde: Certamente. è il territorio che comanda [...] ecco perché SNI, lei l'osa certamente cosa è SNI no, incontri programmati in tutto il territorio ove hanno partecipato tutti i soggetti interessati che hanno dato l'input alla revisione del PPR, ecco cosa è SNI, è lì il problema, il problema è vedere cosa c'era e cosa c'è ancora perché attenzione il PPS non esiste...[...] Ecco cosa è SNI, SNI è stato il raccoglitore regionale sentendo sempre tutti gli attori delle indicazioni degli attori per la revisione paesaggistica e in effetti è stato questo poi a parole posso leggere relazioni da qualche parte ecc..ha rappresentato un percorso di dialogo e coinvolgimento collettivo dei territori dove si è voluto assumere fin dall'inizio...fin dall'inizio si è voluto assumere e sviluppare un discorso attraverso la fase di ascolto del territorio processo di partecipazione*



*approvazione delle linee guida attraverso tutti gli uffici e no scherzo qui c'era uno staff creato a suo tempo che noi abbiamo stabilizzato cioè confermato.*

**Assessore 2:** *Dunque, bisogna leggerlo bene questo processo perché è separato ma funzionale ad un strategia. SNI alla fine è nato perché erano troppo..avevano promesso di rimuovere il PPR ma non c'erano riusciti quindi dovevano avere uno strumento di partecipazione, lo hanno cominciato, hanno scritto tantissime buone cose poi alla fine quando vai a leggerlo ci sono tutte le cose che ci sono già nel PPR, quindi in fondo era uno strumento che volevano utilizzare per salvarsi l'anima della partecipazione, ma l'obiettivo era un altro, quello che era contenuto nell'art. 13 in poi della legge n. 4 cioè l'intervento massiccio sulle norme transitorie, cioè la derogazione, dall'art.13 e successivi, contengono la manipolazione di tutte le norme transitorie che il PPR conteneva, l'inedificabilità dei 300 metri, la possibilità di non espandere in zone vincolate, le facevano saltare. Quando è andata la legge n.4 al vaglio del Governo giustamente gli hanno detto "guardate che voi qui state modificando il PPR" quindi gli hanno detto "non applicatela quell'affare"[...] quindi in un certo qual modo hanno registrato la difficoltà a mettere in piedi,[...] SNI, e la legge n.4 è un condensato di confusione perché non sono riusciti a mettere in piedi un meccanismo adeguato per modificare, perché il loro obiettivo era quello di rimuovere i vincoli.*

**Organizzazione 3:** *Anche quella che successivamente nella legislatura successiva era stata definita un'azione partecipativa, neanche quella poi lo era dal punto di vista pedagogico[...]Perché come dire..sarebbe un ossimoro in verità fra sostantivo e aggettivo, però l'aggettivo partecipativo ha una sua suggestione, basta dirlo ed è una parola magica.*

**Organizzazione 3:** *Per SNI Confedilizia ha preso parte, ha partecipato ora io vado un po a memoria ricordo qualche incontro [...] SNI si ha voluto parlare con i territori, però fondamentalmente si sapeva bene cosa intendevano fare, volevano smantellare il PPR, anche lo strumento che la Giunta Cappellacci voleva realizzare.*

**Urbanista 3:** *E quindi un elemento che nascesse dai territori e che veramente fosse un processo partecipativo e di individuazione di idee e proposte dei territori per migliorarlo e rivederlo poteva essere un elemento importante di miglioramento del PPR. Questa è l'idea con cui nasce SNI, al che nella proposta metodologica. Alla domanda "SNI nasce proprio in concomitanza con la Legge 4 del 2009?" l'urbanista risponde: Sì, ci può essere una finalità di...e probabilmente c'è stata sicuramente una finalità di mettere insieme le due cose però io ti posso dire, dal nostro punto di vista, non c'è mai stata una forzatura dal punto di vista della partecipazione agli incontri, dell'elaborazione dei risultati, ..io ti parlo come ANCI adesso perché il processo metodologico a cui ho partecipato anche io è stato portato avanti dalla collega*

**Funzionario RAS 2:** *Ebbi questa sensazione e il Piano casa gliene diede certezza perché appena uscì il Piano casa capii che era un modo, un lenzuolo per smantellare il PPR. E infatti comincio con lo smantellamento del PPR con l'inizio dello smantellamento quello che per noi era l'Ufficio del Piano ovvero quell'ufficio che collaborava con tutti i Comuni, Comuni prendevano appuntamento "hai una carta da mettere in ordine? vieni.*

Dagli estratti emerge che SNI è stato un processo partecipativo finalizzato alla revisione del PPR. Vi è quindi secondo gli intervistati un forte legame fra la Legge n.4 del 2009 e SNI o meglio quest'ultimo presenta anche una certa finalità con il Piano casa contemplato nella medesima legge. A giudizio di due intervistati pare che nella sua fase iniziale SNI fosse configurato come un processo partecipativo finalizzato ad una rivisitazione degli ambiti di paesaggio e non per una revisione o aggiornamento del PPR. Sulla base di quanto emerso dalle interviste, esso è stato percepito come uno strumento partecipativo dove la scelta era già stabilita e manifestata chiaramente la volontà di "voler smantellare il PPR". In tal caso SNI ha rappresentato una fase propedeutica alla costruzione di una nuova politica paesaggistica condivisa da tutti gli attori interessati all'inversione di rotta rispetto a quanto portato avanti con la Giunta di centro sinistra. Nella sua attuazione il cambio della guida politica ha ridimensionato lo scopo iniziale per cui è stato pensato SNI e per questa ragione il processo ha subito modifiche sostanziali; quindi, da un punto di

vista metodologico, si è passati da una fase inerente la rivisitazione dei rapporti degli ambiti di paesaggio ad una fase di vero e proprio aggiornamento e revisione dello strumento pianificatorio. Ancora, la stretta connessione fra sfera politica e quella tecnica ha influenzato gli strumenti e le azioni di tutela del paesaggio generando – a giudizio di un intervistato - anche con la Giunta di centrodestra una “partecipazione demagogica”, un processo partecipativo funzionale ad uno stravolgimento del PPR. Sulla base di alcune riflessioni proposte, SNI ha riguardato un processo non solo poco partecipativo ma anche poco pedagogico, finalizzato ad una vera e propria revisione per produrre azioni di smantellamento dello strumento pianificatorio del 2006 e quindi anche alla rimozione dei vincoli rappresentando, insieme alla Legge regionale n. 4 del 2009, un “condensato di confusione” con lo scopo per l’appunto di modificare il PPR, azione che è risultata essere fallimentare.

*Attori in Sardegna Nuove Idee*

È stato rilevante ai fini della ricerca comprendere quali fossero stati gli attori partecipanti al processo, nonché il ruolo da essi rivestito e quale sia stato quello dei cittadini rispetto alle Conferenze di co – pianificazione del 2006

**Associazione 1:** *Comuni, società immobiliari, Ance, questi soggetti qui queste realtà qui, è stato partecipato alacrememente da loro [...] Ha partecipato per carità abbiamo detto quello che dovevamo dire e come si dice “acqua fresca” , eh voi userete i vostri metodi noi useremo i nostri, così è stato, cosa bisognava dire?*

**Urbanista 2:** *Qualche volta si. Nel senso che sono state invitate ma sono venute solo a Cagliari, sul territorio le abbiamo viste solo ad Olbia, anzi Arzachena non era neanche Olbia, e c'erano gli olbiesi ed erano un'associazione di Olbia ma intervenivano in un laboratorio ad Arzachena [...] Qualche volta, ma in realtà venivano più le associazioni professionali, associazioni degli archeologi l'associazione dei geologi, venivano più i professionisti. Questi non so se siano stati invitati. Non lo so davvero perché l'inviti erano diramati dalla Regione noi ci occupavamo della bassa cucina [...] No De Pascale è venuto a Cagliari, ma sul*

*territorio non venivano. E c'è un po' questo che alcune forme di rappresentanza quelle diciamo di categoria le trovi solo nel capoluogo. Consorzi portuali quelli ci venivano [...] Ad esempio a Cagliari sono venuti diversi soggetti, era anche interessante e lì sono venute le associazioni ambientaliste con più forza. Come dicevo a Cagliari...[...] è venuta Legambiente, Linu, aspetta..Italia Nostra, no la Morittu è Italia nostra o WWF [...] No, Amici della Terra non lo so ma la Morittu è venuta [...] Tiana è venuto. Tiana anzi è stato uno che ci ha difeso quando negli attacchi pubblici perché lui ha preso parte e ha visto come lavoravamo*

**Docente universitario 1:** *Credo che ci fosse una..come dire..una eversione totale, comunque non sono stato interessato a nulla né altri che parteciparono a quella iniziativa del PPR sono stati..[...] Interpellati si*

**Assessore 1:** *Guardi noi abbiamo intervistato migliaia migliaia migliaia di attori nel territorio prima di mettere mano alla revisione del Piano! [...] Prescritta per legge attenzione eh [...] non abbiamo mosso un passo, un passo..senza coinvolgere tutti gli attori, enti locali, province associazioni di categoria, tutti dalla A alla Z tutti i soggetti del territorio, sono stati istituiti in ogni Provincia non ricordo quanti laboratori dove da ognuno si è poi portato..e poi si continuava in questo senso, si è continuato in questo senso [...] Università, associazioni industriali, artigianato, tutti, sono stati chiamati tutti [...] quando tu senti i Sindaci di qualsiasi colore, io ho ricevuto decine e decine di Sindaci mi creda... Tutti politici mi creda "finalmente si può parlare, finalmente si può fare qualcosa, finalmente c'è un'apertura" [...] quindi parlo delle associazioni ambientaliste, parlo delle Università, parlo..di solito gli incontri erano qualificati cioè li invitava il Comune. In Comune arrivava in quel laboratorio in quella zona c'erano 5, 10 Comuni, tecnico assessori, rappresentante di categoria del territorio, cioè le rappresentanze.*

**Assessore 2:** *No. Ecco anche questo*

**Urbanista 3:** *Non è mio compito però te lo dico lo stesso anche perché ci sono report ma sono pubblicati anche sul sito della RAS, ma soprattutto chi era invitato?e questo è anche importante per capire chi ha risposto. Quindi, Enti*

*invitati! questo per questo laboratorio. Quindi come per Itaca nella prospettiva progettuale della proposta metodologica ci doveva essere la componente tecnica e la componente politica, perché la componente politica è la titolarità istituzionale e rappresentatività del territorio poi la mano..è del tecnico [...] Quella dell'ufficio tecnico Comunale, che deve essere consapevole di quello di cui si sta discutendo perché poi riceve l'input dell'operatività da parte della componente politica, dal Sindaco o dal rappresentante definito dell'Ente. Quindi, Comuni Provincia Unione dei Comuni Aree Marine protette, coloro che avessero un ruolo Istituzionale e rappresentativo del territorio [...] Istituzionale e rappresentativo del territorio, perché stiamo partendo nella definizione del corpo civico, perché nel primo tavolo ci deve essere la rappresentatività istituzionale del territorio con cui discutere come allargare il corpo civico. Cioè loro hanno titolo per partecipare, chiaro?chi era presente..soltanto questi: Alghero, Bosa, Monteleone Roccadoria, Montresta, Romana, Scano Montiferro, Thiesi, Villanova, Provincia di Oristano Provincia Sassari, Area marina protetta, Consorzio industriale e Unione dei Comuni di Villanova, che comunque rappresenta una buona base per iniziare. Questo nella prima parte ci permette di essere in qualche modo legittimati per i primi stadi dell'interazione fondamentalmente.*

Nella metodologia progettuale proposta per SNI doveva essere definita la componente tecnica e quella politica. Il primo passo pertanto è stato finalizzato alla costituzione del corpo civico. La selezione degli attori è avvenuta secondo delle fasi in cui la Regione si è interessata di invitare i soggetti mentre i mediatori e progettisti di SNI invece sono stati incaricati di gestire il processo. SNI ha goduto maggiormente della presenza di professionisti del mondo tecnico a cui ha seguito la quella del mondo dell'associazionismo (Associazioni dei costruttori, dei geologi, degli archeologi, dei professionisti ed ecologiche); altre ancora hanno riguardato ovviamente i Comuni ed Enti locali, Università, società immobiliari. La variegata presenza di associazioni ecologiste come Gruppo di intervento giuridico, LIPU, Amici della Terra, Legambiente, hanno generato da una parte un clima conflittuale irrisolto nel processo mentre dall'altra un sostegno all'iniziativa del processo

partecipativo, come nel caso di Legambiente il quale rappresentante prese le difese dei mediatori e coordinatori dei Laboratori in occasione di attacchi pubblici. Le maggiori presenze si sono registrate nel polo di Cagliari ma dagli estratti emerge come alcuni stakeholders non abbiano preso parte al processo perché non invitati come ERSAT, AREA, e vari attori che presero parte attiva nelle vicende connesse al PPR. Si evidenzia quindi come il cambiamento di visione politica ha determinato in parte una specifica selezione degli attori escludendo dalla nuova visione coloro che presero parte attiva ai lavori del PPR.

**Associazione 1:** Per quanto riguarda i cittadini: *Ma pochissimi. No no, era una partecipazione per addetti ai lavori. Formalmente si era aperta a tutti, però poi... .*

**Funzionario RAS 1:** *Per quanto riguarda i cittadini: qualcuno.. si si in alcuni casi è capitato [...] nei report forse c'è anche.*

**Urbanista 2:** *Qualche volta sono venuti liberi cittadini magari per rappresentare il loro peculiarissimo particolare [...] Guarda arrivavano di solito un po inferociti ma li calmavamo molto in fretta. Non è che ne siano arrivati tanti cioè era il cittadino che aveva il suo personale interesse.*

**Assessore 1:** *Diciamo che più che i cittadini quando la prendevano la prendevano gli addetti ai lavori, non noi [...] Cittadini così senz'altro c'erano ma se hanno preso parte non ricordo. Perché c'erano..molte volte venivano insegnanti molta gente, anche le scuole media anche per curiosità per sentire capito, perché prima era un mostro occulto.*

**Associazione 3:** Riferito alla presenza dei cittadini sia nel processo partecipativo del PPR sia in SNI: *Si, ricordo che c'erano anche dei cittadini ma chiaramente non conoscono le norme, nel senso che una persona sì, ascolta ma se non conosce la normativa e cosa si sta facendo è difficile per loro capire che cosa possa essere giusto o sbagliato.*

Per quanto riguarda i cittadini, la loro presenza è stata molto limitata. Il processo partecipativo SNI secondo gli intervistati ha riguardato principalmente

“addetti ai lavori” anche se “formalmente” era aperto a chiunque. I pochi cittadini che hanno partecipato lo hanno fatto per specifici interessi personali e il rapporto che si è venuto a creare con essi non è stato caratterizzato da conflitti risolvendo tempestivamente le difficoltà riscontrabili delle diverse visioni. Nonostante tutto una problematica che ha continuato a persistere è l’asimmetria informativa come avvenuto nelle conferenze di co – pianificazione. Sulla base di quanto emerso dalle interviste, i cittadini non erano in possesso di una sufficiente conoscenza per poter far fronte alle giuste valutazioni in merito al tema trattato nei vari Laboratori.

*Rapporto tra Sardegna Nuove Idee e Piano Paesaggistico dei Sardi*

Scopo dell’analisi qualitativa è stato quello di concentrare il focus sullo strumento del PPS e cercare di comprendere se vi fosse relazione con SNI. Nello specifico si è cercato di comprendere se il PPS fosse stato l’esito del processo partecipativo.

**Urbanista 1:** *Bè il PPS ha tra i suoi presupposti dice di avere anche quella fase li. Poi in realtà il PPS è andato oltre [...] Bè si. Come le dicevo quella fase non è stata altro secondo me che una fase così..a produrre incantamento. Non mi ha convinto quella fase.*

**Associazione 1:** *Un esito un esito [...] Ma sii un po era abbastanza preconfezionata, ma comunque ha contribuito diciamo così..lo hanno usato un po, SNI è stato usato come processo di elaborazione per produrre poi un risultato su cui già contavano, un risultato nel nostro paese farneticante e infatti poi si è visto.*

**Funzionario RAS 1:** *Bè era nato per quello, poi se c’è una stretta corrispondenza non lo ho analizzato. So che l’azione propedeutica di scambio di idee sul territorio era finalizzata alla migliore predisposizione possibile del Piano [...] Ecco SNI rimane un momento di confronto come lo è stato nelle conferenze di copianificazione in cui si sentono tutti i pareri si da la possibilità a tutti di partecipare e questo diciamo è stato fatto. Poteva essere fatto meglio? Forse si come tutto.*

**Urbanista 2:** *Finalmente qualcuno me lo chiede! Allora, non una delle cose che sono nel PPS sono figlie di SNI. Da nessuna parte dentro SNI lei troverà riportato, e si che avrebbe avuto tutto l'interesse la Regione a scriverlo, che gli ambiti di paesaggio costiero non dovevano essere beni paesaggistici. Non lo troverà mai perché non c'è mai stato! Se le dico che in un territorio difficile come Tertenia mi proponevano di andare a costruire nella Piana cioè a oltre 2 km dalla costa? Non lo troverà mai! [...] Guardi una cosa possiamo aver trovato lì, che anche qui è di buon senso. Ci sono alcuni articoli di difficile interpretazione nel PPR per esempio sul perturbano che è l'area che riguarda l'area di Sassari Porto Torres e in parte di Alghero, lei trova almeno cinque articoli a cui può fare riferimento il problema è che i cinque articoli poi le danno disposizioni discordanti tra loro.*

**Docente universitario 1:** *Allora...non ha senso girare intorno al problema. Sia il PPR che il PPS erano preconfezionati, la partecipazione era un teatrino, questa è la mia opinione per averla toccata con mano, non..non c'è da farsi illusione, è un'ipocrisia parlare del conforto della popolazione.*

**Assessore 1:** *E allora, perché il PPS è nato da SNI ha capito che non lo ha fatto Cappellacci ne Rassu? Questa è la verità. Se lei legge ha tutto, tanto sono documenti ufficiali [...] È chiaro che è il risultato, è chiaro, chiarissimo senza ombra di dubbio, lei legga i verbali... guardi qui i soggetti che erano presenti [...] È chiaro. Il PPS ricalca effettivamente tutte le note[...]è tutto, esiste tutto e da lì si è estrapolata la revisione del PPS.*

**Assessore 2:** *Si, quindi secondo me il PPS era un esercizio funzionale ad un disegno e anche poco credibile.*

**Associazione 2:** *No, no [...] Perché in effetti io avevo letto tutto di SNI [...] La Presidente FAI rimarca l'indipendenza del PPS come esito di SNI Sì, in linea di massima secondo me si privilegiando la concezione che fosse un'idea preconfezionata: c'era già e in effetti SNI non ha prodotto neanche idee, cioè non ha prodotto una densità..dice fosse stato un accumulo di risorse e di competenze ma così non mi è parso, a me non mi è parso fosse questo, e quindi era una*



*rappresentazione di qualche cosa, poi non so..io non ho trovato una relazione...così...e credo che i professionisti..che bisogna che università e professionisti lavorino su che cosa è, anche sul profilo etico della propria competenza.*

**Associazione 3:** *Ma il PPS...si forse c'era già la volontà di smantellare il PPR come dicevamo prima, poi forse si è preso anche conto dei partecipanti, il PPS comunque era un'altra cosa.*

**Urbanista 3:** *No, nessuna, e te ne puoi rendere conto se tu leggi...anzi la cosa più incredibile, e che ha sconvolto sia me..e te ne parlerà meglio la Dott.ssa Casu, è che alcuni territori, in sede di dibattito territoriale di laboratorio, manifestavano un'esigenza di rafforzare le misure vincolistiche sui territori, e questo a noi ha sconvolto.*

**Funzionario RAS 2:** *Quando vidi il Piano casa che si voleva smantellare il PPR e capii che..che praticamente tutto ciò che quelle attenzioni che noi avevamo costruito volevano essere cancellate e quindi quando lessi alcune rassegne che parlavano di PPR che appunto voleva cancellare i centri matrice che voleva togliere il vincolo di bene culturale nel centro storico che ritornava indietro sui tre ettari in agricoltura che si ritornava a parlare di due km un km e mezzo nella costa ho detto "si sta cercando di cancellare il PPR e di ritornare all'antico utilizzando il PPR come maschera" cioè si tiene il titolo, anzi è stato anche cambiato in PPS e si svuotano le cose tenendo in piedi solo i colori forse nelle cartine.*

SNI rappresenta formalmente un processo partecipativo finalizzato – secondo la Regione Sardegna - alla revisione del PPR. Sulla base dell'analisi qualitativa, ciò che è emerso dal processo partecipativo SNI non trova corrispondenza nei contenuti del PPS. Quest'ultimo avrebbe dovuto rappresentare formalmente e sostanzialmente l'esito delle sintesi dei vari Laboratori territoriali, ma così non è stato. Dagli estratti si evince che il PPS secondo la maggior parte degli intervistati abbia rappresentato un'idea già manifestata dalla Giunta di centrodestra, senza avere nessun collegamento diretto con gli esiti proposti da SNI. Come rimarcato da un testimone

privilegiato, “da nessuna parte dentro SNI lei troverà riportato che gli ambiti di paesaggio costiero non dovevano essere beni paesaggistici”. Non solo, a quanto pare non si riscontra collegamento fra esiti del processo e contenuti del Piano, ma il PPS si configura come uno strumento dai contenuti discordanti rispetto a quanto manifestato durante gli incontri con SNI da parte di alcuni territori i quali esigevano un rafforzamento delle “misure vincolistiche”.

Viene ad istituirsi così la percezione che il PPS abbia rappresentato da un punto di vista sostanziale un “esercizio funzionale” ad un disegno che potrebbe trovare più analogie con le previsioni del Piano casa contenuto nella Legge regionale n. 4 del 2009 rispetto a quelle che potrebbero riscontrarsi con SNI.

*“Ruolo della partecipazione”*

Ai fini della ricerca è stato indispensabile comprendere come fosse per gli intervistati il ruolo della partecipazione nelle pratiche di governo del territorio, e nello specifico nel caso della pianificazione paesaggistica.

**Urbanista 1:** *Ma io condivido tutte le forme di partecipazione però sarei un po cauto nel dire che le forme di partecipazione sono tutte produttive di cose meravigliose.*

**Organizzazione 1:** *Ah si be si potrebbe fare molto, certo. Si potrebbe fare molto*

**Funzionario RAS 1:** *Eh, da 1 a 10? Non lo so, io ho sempre sentito da parte di tecnici del settore..”ma io non ho bisogno di sentire la popolazione” queste sono le facce no “non ho bisogno di sentire una comunità, un quartiere perché tanto se io gli faccio delle domande loro vogliono sempre il campetto da calcio, il campetto da pallacanestro, quindi è inutile che me lo faccia dire da loro quando tanto so già che cosa si va a dire” e questo è un atteggiamento, poi c’è un altro atteggiamento invece, che ha raffigurato molto bene K Arnstein, della Harvard Univerity dove ha fatto uno schema e invece si pone non a un livello diverso della popolazione, ma si mette allo stesso livello della popolazione.*

**Urbanista 2:** *Molto scarso. Molto scarso.*

**Docente universitario 1:** *Indubbiamente...credo che le comunità siano le prime plasmatrici del paesaggio e anche le primi a godere del paesaggio, quindi quando io ho parlato di educazione civica ho parlato della necessità che fin dalla prima scolarizzazione ci sia la coscienza di questo valore, ecco, in questo senso vedo la partecipazione.*

**Assessore 1:** *Guardi se si crede nella democrazia è indispensabile, se si crede nella democrazia se no non avrebbe ragione di esistere tutti i soggetti. Una legge non può farla uno mi creda [...] I coinvolgimento dei territori nell'azione politica è alla base della normazione, è alla base anche dello sviluppo mi creda*

**Assessore 2:** *Bè secondo me oggi come oggi..intanto l'opinione pubblica e i cittadini che organizzano..si ritrovano con maggior frequenza intorno a questi temi e poi svolgono un'azione di controllo che è importantissima, importantissima.*

**Organizzazione 2:** *Penso che quello che il Codice Urbani dice che il paesaggio è ciò che le popolazioni anche percepiscono. La percezione è frutto di educazione, ecco perché noi come FAI siamo assolutamente impegnati a costruire coscientizzazione.*

**Organizzazione 3:** *I processi partecipativi sono importantissimi, sono molto importanti, bisogna coinvolgere tutti.*

**Docente universitario 2:** *Io penso che non si possa fare paesaggio senza partecipazione, naturalmente la partecipazione non deve essere una retorica.*

**Funzionario RAS 2:** *A mio avviso dovrebbe essere una..diciamo..un aspetto curato, ma curato a...in maniera tale che il coinvolgimento possa avvenire fin dalle scuole, noi abbiamo peccato lì.*

Dagli estratti emerge come l'importanza della partecipazione sia condivisa da tutti gli intervistati ma allo stesso tempo come essa possa ricoprire ruoli diversi a seconda dei giudizi espressi. Per la maggior parte degli intervistati la partecipazione è importante e sta alla base della democrazia, ma soprattutto si evince come essa sia

relazionata alla funzione educativa e pedagogica che dovrebbe partire primariamente dalla scuole al fine di costruire una “coscientizzazione” delle persone così da porre le basi alla comunità per poter attuare una partecipazione efficace, che permetta loro non solo di prendere parte attiva ai processi di costruzione delle politiche del paesaggio quanto di esercitare funzioni di controllo. Si tratta però secondo alcuni testimoni privilegiati di un aspetto che dovrebbe essere curato maggiormente per riuscire a produrre molti più esiti dato che spesso, come sottolineato da alcuni di loro, la partecipazione non ha prodotto esiti fecondi. Infatti essa risulterebbe essere circoscritta ad un ruolo molto scarso anche per via della posizione assunta da alcuni attori provenienti dal professionismo tecnico i quali non necessitano di interagire con la popolazione perché ritengono di essere consapevoli delle necessità dei cittadini e ciò che essi potrebbero proporre.

**Urbanista 1:** *Guardi io le dico la mia esperienza. Io ho fatto un Piano urbanistico dal 2008 [...] e i tentativi costanti di fare partecipare la comunità locale produceva il seguente effetto: che arrivavano tutti quelli che avevano interessi in una sola ottica, è chiaro? Cioè i portatori degli interessi della tutela del paesaggio non ci vanno alle assemblee che il Comune, qualunque Comune mette in atto. E io mi trovavo di fronte ad una platea di professionisti attenti alla trasformazione nella ottica loro, proprietari di terre, lottisti, cioè proprietari di singoli edifici da trasformare e così via. Allora la domanda che si deve porre è la seguente: siamo sicuri che all'interno dell'assemblea costituita da 50 persone, se andava bene c'erano 50 persone, 40 persone su una comunità di 6000 abitanti? 7000 abitanti? quanti sono in percentuale? È poco? Credo di sì. Sono rappresentativi di cosa? siamo sicuri che quando facciamo un'assemblea partecipata con 40, 50, 100 persone su una comunità di 7000 persone è una cosa seria? Io dico di no.*

**Associazione 1:** *ma non si è fatto molto, ... non si è fatto molto sicuramente, se penso al cittadino comune no, proprio no..no no proprio no, no no no. Certo uno apre la partecipazione formalmente chiunque vuole.*

**Funzionario RAS 1:** *Quindi questo per dire che c'è da parte dei tecnici la necessità che scendano dai gradini, e dall'altra parte della popolazione uno sforzo*

*perché questi gradini vengano saliti, e quindi quando saremo sullo stesso piano quando ci mettiamo sullo stesso piano di sicuro il risultato è ottimo, quindi la partecipazione deve essere assolutamente orizzontale su questo piano, su un piano, sullo stesso piano! Una partecipazione verticale - verticistica, nel senso “io mi metto in cattedra ti ascolto poi decido io quello che tu hai detto se va bene non va bene” non funziona così, si prendono insieme. Se è veramente così la partecipazione allora è utile [...] C'è un altro esempio molto bello che mi ha sempre raccontato una persona che ho conosciuto e ho avuto la fortuna di conoscere, Burle Marx, che...credo all'attivo abbia migliaia di progetti, non c'è più oramai è morto credo nel 1992, 1994. Credo una notte intera...no, un giorno ha presentato un progetto in un quartiere abbastanza degradato di Rio de Janeiro, e lo presenta al quartiere, lui era un paesaggista, il quartiere lo accettò, qualcuno lo elogia, poi si avvicina un bambino molto piccolo e gli dice in portoghese, ora non lo so dire in portoghese, “ma come faccio io con una piazza del genere a giocare a pallone?” in una notte rifecce totalmente il progetto della piazza del quartiere, lo ridisegnò a suo modo e individuò lo spazio giochi per i bambini che si era dimenticato. Allora, se è così la partecipazione ha un'utilità, ma se non è così non vedo che cosa possa portare, questo vale a tutti i livelli eh [...] O imposizione, o diventa veramente una imposizione dall'alto che è quello che non dovrebbe essere.*

**Urbanista 2:** *Intanto c'è un problema serio [...] C'è una prima questione molto importante che è la cosiddetta mappa degli attori. Più è ampio l'oggetto di interesse e più è ampio il territorio e quindi più dovrebbe essere ampia la platea, però allo stesso tempo minore è l'interesse diretto. Più è circoscritto il territorio e più ridotta è la platea e paradossalmente più forte è l'interesse diretto e la chiamata al coinvolgimento [...] E anche il ruolo che ti viene attribuito a quel punto è forse ancora più carico di aspettative rispetto a quello che puoi fare davvero, ed è paradossalmente per un tecnico che per un esperto di scienze sociali. Perché ti si attribuisce la capacità di tradurre nel giusto linguaggio e nelle giuste forme tecniche la domanda sociale. Però lì c'è un interesse molto motivato perché si tratta della tua vita quotidiana e allora la platea non è ampia però la partecipazione più intensa, a*

*volte un po più limitativa perché magari appunto si riferisce solo alla sfera del quotidiano ed è difficile che possa ampliare i propri orizzonti ma quello fa parte del tuo compito immorale ottenere un risultato diverso.*

**Organizzazione 2:** *Attualmente siamo impegnati nella ricerca della storia perduta ad esempio a Cagliari lo stiamo sperimentando, il rapporto fra romanzo storico e storia e quindi storia del paesaggio con insegnanti, docenti, ecc partiremo con un mega progetto in tutte le scuole che si chiama Sarda Bellezza, cioè la la...l'educazione ad una cosa..e alla bellezza, o al riconoscere l'educazione alla dialettica del riconoscimento produce possibilità di partecipazione, altrimenti siamo al corpo a corpo, siamo alla dialettica tra virgolette "ambientalista" ...e...o è un ambientalismo diffuso quello della Costituzione, non è la gestione di un gruppo che..intermedia per la comunità, no..? la partecipazione. Per questo ci sono i partiti e c'è un'altra cosa che si chiama democrazia. Quindi uno, abbiamo la democrazia rappresentativa, quando noi parliamo di partecipazione noi dobbiamo parlare di una diffusività che può frutto di una pedagogia diffusa fin da piccoli, e quindi..no?ecco perché noi abbiamo tutte...e sempre più, nel passato è stato molto poco ma adesso sempre più, il FAI sarà una sorta di grande agenzia che si deve occupare, si deve territorializzare e deve coinvolgere il più possibile, no? Perché poi quegli insegnanti che devo vedere tra un po, alle sette poi devo vedere altri gruppi..siano delle sentinelle come dice Maria Giulia Crespi, delle sentinelle che a loro volta formano e trasmettono..ed è anche un processo inter generazionale, senza questo io non credo possa esserci un processo partecipativo.*

**Organizzazione 3:** *Si, anche loro ma è chiaro che, come ti dicevo prima il problema è che si fanno partecipare i cittadini ma molti di loro non hanno una conoscenza adeguata per affrontare certi temi, e sarebbe importante che ognuno, con il proprio bagaglio di conoscenze potesse prendere parte a queste occasioni.*

**Urbanista 3:** *Nei processi di partecipazione, adesso esulando da SNI, il processo partecipativo manifesta tre elementi problematici, questo ti può servire per la tua tesi. Il primo è come si costruisce il corpo civico, quindi chi partecipa, e questo è uno degli elementi in cui cade la legge regionale toscana sulla*

*partecipazione e tutte le leggi su cui ruotano il concetto di partecipazione [...] Manifesta degli elementi di forte problematicità [...] Il punto è questo, la legge regionale sulla partecipazione, al di là di come questa cosa viene realizzata, il vero problema è che..io l'ho scritto su un articolo che se vuoi ti passo, l'attenzione di tutte queste leggi sulla partecipazione sono rivolte alle figure della partecipazione, cioè chi sono i soggetti che devono partecipare, l'attenzione è rivolta a chiunque della partecipazione anche ai soggetti deboli che ci possono essere però cosa manca in tutte queste leggi? Mancano le modalità con cui questi figure della partecipazione interagiscono [...] È sul progetto di territorio su tematiche comuni che riguardino il progetto di un territorio, anche tematiche come l' acqua e la raccolta dei rifiuti; se tu li fai discutere su acqua e raccolta dei rifiuti in un TM senza avere un territorio di riferimento in cui queste cose avvengono l'interazione non c'è, non ci può essere [...] quindi ti dicevo prima, scusami se faccio dei salti, come si costruisce il corpo civico..i momenti di interazione nelle procedure, cioè dove si deve partecipare, questo si bisogna saperlo, non è che tu costruisci un processo di piano e guardi magari..al momento delle osservazioni per presentare le tue istanze quando il piano è già definito, no! Bisogna stabilire dei momenti di interazione all'interno delle procedure. Quindi questo è il secondo punto, parlo sempre in generale. Il terzo punto è quello di fare interagire in qualche modo le capacità decisionali che emergono dai momenti di interazione collettiva con quelli della volontà politica, con quelli che emergono dalla titolarità istituzionale e rappresentatività del territorio, quindi se tu affronti queste tre tematiche il processo partecipativo ha la possibilità di essere recepito meglio. È chiaro? [...] In riferimento ai cittadini: Chiaro, chiaro, chiaro. Però soprattutto si guarda alla costruzione di queste figure che Maciocco chiama a geometria variabile che affrontino campi di problemi in prospettiva progettuale e che associno in modo diverso a seconda dei problemi posti in essere, questo è fondamentale.*

**Docente universitario 2:** *Deve essere un'azione concreta come dicevamo prima, che si struttura attraverso non l'assemblea ma momenti concreti dove si individuano gli stakeholder e coloro che il paesaggio, in quel territorio hanno un*

*rapporto, e quindi significa che io devo definire come dicevo prima per quanto riguarda il ruolo dei pastori e degli agricoltori, deve definire una serie di..cioè la gente protegge il paesaggio se vede dei vantaggi, è l'unica ragione. Allora, proteggere il paesaggio insieme a dei vantaggi, le politiche ci permettono di permettere alle imprese di avere un valore aggiunto in relazione alla protezione del paesaggio. se quindi definiamo le regole paesaggistiche e le connettiamo alle policies noi lavoriamo perché le singole aziende abbiano un valore..io potrei citarle decine di casi a cui stiamo lavorando in cui esistono aziende che fanno questo sostanzialmente, producono buoni formaggi ma contemporaneamente fanno buone pratiche di paesaggio, che lo fanno a partire dalla precedente progettazione regionale. noi non possiamo pensare di dare regole punto, pensando che le regole non vanno comunicate. Intanto anche le regole vanno comunicate, se noi riusciamo a condividere no, una serie di azioni relative alla gestione del bosco, gestione dell'anti incendio, gestione del..regole per il sistema insediativo sparso ecc, regole condivise perché la gente.. gli agricoltori progettano stalle fanno attività concrete, è possibile che se ne ricavano dei vantaggi, facciano protezione, questo è il dato di fondo. Perché si fa comunicazione? Perché va condiviso il progetto, e va condiviso con gli stakeholder [...] la partecipazione nasce in fabbrica tenga conto di questo non in senso della democrazia partecipativa, ma dell'organizzazione razionale dei processi, in cui volta in volta ci si soffermava per capire chi stava alla catena di montaggio, diceva se rispetto a quel processo se andava modificato o meno, sostanzialmente, se era più razionale fare in un modo o in un altro [...] Inclusione progettuale bisogna definire chi, questo è il ruolo dei sociologi, chi come e su che cosa partecipa. Chi? Tutti? No, tutti ci dobbiamo informare [...] la partecipazione definisce chi su che cosa, informazione, congestione del processo, per esempio nel caso delle acque reflue abbiamo fatto congestione, abbiamo fatto 60 attività di pratiche sperimentali per uso dei reflui per capire se danneggiavano le colture. La partecipazione non è una retorica ma un'inclusione nel progetto di comunicazione del progetto di gestione del progetto a seconda delle situazioni.*



**Funzionario RAS 2:** *Perché se certi concetti no diventano patrimonio condiviso di basta un cambio politico, basta un cambio di vento e..e tutto quello che è stato il lavoro che hai fatto può essere cancellato. Assolutamente.*

Dagli estratti emergono diverse sfaccettature. La partecipazione viene esaltata e riconosciuto il suo importante ruolo nel governo del territorio su diverse scale da cui emergono diverse riflessioni: in prima istanza emerge il problema degli attori coinvolti nell'arena decisionale e se essi rappresentino effettivamente tutte le voci afferenti ad uno specifico territorio nella sua interezza. A questo problema si congiungono altre tre problematiche metodologiche di lavoro nella fase di costruzione del processo partecipativo. Oltre comprendere "chi" partecipa e "su cosa", è importante comprendere il "come", vale a dire spostare l'attenzione sulle modalità di interazione, nello specifico sull'interazione funzionale ad un progetto di territorio. Una terza riflessione riguarda la capacità di instaurare interazione fra le "capacità decisionali che emergono dai momenti di interazione collettiva con quelli della volontà politica". Sempre sul piano metodologico emerge la problematica relativa alla posizione assunta dai partecipanti all'interno del processo; tecnici e altri attori si pongono in maniera differente nel processo così da configurare una logica verticistica che a seconda dei casi può assumere la logica dell'opposizione. Viene manifestata quindi la difficoltà di riuscire ad assolvere alle tante aspettative di un dato territorio, vale a dire rispondere ad una domanda sociale "nel giusto linguaggio e nelle giuste forme tecniche".

*"Limiti della partecipazione"*

Comprendere quali possano essere per i testimoni privilegiati i limiti della partecipazione è indispensabile per riuscire a fare il focus sui nodi problematici che vengono a generarsi nel processo partecipativo e in tutte le sue fasi.

**Urbanista 1:** *Quindi la partecipazione fatta con chi ci sta dobbiamo dire se quel campione che partecipa alla discussione in maniera volontaria ovviamente per carità, è sufficientemente rappresentativa della comunità. La mia impressione è no.*

*Quindi direi che se l'assemblea che partecipa non è un'assemblea, chiamiamola qualificata, nel senso che non contiene tutte le visioni di quel tema...Ma sì, il difetto è dato dal fatto che gli altri non partecipano, è vero [...] Secondo me questo è un limite importante [...] La domanda è la seguente: la Sardegna ha coste e interno, il Sindaco di Nuoro secondo lei non è soggetto interessato a cosa succede nel territorio costiero che sta da quella parte lì? Non gli sconquassa un po' la visione, il fatto che ci siano dei suoi cittadini che prendono la decisione di andare ad abitare in un Comune costiero perché magari ci stanno meglio o perché li immaginano di trovarci chissà che cosa? Allora, gli assetti territoriali di una regione li vogliamo far discutere soltanto a pezzi rappresentativi del territorio in discussione o non dobbiamo chiedere a tutti i Sindaci se..se facciamo un intervento sulla Sardegna così importante e che potrebbe essere anche molto squilibrante, quella condizione che muta, non muta l'assetto territoriale, non muta le relazioni fra le comunità, non cambia il quadro generale della visione del mondo Sardegna? Io penso di sì.*

**Associazione 1:** *Certo uno apre la partecipazione formalmente chiunque vuole..il cittadino X qualsiasi vari non ci capisce niente [...] Perché non sono fatti in modo da consentire al cittadino normale di comprendere esattamente i termini della cosa,.. del progetto dell'intervento [...] È un limite sicuramente, un limite, è un limite*

**Funzionario RAS 1:** *Be intanto è difficile riuscire a progettare un percorso partecipativo che sia perfettamente aderente al caso, nel senso che magari in teoria abbiamo una visione di quella che è la problematica poi nella pratica subentra tutta una serie di altre variabili che non..che non si erano tenute in considerazione. Un altro aspetto a mio avviso è l'individuazione degli attori da coinvolgere, perché riuscire ad individuare chi siano gli attori è un problema diciamo abbastanza difficile da risolvere, ad esempio nel caso dei processi partecipativi come quelli riferiti ad un piano paesaggistico la materia è talmente complessa e anche l'ambito territoriale talmente vasto che è difficile definire con chiarezza quali sono gli attori da coinvolgere, c'è chi dice che devono essere solamente istituzionali, qualcuno che invece sostiene che ci debba essere la costruzione sociale del Piano quindi un*

*coinvolgimento della collettività, e quindi in che modo, quando, perché un'altra problematica è quando li coinvolgo, come recepisco le indicazioni perché appunto dici "ok io faccio il processo partecipativo però come poi riesco a tradurre quelli che sono i risultati di un processo in quelle che sono poi azioni concrete" perché qualcuno dice "i Piani che".. Settis dice "un Piano senza processi partecipati non è un Piano" però poi io devo anche essere, come dire..in grado di tradurre quelle che sono le indicazioni in una progettualità e poi devo fare quella che è la verifica del risultato [...] Secondo me un altro..quindi un limite sicuramente..difficoltà sicuramente grossa è riuscire a tradurre e a concretizzare il processo partecipativo in azioni concrete, in azioni corrispondenti, e poi anche intenderli sempre come un lavoro in progress soprattutto quando si parla di paesaggio, e non intenderli mai come percorsi chiusi ma come qualcosa che è in evoluzione [...] non è mai una questione chiusa. E poi la verifica dei risultati, perché molte volte io cerco di tradurre...[...] un altro aspetto legato alla limitata partecipazione che si dà per scontato è che se si invita.. si fanno i processi partecipativi poi si partecipa, e invece l'esperienza dimostra che poi se si attiva la partecipazione...[...] che poi di fondo hanno...è difficile far coesistere il sapere tecnico e sapere comune, uno che arriva da una parte e l'altro.*

**Urbanista 2:** *Se tu lavori sulla pianificazione paesaggistica la platea è ampissima ma la percezione del tuo interesse rispetto al tema è più limitata. E allora funziona meno la democrazia per così dire deliberativa e funziona di più quella rappresentativa, cioè alla fine anche se fossi stata io a fare la mappa degli attori per dire probabilmente non sarebbe stata molto diversa da quella della Regione, perché ti riferisci agli attori che consideri rappresentativi degli interessi del territorio [...]. E poi c'è ecco, questo aspetto; che se vai sul territorio lavori di più con le amministratori locali e i cittadini locali e che so il Parco geo minerario ti viene solo a Cagliari, l'ANCE mi viene solo a Cagliari, l'INU viene solo a Cagliari, altri..ehm si sposta il luogo della discussione verso il luogo della decisione. E questo magari è una limitazione ma forse legata anche al modo in cui operiamo in Regione. Sembra che in questa isola ciò che non accade a Cagliari non avviene, è una cosa un po..e*

*comunque Cagliari è il centro del mondo da questo punto di vista e quindi anche normale che assuma più attori.*

**Docente universitario 1:** *Non vedo partecipazione nelle affermazioni demagogiche dei pacchetti pronti che tutti devono applaudire perché sono perfetti, no questo no, l'educazione si, allora vedo la partecipazione..il desiderio di conoscere il paesaggio e di impadronirsene in questo senso, ma solo in questo senso [...] Per quanto riguarda il coinvolgimento delle popolazioni: Assolutamente si, assolutamente si...è così, Senza che vi sia questa obbligatorietà di legge, le forche gaudine con le..la benedizione da parte dei portatori di interesse, questo lo trovo ipocrita, lo trovo ipocrita.*

**Assessore 1:** *Ma certo, certo e non è che tutti possono esser della stessa idea abbia pazienza. Non è che tutti quanti siano simili è chiaro [...] È chiaro, che c'erano tante opinioni in più poi giustamente principalmente guardi riguardavano i tecnici, di carattere giuridico e tecnico le difficoltà grosse erano queste.*

**Assessore 2:** *No secondo me è delimitata la...secondo me è necessaria nelle NTA introduca delle norme che riguardi i controllo popolare sulle grandi infrastrutture nel rapporto con i territorio [...] Rendere trasparente e partecipativo quel processo, non come sta facendo Renzi con lo sblocca Italia,*

**Associazione 2:** *Cioè è una specie di cosa amministrativa per cui dici" ho convocato i Sindaci, ho convocato le scuole, ho convocato poi non sono arrivate ecc.."certo che interesse ho se non so quale è la ragione, e soprattutto se quello che ne esce fuori da un processo di questo genere non inerisce per niente Se non inerisce se è soltanto un fatto amministrativo la gente rimane a casa propria, neanche va a votare [...] E io le sto dicendo che i limiti sono..cioè non essere dentro un processo educativo pedagogico, e le pedagogie sono pedagogie intergenerazionali intanto, non è che le pedagogie sono soltanto per i bambini sono anche per gli adulti.*

**Associazione 3:** *La partecipazione è una cosa importante ma molto difficile da applicare, in molti casi. Come ti dicevo prima c'è la prevalenza degli interessi dei più forti rispetto ai più deboli, e quindi i primi verrebbero ascoltati maggiormente*

*rispetto ai secondi, poi come ti dicevo anche la questione dei cittadini. Però sono importanti e vanno svolti anche se ripeto è molto difficile fare partecipazione anche perché è impossibile ascoltare tutti. Bisognerebbe chiaramente far riferimento alle rappresentanze, anche come avviene tra Comitati e Associazioni.*

**Urbanista 3:** *Se non c'è progetto non c'è partecipazione, finito, questo è il punto, quindi si discute, si ragiona non in linee generali ma su un progetto, su un progetto di territorio, quindi è anche un progetto di gestione territoriale [...]È il limite, è il limite, comunque qui troverai...spero di esserti stato utile.*

**Docente universitario 2:** *Non esiste alcuna difficoltà se uno sa cosa è uno strumento partecipativo, è l'ignoranza. Esistono oggi metodologie molto..molto articolate molto precise che bisogna conoscere al di là della retorica, esistono gruppi che la sanno fare molto bene, gliene potrei citare qualcuno anche a Cagliari. È stato sollevato il problema delle asimmetrie informative: È implicito in tutti i processi partecipativi, che bisogna governare con attenzione. Questo è implicito dipende*

**Funzionario RAS 2:** *E bè sono le stesse difficoltà che si incontrano a livello politico. La dove la politica si allontana dalla gente poi tu hai chi va a votare il 50% delle persone, e la dove..quel 50% che vota e governa o 15% si mette a fare quello che tu non hai condiviso non hai approvato ma tanto il potere ce lo ha lui. A mio modesto avviso è la stessa cosa, cioè la tutela del territorio può essere un qualcosa che parte dal basso se il basso viene coinvolto in tutte le fasi ma viene coinvolto in maniera tale che diventa anche partecipe e capace di interloquire altrimenti sul paesaggio così come sul territorio il potere lo hanno in mano quattro persone.*

Per quanto concerne i limiti della partecipazione nelle pratiche di governo del territorio e nella pianificazione paesaggistica, emergono dalle riflessioni avviate da parte degli intervistati sei principali problematiche: la rima fa riferimento agli attori coinvolti e alla loro mappatura. Questo primo limite è dovuto ad una difficoltà di fondo legata alla complessità di pianificare un processo partecipativo “aderente al caso” in cui è difficile circoscrivere quali attori siano potenziali portatori di interessi,

e quindi chi debbano essere realmente i partecipanti all'arena decisionale. A questo aspetto relativo alla mappatura degli attori si legano due problematicità fortemente correlate: in prima istanza si incorre nel rischio che non tutti i partecipanti decidano di prendere parte ai tavoli di lavoro così da avere una platea più limitata in cui vengono a mancare attori determinanti alla produzione di scelte e costruzione delle politiche e quindi carente di contenuti. Un'ulteriore istanza sposta la riflessione verso gli attori selezionati e sul loro specifico potenziale di rappresentatività della società civile. A questo primo limite se ne ricollega un secondo riguardante il rapporto fra interesse per il tema trattato e la scala territoriale in cui si applica il processo. Come osservato correttamente da un testimone privilegiato, gli assetti territoriali di una Regione, il paesaggio di determinate porzioni di territorio, sono beni pubblici di tutti di rilevante interesse per la comunità isolana che può condividere il “quadro generale della visione del mondo della Sardegna”. Alla difficoltà di tenere in considerazione questo aspetto si ricollega quanto osservato da un intervistato: più ampia è la platea nell'ambito della pianificazione paesaggistica e più limitata sarà la percezione dell'interesse per il tema. La terza problematica relativa ai limiti della partecipazione emersa dagli estratti riguarda le asimmetrie informative. Alcuni degli stakeholders all'interno del processo partecipativo hanno un bagaglio informativo e conoscitivo superiore rispetto ad altri intervistati ; difatti molto spesso la maggiore difficoltà riguarda la coesistenza del “sapere tecnico e sapere comune” fino a giungere ad una gerarchizzazione degli interessi dovuta ad una biforcazione di interessi “forti” contrastanti quelli “deboli”. Il quarto limite dei processi partecipativi riguarda il rapporto fra partecipazione e aspetti procedurali e amministrativi. Dagli estratti emerge che spesso la partecipazione si riduca a un mero procedimento amministrativo e venga esercitata solamente per via di un'obbligatorietà di legge senza produrre alcun interesse per i cittadini o specifici soggetti. Con ciò non si intende ridurre l'importanza della disposizione di legge anche perché è con essa che, come evidenziato da un testimone privilegiato, si può garantire piena partecipazione favorendo il controllo del cittadino e agendo su una maggior trasparenza sui processi, policies e progetti. Si intende invece rimarcare l'importanza della partecipazione ai

fini educativi; percorsi pedagogici “intergenerazionali” legati non solo ai bambini ma anche agli adulti. La partecipazione è percepita primariamente come strumento indissolubile per l’educazione e la conoscenza del paesaggio e non per assolvere solamente un requisito di legge. Il quinto limite è rappresentato dal rapporto fra livello politico e società civile. Secondo un intervistato le maggiori difficoltà si riscontrano nella dimensione politica; la distanza che viene a crearsi fra sfera politica (governanti) e società civile (governati) determina l’insuccesso della partecipazione nel momento in cui i primi non assolvono a determinati compiti, o meglio portano avanti interessi non condivisi. Un approccio bottom up può avvenire se realmente il livello cittadino viene coinvolto nella tutela del territorio e del paesaggio. A giudizio di un intervistato infine il limite maggiore per la partecipazione risiede nella mancanza di un progetto di territorio; nell’ambito della governance territoriale la partecipazione deve essere strettamente correlata ad un specifico progetto di territorio che comporti anche un suo approccio gestionale senza che essa possa essere adottata per “linee generali”: “se non c’è progetto non c’è partecipazione”. Questo aspetto si riconnette alla specificità di strutturare un processo partecipativo aderente ad un determinato tema. La partecipazione si manifesta in qualità di elemento della governance territoriale come mezzo indispensabile non solo per il progetto di territorio ma anche per una più ampia gestione territoriale. Dalle interviste emerge un aspetto interessante; non esisterebbero delle difficoltà o dei limiti in quanto la buona riuscita del processo partecipativo risiede nella buona conoscenza dello “strumento partecipativo” e dalla metodologia applicata. Problematiche come asimmetrie informative sono “implicite” nel processo, e quindi si tratterebbe di governare tali aspetti con cura e attenzione.

*“Definizione di paesaggio”*

**Urbanista 1:** *Il paesaggio in quanto manifestazione dell’uso etico del territorio, sia all’interno di un sistema di relazioni che vanno oltre il qui e ora. Il paesaggio è avvertito soggettivamente, passo dopo passo, grazie a chi mette la sua puntuale sensibilità nel guardarsi attorno [...] il paesaggio “patrimonio pubblico” è*

*un'aspirazione contraddetta da individualismi che erodono ogni sentimento associativo.*<sup>177</sup>

**Associazione 1:** *E il paesaggio è quello che ci circonda. paesaggio naturale, paesaggio anche dove l'uomo è intervenuto, e ha assunto una connotazione ormai anche storica, rappresenta un'identità di quel paesaggio. Paesaggio è il frutto, diciamo così, di quella che è stata la presenza naturale e umana su un determinato territorio per anni, secoli, millenni. In questi ultimi decenni stiamo riuscendo a rovinare un bel po, ce la stiamo mettendo un po tutta [...] Abbiamo nelle mani un piccolo tesoro ma non siamo bravi a gestirlo bene.*

**Funzionario RAS 1:** *Credo che quella alla quale il PPR e quindi la Regione con il PPR abbiano spostato sia quella più vicino alla definizione data dalla Convenzione europea del paesaggio [...] io terrei quella data dalla Convenzione Europea del paesaggio. , nella traduzione italiana tra l'altro che è differente dalla traduzione in inglese perché può essere inteso in maniera differente, una delle differenze secondo me fondamentali che c'è in quella tradizione è che il..quella inglese fa riferimento ad areale e non a territorio. L'areale è un concetto molto vicino all'ecologia, quindi areale di distribuzione di una specie, faunistica, una specie floristica, e in italiano è stato tradotto in territorio, porzione di territorio. Ecco quindi per il resto è tutto condivisibile perché è quella porzione del territorio in cui si manifestano le interrelazioni fra ..no fattori naturali/e-o antropici, e quindi teniamo quella insomma.*

**Urbanista 2:** *Si, ma anche quella è una visione dall'esterno, è una visione di carta (in riferimento alla Convenzione). Il paesaggio è tale come percepito dalle comunità..è ho capito..! La Convenzione li in quella formula recepisce un portale disciplinare. Il paesaggio è l'esito percepibile delle interazioni che avvengono fra processi naturali e processi antropici, per cui devi tenere dentro tutta la natura come è giusto che sia, oggi ho parlato di ecologia abbastanza spesso però ho detto che uno dei fattori ecologici è anche l'attività antropica. E..le società hanno i valori*

---

<sup>177</sup> Nozione estratta da Roggio, S, 2009, *Paesaggi perduti*, CUEC, Cagliari.



*culturali istituzionali, sociali, comunitari, che valgono. Se si tramandano sono valori che tremano, quindi bisogna lasciarli, sono valori non negoziabili. Se li devo tramandare non li posso negoziare. E quindi sono dei valori che devono essere messi in gioco assieme agli altri. Si tratta di costruire la giusta scala delle priorità e delle opzioni.*

**Docente universitario 1:** *Il paesaggio naturale è un'astrazione perché non esistono paesaggi vergini a questo mondo, esistono paesaggi che mutano perché c'è la dinamica del paesaggio esiste. esistono diverse discipline come la land art e la landscape archeology no, l'una tesa ad evidenziare l'intervento dell'arte anche dell'architettura nel paesaggio l'altro teso a conoscere la dinamicità dei paesaggi e queste due discipline son correlate fra di loro. Ora il paesaggio coltivato è un paesaggio naturale culturale ad un tempo, ma anche il bosco è un paesaggio naturale e culturale ad un tempo, il paesaggio della macchia mediterranea ugualmente [...] il paesaggio è dinamico [...] Il paesaggio è complesso come l'uomo è complesso, il paesaggio è di tutti [...] Ora, il paesaggio ha un elemento oggettivo e un elemento soggettivo. Un elemento oggettivo è l'intreccio tra natura e uomo, e quindi nella fattispecie fra bene culturale e bene paesaggistico. Però l' elemento soggettivo che è il cono visuale, cono visuale fisico e cono visuale ecologico. Allora, il paesaggio..e paesaggio culturale..è..ecco perché ho detto che paesaggi naturali vergini non esistono, il paesaggio è un in fact , della creazione, è l'opera dell'uomo, dell'uomo faber, ma il paesaggio è luogo di meditazione [...]. Allora, tutta questa è bellezza, tutto questo è bellezza, non ci vergogniamo di questo To Kalon, la bellezza in se quella che i greci definivano, non ci vergogniamo, e To Kalon è anche il paesaggio ecco, se dovessi usare una parola userei quella greca. To Kalon è il paesaggio.*

**Assessore 1:** *“Paesaggio esprime le azioni che hanno realizzato gli uomini nel territorio” è vero [...] Il paesaggio ecco non è una cartolina immutabile, non l' ho detto io lo ha detto questo docente come si chiama..universitario questo Venditelli [...] Il paesaggio guardi, il paesaggio è tutto [...] Per me il paesaggio rappresenta..non i paesaggio così come avviene in una cartolina. Il paesaggio*

vissuto, ciò in cui l'uomo vive in cui l'uomo cresce in cui l'uomo lo migliora e lo adatta e si adatta alla natura selvaggia è la vita stessa dell'uomo. Ascolti..Bisogna distinguere paesaggio e ambiente. Ora parlavo più dell'ambiente che del paesaggio, perché difendendo l'ambiente è l'ambiente che crea il paesaggio [...] però il paesaggio è..è la ...io penso questo, è la creazione diciamo così dell'ambiente che ha fatto il buon Dio dove ha inserito l'uomo e l'uomo in esso ha vissuto ha elaborato lo ha difeso [...] Ma se l'uomo ha deciso di vivere lì è necessari oche viva nel rispetto dell'ambiente ma facendo anche le opere necessarie per salvare la vita, farsi i l lavoro, la famiglia, il benessere della società. Chi vede l'ambiente come una cartolina non vede l'ambiente o il paesaggio vede altre cose. Di solito quelle visioni del paesaggio le hanno chi sta troppo bene, chi parla..quelli che parlano dall'alto ma non ana mai marciadu in campagna..io ti devo dire questo, questa Giunta ha esso l'ambiente e il paesaggio come fulcro portante dello sviluppo del territorio.

**Assessore 2:** Il paesaggio è altra cosa, il paesaggio vuol dire anche salute, vuol dire anche ordine, vuol dire anche alimentazione...[...] Il paesaggio è praticamente il luogo governato nel quale ciascuno vive. Governato, che non è un fatto emotivo, è un fatto governato, perché il governo significa tutela secondo me anche di una parte che non m interessa, quando u territorio è governato è paesaggio, quindi è di tutti, perché è governato. Se invece è gestito è di qualcuno non è di tutti, se è governato è di tutti.

**Associazione 2:** Paesaggio è per me ciò che io riconosco e... quando dico riconosco ne leggo tutti gli elementi che lo costituiscono, cioè lo capisco. Cioè non è una cosa che diventa...che mi sopraffà in qualche modo, è qualcosa che io capisco e che , potrebbe essere anche..come dire.. ciò che ha detto Roden “quella cosa che c'è e aspetta che uno sguardo la guardi e la riconosca” io sono stata formata esattamente a questo quindi per me è quello il paesaggio.

**Associazione 3:** È importante preservare il paesaggio, però il paesaggio incontaminato, privo di fenomeni antropici è davvero raro perché l'uomo è intervenuto. Il paesaggio in questo senso rappresenta il luogo in cui l'uomo vive e per questo è molto importante e va tutelato e preservato ma allo stesso tempo è

*indispensabile anche un suo intervento, l'aspetto economico è quello che conta in definitiva[...]. Si, ripeto l'aspetto economico è molto importante.*

**Urbanista 3:** *No vabbè hanno fatto già fatto dei libri su questo, in particolare Franco Zagari con 48 definizioni di paesaggi, però.. diciamo che dal mio punto di vista, e gli strumenti ce ne mettono in evidenza ogni giorno, sono i paesaggi sociali che devono essere rappresentati per contrastare in qualche modo la necessità di dimensionamento e quantificazione dei nostri attuali strumenti di pianificazione, quindi anche quando noi parliamo di partecipazione e di individuazione degli attori e territori, la vera sfida oggi è la costruzione dei paesaggi sociali, e questo è il punto a cui dobbiamo far riferimento. Io che insegno urbanistica e insegno fondamentalmente a guardare.. quantitativamente allo strumento e alle possibilità dello strumento, mi rendo conto che la vera porta che noi dobbiamo aprire è quella dei territori dal punto di vista dei loro capitali umani e sociali, ed è difficile soprattutto da radicare nelle pratiche convenzionali della pianificazione urbanistica.*

**Docente universitario 2:** *Uso uno schema analitico per leggere i sistemi locali che parte dal fatto che ogni territorio parte da un confine, che è importante individuare. Il confine è determinato dalla policies congruente o dal tema che io analizzo di ricerca [...] e quindi un paesaggio si gestisce...ecco perché l'inclusione progettuale, un attore collettivo in grado di gestire. Un attore collettivo non è la collettività nella sua totalità, ma sono gli insiemi degli attori che contribuiscono a mantenere quel paesaggio. l'insieme degli attori che contribuiscono a mantenere quel paesaggio vanno individuati, quindi esiste un confine delle specificità che costituiscono un paesaggio diverso da un contesto ad un altro, esistono attori direttamente implicati nella gestione del paesaggio, popolazioni [...] è l'insieme di questi elementi in cui gli uomini, terzo elemento, costituiscono le popolazioni, hanno una rilevanza specifica rispetto a quelle specificità territoriali, pastorali, viticole, olivicole, i paesaggi sono..di pesca, non so, e quindi definire un paesaggio a prescindere degli attori non ha senso.*

**Funzionario RAS 2:** *Ma paesaggio non posso fare altro che dare la definizione che da il Codice Urbani, è quella porzione che rappresenta..cioè*

*praticamente le..l'aspetto di quelle persone che vivono quel determinato ambiente e territorio, coincide con l'identità delle popolazioni, con l'idea che hanno le popolazioni, e..diciamo il paesaggio è la parte, la sintesi della parte biotica e abiotica di quella porzione di territorio, è il vestito di quell'ambiente.*

Per la maggior parte degli intervistati il paesaggio è dato dalla forte relazione fra uomo e natura. Alcuni di loro nella definizione di paesaggio sposano quella espressa dalla Convenzione Europea del paesaggio del 2000. Esso viene categorizzato come “patrimonio pubblico” che viene percepito soggettivamente nella sua componente soggettiva, vale a dire l'intreccio tra uomo e natura, e la componente oggettiva rappresentata dal “cono visuale fisico e cono visuale ecologico”. La dimensione dinamica che caratterizza il paesaggio è basata su una forte connotazione storica in cui si rilevano gli interventi attuati dall'uomo, dalle società e dai propri valori istituzionali, sociali, culturali che fanno in modo che il paesaggio stesso si caratterizzi per tutta una serie di “valori” che sono certamente tramandati ma non possono essere negoziati. Il paesaggio, che si caratterizza per tutte queste componenti valoriali a cui bisogna aggiungere – come ben specificato da un testimone privilegiato – salute, ordine, alimentazione, necessita di essere governato da tutti gli attori e non riservato ad una gestione limitata ai pochi detentori del potere decisionale in materia di governo del territorio. Come osservato negli estratti, le popolazioni assumono una rilevanza fondamentale nella definizione del paesaggio in quanto esse rappresentano una determinata specificità territoriale; ad un determinato paesaggio corrispondono determinati attori che caratterizzano uno specifico contesto paesaggistico. È importantissimo quindi determinare una “scala delle priorità e delle azioni” fra valori non negoziabili, componenti del paesaggio e imprescindibili azioni antropiche esercitate dall'uomo. Dagli estratti emerge come il paesaggio sia percepito come un veicolo per lo sviluppo del territorio a cui deve essere associata una componente economica che determina necessariamente interventi antropici che devono essere conciliati con attività di tutela tenendo conto di una grande sfida che oggi giorno riguarda la costruzione dei paesaggi sociali in cui si assiste ad una

valorizzazione dei capitali umani e sociali che devono essere declinati – nonostante le difficoltà – nelle “pratiche convenzionali della pianificazione paesaggistica”.

Nello sposare la definizione proposta dalla Convenzione, alcuni testimoni privilegiati individuano delle problematiche legate prima di tutto ad una questione terminologica; infatti la versione inglese della Convenzione fa riferimento al concetto di “areale” che, nella versione italiana è stato tradotto con “territorio, porzione di territorio”.

In seconda istanza, a giudizio di alcuni testimoni privilegiati la Convenzione “recepisce un portale disciplinare” dove viene manifestata una “visione dall’esterno” o “visione di carta” in cui pare si prescindano dagli aspetti specifici che caratterizzano un determinato paesaggio e le relazioni che intercorrono fra di esse.

Dalle interviste sono emersi come già evidenziato nel precedente paragrafo ulteriori temi di rilevante interesse ai fini della ricerca.

#### *Ulteriori aspetti e considerazioni analitiche sullo strumento del PPR*

**Associazione 1:** *Uno dei limiti più grandi, anzi forse il limite più grande, è stato quello comunque di dare, fino all’adeguamento degli strumenti urbanistici e al nuovo PPR vigenza ai vecchi Piani urbanistici approvati sulla base dei vecchi PTP illegittimi. Perché dico questo? Perché l’illegittimità dei vecchi PTP si sono poi riversate sui piani urbanistici, ce ne erano una dozzina approvati, pensiamo a Teulada, a Santa Teresa di Gallura, quei Piani hanno continuato ad avere vigenza, ad avere applicazione [...] Si sulla base di una norma transitoria del PPR, si art. 15 [...] mi riferisco..non alla Legge regionale 8/2004 mi riferisco alla normativa di Piano, norma tecnica di Piano [...] Sì, sono i motivi per cui hanno costruito a Malfatano, a Teulada e questi posti qua.*

**Funzionario RAS 1:** *Mi sembra forte che in Italia l’unica Regione che ha detto “io il sistema”. Perché è di questo che si sta parlando di sistema di centri storici “quindi il sistema che rispecchia la mia identità è importantissima” poi si*

*può condividere non si può condividere ma questo è un altro paio di maniche, però questo dice il PPR ponendo il vincolo sui centri storici.*

**Urbanista 2:** *Allora, il PPR sardo ha una serie di manchevolezze, lacune legate ad un eccesso di fretta...[...] una delle lacune più gravi sta proprio negli assetti normativi e, in una sorta di ..secondo me “equivoco disciplinare” per cui al PPR sono stati attribuiti tutti i contenuti urbanistici e quasi nessuno di carattere paesaggistico. In modo particolare i territori non urbani, a parte le questioni periurbane sono trattati tutti alla stessa maniera, cioè il paesaggio agrario ha un assetto normativo uguale dappertutto. Questa è dal punto di vista paesaggistico una lacuna. Perché un paesaggio di vigne non è uguale ad un paesaggio di oliveti [...] Così come i paesaggi boscati sono diversi fra loro, e danno luogo a paesaggi che son radicalmente diversi da quelli che abbiamo citato fino ad adesso, e ancora una volta non possono essere oggetto di una disciplina omogenea che non presta attenzione alle differenze [...] molto limitata, troppo limitata a ciò che produce effettivamente il paesaggio. per non parlare di altri paesaggi interessantissimi e specializzati come alcune culture orticole o alcune colture frutticole, e..e anche poca attenzione perché appunto non c’era uno sguardo paesaggistico nella costruzione dell’apparato normativo per esempio che rapporto intercorre fra insediamento e paesaggio [...] proviamo a dire che è un problema di governance, nel senso che questa parola anglofona che a tanti piace, e di cui ci si riempie facilmente la bocca viene spesso fraintesa. Gli inglesi distinguono fra government e governance. La governance di solito..un rapporto multilivello, che fa uso del principio di sussidiarietà che pratica il più possibile per costruire frontali e quelli verticali si realizzano solo appunto in termini di sussidiarietà. Nel caso del PPR questo non è avvenuto. Cioè quel ragionamento che cercavamo di formulare prima i riferimenti alle conferenze e al modo in cui furono condotte erano fondamentalmente un modo burocratico amministrativo che attiene più alla sfera del government non della governance ed è stato forse il limite principale del PPR quegli altri che ho evidenziato prima sono limiti di carattere disciplinare però il problema vero del PPR è questo al di là di tutte le cose che ho evidenziato prima che non sono moltissime*

*alla fine dei conti ma che ci inducono a dire che meriterebbe di essere riguardato.. Aggiornato diciamo, rivisitato anche alla luce delle esperienze di pianificazione paesaggistica successive a quelle della Sardegna che presentano alcuni spunti di interesse, intanto perché fanno uso di tentativi di governance soprattutto in Puglia ci sono questi tentativi di costruire schemi strategici, patti con i produttori del paesaggio...[...] E quando io misuro gli effetti, quasi 10 anni oggi di distanza dal 2006, no sono passati 8 anni e mezzo dal 2006 cosa noto? Noto alcune questioni, noto per esempio che è stato molto difficile che è stato difficile redigere i PUC in adeguamento a quel piano, noto per esempio che c'è un abuso di alcuni termini che son declinati molto molto molto male, faccio un esempio, piace moltissimo in Regione chiedere "Ma la avete fatta la copianificazione del centro storico?"; quella che loro chiamano copianificazione, e non lo è, si riduce esattamente a questo, alla ripermetrazione dei centri di antica e prima formazione [...] I cosiddetti centri matrice, che sono stati perimetrali sulla base di cartografie 1:25000 dell' Istituto Geografico Militare, elevata 1956, e che evidentemente la conoscenza diretta permette di definire meglio, quindi ci vorrebbe anche un po di umiltà da parte di chi per così dire sovrintende al processo di piano nell'ammettere che nella scala 1:25000 ti può sfuggire qualcosa e a una scala più vicina al livello del suolo si vedono meglio alcuni dettagli. E per dire, quando si va lì si deve proporre una nuova perimetrazione, si devono portare studi che non sono esattamente quelli di un piano particolareggiato ma che sono molto analitici, secondo chi è il funzionario che esamina ti chiede quasi il piano particolareggiato, dopo di che viene a girare il cappello e conviene tenerlo rovesciato in mano e pretendere che questo perimetro possa essere accettato. Questa non è copianificazione è una banale richiesta di autorizzazione, non c'è collaborazione istituzionale fra un funzionario, e un altro funzionario o progettista che deve portare malloppi di carte magari [...] Chiamiamola revisione ma non chiamiamola copianificazione, perché insieme non si è fatto alcun che. O presupporrebbe che si faccia insieme, e anche questa idea del fare insieme presupporrebbe in fin fine quasi una orizzontalità della relazione e così non è. Quindi io trovo che ci sia un abuso di alcuni termini un uso distorto degli*

*stessi , un camuffamento di pratiche maneggiate da prima semplicemente modernizzate con la parola nuova [...] il PPR aveva delle grandi pecche sul piano appunto della governance, però passato il momento caldo della prima fermentazione, in qualche modo aveva sortito una sorta di pedagogia.*

**Docente universitario 1:** *Si, ora i beni culturali paesaggistici sono beni identitari, dunque non si capisce come si possa distinguere gli uni dagli altri, invece fu attuata questa distinzione in quanto si temeva che una radicale identificazione di beni paesaggistico culturali avrebbe fermato l'economia in Sardegna [...] Io credo che con il PPR si avrebbero avuto anche troppi compromessi, avevo ricordato anche la non coerenza in tutti i casi alle NTA relative ai centri matrice, dunque se i centri matrice erano quelli della prima elevata IGM io a più riprese ho fatto riferimento alla documentazione cartografica anteriore costituita al Catasto De Candia costituita dal certato catasto e per i centri abitati è ancora costituita da cartografia anteriore per i centri principali Oristano, Cagliari ,Sassari e così via. Allora alla mancata coerenza tra il riconoscimento del centro matrice di antiche zone A dei vecchi PRG con le aree di urbanizzazione testimoniate cartograficamente è frutto di un compromesso..di un compromesso, di un compromesso politico [...] ci sono troppi interessi in gioco, ci sono troppi interessi in gioco [...] Allora, l'intelligenza nel normare il paesaggio non appartiene a una parte politica ma è patrimonio della comunità, della comunità nazionale, della comunità internazionale.*

**Assessore 1:** *Il PPR diceva qui tu non puoi far niente salvo l'intesa, è questa la cosa, e queste intese sai cosa hanno determinato allora?2000000 di mc sul mare e nessuno ne parla ecco [...] veda l'intesa fra la giunta di allora dell'On. Soru e il Ministero e si accorgerà, si accorgerà..che è stato promulgato il PPR senza l'intesa con il Ministero [...] io non voglio polemizzare..la natura del PPR è giustissima, ha capito?nessuno la ha mai contestata, non la ha mai contestata nessuno, son ostate contestate alcune parti del PPR principalmente il fatto che non si riusciva ad approvare un PUC, il fatto delle intese.*

**Assessore 2:** *Le intese avevano questa funzione cioè di spiegare ai cittadini che poiché entrava in vigore un nuovo compendio di norme qualcosa rimaneva fuori*



*e qualcosa veniva compiuta con la vecchia legislazione. Questo punto di diritto che studiammo con Prof. Urbani che faceva parte del Comitato scientifico, secondo me è stato la forza il nocciolo giuridico della bomba atomica, nel senso che tutti i ricorsi..noi abbiamo subito qualcosa come 120 ricorsi al TAR sul PPR mica 2 e li abbiamo praticamente vinti tutti e quelli che abbiamo perso ci hanno prescritto delle modifiche di dettaglio e delle precisazioni che riguardavano l'applicazione di certe norme solo nella fase..transitoria cioè nella fase di recepimento dei PC perché una volta che il Comune adotta il proprio PUC alcune norme non hanno più senso perché sono state recepite e quindi ci ha precisato questo. Quindi questo fattore giuridico secondo me è stata la carta vincente che ha reso la pianificazione non solo un fatto nuovo ma anche un fatto non facilmente scardinabile cioè oggi..25 febbraio 2015 il PPR in vigore è il PPR che abbiamo licenziato noi.*

**Associazione 2:** *Io proprio penso ci sia stata proprio una sorta di timidetta, di auto suggestione sul fatto che attaccavano ecc, quando uno ha le idee chiare che quel bene collettivo e che quello doveva essere fatto tutto, perché alla fine buona parte del PPR era pronto per tutta la Sardegna e bisognerebbe oggi ripartire da lì, invece dopo un anno di questa ulteriore esperienza siamo esattamente al palo.*

**Associazione 3:** *Ma per le zone costiere ecco, il PPR ha imposto una tutela molto rigorosa, ora è vero che antropizzare il territorio non è certamente un aspetto positivo, io sono favorevole alla tutela.*

**Urbanista 3:** *Io parto dal PPR, il PPR è fondamentalmente..lo definirei un documento strategico per due motivi: e qui ti richiamo il fatto di singoli articoli e delle relazioni con i beni paesaggistici d'insieme. Il PPR è un documento strategico per due motivi, fondamentalmente il primo motivo è che nel 2006, la Legge Salvacoste è del 2004 ma il Piano viene approvato nel 2006..nel 2006 tutti i territori avrebbero dovuto adeguare la propria strumentazione urbanistica al Piano sovraordinato che è il Piano paesaggistico. Quindi ci sarebbe stata un'azione, come possiamo dire..un'attivazione di un processo che avrebbe avuto durata pluriennale. Quindi non un Piano che avrebbe avuto la sua attivazione immediata ma che avrebbe comportato un processo pluriennale di adeguamento di tutta la*

*strumentazione urbanistica di tutti i Comuni della Sardegna, e questo è il primo elemento per cui il Piano paesaggistico è strategico, è un documento strategico. Il secondo elemento è che fondamentalmente il Piano paesaggistico avrebbe costruito una sorta di sensibilità al paesaggio che fino ad allora era mancato, perché mettendo in campo tutta una serie di attori territoriali, che non erano soltanto i tecnici comunali, ma tutti coloro che si occupavano di paesaggio i qualche modo, questo avrebbe costruito una sensibilità al paesaggio che fino ad allora era mancato [...] Quindi questo è il motivo per cui è un documento strategico. Questi sono i due punti che definiscono il PPR documento strategico. La vera innovazione del Piano paesaggistico; allora la prima innovazione abbiamo detto, a seguire..come recepimento del Codice Urbani, la Regione Sardegna può deliberare in materia di paesaggio scegliendo i propri beni paesaggistici, e questo è un primo punto ma questa è la normativa nazionale. Il Piano paesaggistico va oltre [...] e fa capire che i processi ambientali non sono processi che si limitano a categorie dimensionali legate alla dimensione della fascia costiera anche se ovviamente deve legarsi, come fa la Salvacoste e come fa lo stesso PPR, a elementi dimensionali legate alla dimensione della fascia costiera [...] Il secondo elemento, diciamo strategico di indirizzo, è il fatto che l'ambito di paesaggio, che è come possiamo dire..la figura spaziale di riferimento del PPR, così come le ecologie sono quelle del Piano territoriale di coordinamento [...] Però la Convenzione Europea del paesaggio diciamo che da soltanto delle linee guida, l'operatività la dà lo strumento. Quello che volevo farti notare prima e che forse non ho spiegato così chiaramente è che da un lato si guarda al livello regionale, con un occhio al Codice Urbani e alla gestione della tutela del bene paesaggistico con la definizione, con le prescrizioni, con gli indirizzi che vale per tutto il territorio regionale, e dall'altro attraverso gli indirizzi d'ambito si guarda alla gestione del paesaggio relativa a quell'ambito specifico con un occhio legato al futuro non al presente o al passato [...] Per cui con tutte le carenze che può avere il PPR, perché è stato fatto molto in fretta per apporre un freno a quel vuoto normativo che abbiamo detto prima con tutte le carenze di carattere tecnico, l'impianto concettuale del PPR è assolutamente innovativo, lo era*

*allora e lo è ancora oggi. è andato benissimo con la Salvacoste perché ha comunque imposto uno stop a procedimenti che erano in atto, ma lo ha imposto guardando al futuro e guardando alla possibilità che l'ambito di paesaggio diventasse un ambito progettuale di intervento attivo per la tutela del paesaggio, per la tutela e io direi gestione del paesaggio perché poi la tutela non è altro come io devo gestire in maniera coerente con la struttura del Piano il mio paesaggio.*

**Docente universitario 2:** *Allora, in passato il PPR non aveva definito gli aspetti relativi alle aree interne e alle aree agricole, non aveva dato se non delle direttive di massima attraverso un documento che è stato firmato da Gambino, Salzano...[...] Sì, Roberto Gambino Salzano e Antonello Sanna avevano dato una nota direttiva per le aree agricole per le questioni relative ai paesaggi agrari nell'ambito del PPR Sardegna ma è rimasta una nota di indirizzo perché diciamo..non erano stati declinati di conseguenza una serie di...indirizzi quadro che prevedevano tra l'altro tenga conto, già elementi di multifunzionalità se non ricordo male.. si presentavano una serie di norme relative ai centri storici ed evitare l'abbandono, aree naturali e sub naturali.*

**Funzionario RAS 2:** *Il PPR innanzitutto pur essendo stato definito per tutto il territorio della Sardegna già sotto la Giunta Soru è stato approvato solo per gli ambiti costieri e quindi questo è già un limite. Poi diciamo che pur essendo stato approvato nel 2006 è caduto nel 2009 e il tempo di applicazione è sicuramente era più lungo. In quei tre anni molto è stato fatto nel senso che un'altra cosa che il PPR aveva riscontrato quindi cercato di mettere in pista per poter essere attuato era la collaborazione con i Comuni, nel senso che il PPR poteva essere considerato un progetto di massima, un progetto generale mentre il PPR esecutivo di dettaglio non..poteva essere solo il mosaico degli strumenti urbanistici aggiornati e quindi aveva attivato questo cantiere di collaborazione con tutti i Comuni, aveva costruito quello che chiamavamo Ufficio del Piano dove ... praticamente sulla base della disponibilità volontaria dei Comuni si individuavano alcuni gruppi di lavoro che collaboravano aiutando i Comuni a portare avanti l'adeguamento dei PUC al PPR.*

Dagli estratti si evidenziano alcuni aspetti peculiari del PPR. Prima di tutto la sua dimensione fortemente strategica. Il Piano, il primo adeguato al Codice Urbani su tutto il panorama nazionale, si caratterizza per uno strumento che attiva un processo pluriennale di adeguamento degli strumenti urbanistici comunali, interessando quindi un numero notevole di Comuni. La seconda componente strategica del PPR è data dalla costruzione di una “sensibilità sul paesaggio” come mai avvenuto in precedenza nelle altre stagioni della pianificazione. La componente strategica del PPR è data dagli Ambiti di paesaggio i quali, mediante contenuti, prescrizioni ed indirizzi rispondono non solo alla normativa nazionale ma anche alla definizione di azioni strategiche soppesate ad un ambito territoriale specifico. A questi aspetti estremamente rilevanti tali da rendere il PPR uno strumento straordinario nel panorama nazionale, i vari intervistati mettono in luce delle problematiche e criticità. Al di là della rigidità del vincolo sui centri storici che secondo l'intervistato può essere più o meno condivisibile, le maggiori criticità si riscoprono nel comparto normativo. Prima di tutto il PPR nella sua attuazione ha reso vigenti, sulla base della normativa transitoria, i diversi Piano Urbanistici Comunali approvati sulla base dei PTP riversando su di essi le illegittimità dei vecchi Piani paesistici su cui si sono pronunciate diverse sentenze. Dagli estratti emerge come il PPR si caratterizzi per degli assetti normativi che altro non sono – secondo alcuni intervistati – degli “equivoci disciplinari” in quanto all’intero paesaggio urbano, che si caratterizza per aree urbane e periurbane, corrisponde un unico impianto normativo, e così anche per le aree agricole, dove ai diversi paesaggistici caratterizzanti queste aree deve rispondere ugualmente un impianto normativo unitario. Il PPR secondo gli intervistati si caratterizza per contenuti più urbanistici che paesaggistici con una logica corrispondente più ad un sistema di government che di governance espressa anche nelle Conferenze di co – pianificazione. Lo stesso termine co – pianificazione che allude ad una buona pratica cooperativa fra diversi attori su vari livelli di governo, con il PPR è stata ridotta ad una “banale autorizzazione” nonostante lo sforzo da parte della Regione di attuare una reciproca collaborazione con i Comuni per le fasi di adeguamento dei PUC al PPR, fase che

pare aver prodotto esiti piuttosto deludenti considerato l'esiguo numero dei Piani adeguati. Lo strumento dell'intesa, rientrante nella sfera della collaborazione interistituzionale, in linea di principio aveva come compito far comprendere ai cittadini come, nonostante il cambiamento della normativa, vi sarebbero iniziative appartenenti alla precedente legislazione che sarebbero comunque stati portati avanti, generando però tutta una serie di interventi permissivi non curanti della tutela del paesaggio in diverse aree del territorio sardo. Il limite maggiore del PPR è rappresentato dalla sua piena efficacia circoscritta principalmente nelle aree costiere senza essere estesa nella sua interezza anche nelle aree interne della Sardegna. L'applicazione di uno strumento di portata così elevata ha necessitato di tempi piuttosto distesi a cui si è aggiunta la problematica del cambio di guida politica che ha rallentato - se non addirittura cristallizzato - il processo di implementazione del PPR. Nonostante tutto, a giudizio di alcuni intervistati il PPR necessiterebbe di una rivisitazione anche alla luce delle nuove esperienze di pianificazione paesaggistica avviate in altre realtà regionali d'Italia, come il caso del Piano paesaggistico attivato dalla Regione Puglia.

*Sardegna Nuove Idee – ulteriori aspetti legati alla struttura e ai contenuti del processo*

**Funzionario RAS 1:** *Vorrei ricordare che SNI inizia con le Conferenze territoriali, in quel momento c'è solo la Regione. era un processo di ascolto, non un vero e proprio processo partecipativo, un processo di ascolto di territori che poi è sfociato in diverse anche...azioni, in una quella della L.4/2009, che era il cosiddetto Piano casa ma non è solo Piano casa, che ha affrontato delle problematiche emerse durante le conferenze territoriali, con particolare riferimento alla necessità di avere un Piano dinamico quindi con l'aggiornamento e revisione del Piano, biennale, e poi alcune problematiche riferite ai centri storici, centri matrice di antica formazione che ha portato un po anche a rivedere la disciplina in merito, e poi appunto la necessità di avviare una fase di aggiornamento del Piano che fosse maggiormente cauta su territorio che avesse comunque maggiore attenzione verso le*

specificità locali [...] soprattutto più condivisa dai in qualche maniera... si una maggior progettualità [...] erano tutti invitati a partecipare, poi c'era chi partecipava e chi no... per quanto riguarda i tavoli più combattuti: dipende, dipende dagli ambiti territoriali.. io partecipai a quella del sud Cagliari, fu ottenuta al CISAPI. sicuramente Muravera... era abbastanza combattuta! Cioè combattuta, sul tavolo veniva fuori tutto e di più, vecchi progetti, anche che erano un po fuori dal paesaggio vero e proprio perchè molti poi portavano sul tavolo esigenze di grandi infrastrutture di grandi trasformazioni che avevano ipotizzato dieci anni prima vecchi Sindaci [...] Allora nelle conferenze territoriali sicuramente erano...per quelle che...Alghero Arzachena, sicuramente le più combattute [...] praticamente diciamo che le conferenze più combattute...ma non più combattute.. più vivaci [...] stiamo parlando delle conferenze territoriali. Nove conferenze. Le conferenze erano nove, poi c'era processo partecipativo per la definizione di una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio e della Sardegna, nove conferenze ma poi c'è stata una seconda unione con 3 tavoli tematici dove sono stati raggruppati un po quelle che erano i risultati...io per esempio avevo il tavolo insieme al Direttore generale i principi fondativi del PPR [...] poi c'erano...tre tavoli fondamentalmente e poi a conclusione c'è stata la conferenza plenaria a fine giugno mi pare dove sono stati un po diciamo create le forme di tutto il processo ed è scaturito poi quelle che erano la visione del Piano e i contenuti di alcune disposizioni normative da fare nel breve periodo per superare le criticità emerse [...] Per quanto riguarda le maggiori criticità: normativa sicuramente [...] sicuramente tutti premettevano che non erano condivisi i principi fondativi del PPR, quindi questo era sicuro. I centri di antica formazione, la visibilità dei centri storici [...] per quanto riguarda le conferenze territoriali, una cosa importante è che comunque prima della vera e propria conferenza c'era una riunione preparatoria in cui gli attori invitati venivano comunque come dire...anche preparati rispetto a quelle che erano..come si sarebbe svolta la riunione, un incontro preparatorio per avere poi la propria conferenza, quindi c'era questa attività preordinata che ha contribuito moltissimo poi durante le conferenze per fare emergere quelli che erano i temi. L'organizzazione di SNI:

veniva da una convenzione con l'Università, una volta che si è chiuso il processo con le Conferenze si è attivato il processo SNI. organizzavamo i tavoli. molto attivo diciamo, comunque per quei tavoli, quelli incontri più partecipati erano tavoli quasi territoriali quasi a livello d'ambito..o comunque per raggruppamento di ambiti [...] c'è un errore di fondo secondo me in tutte queste forme di partecipazione, che..ci si aspetta che il livello di esigenze sia come dire pari al nostro, noi abbiamo delle problematiche affrontiamo delle problematiche mentre invece molto spesso le esigenze del territorio sono diverse, e a volte come ho detto prima il concetto di paesaggio che è un concetto molto alto a loro sfugge, quindi secondo me per poter elaborare meglio queste forme di partecipazione ci vuole una fase di tipo diverso, comunicativa all'inizio di tipo di verso, forse preparatoria, forse introduttiva, ora non lo so sto affrontando adesso in questo tavolo la cosa, sono pensieri liberi, forse con queste forme..no..di inizio di introduzione alle problematiche, allora si riesce anche ad ottenere molto di più, una risposta più diretta da parte dei territori, questo perché nel 2006 quando uscì il PPR io riscontravo una cosa; il vocabolario del PPR era un vocabolario nostro, non c'era uno che capisse una parola fuori di quello che c'era scritto [...] Cioè c'è stato quasi un difetto..da parte nostra forse..da alcune Regioni, un difetto di comunicazione, certe cose non sono state spiegate in maniera adeguata, diciamo così, dall'altra parte non sono state recepite bene, quindi un esempio banale, si faceva a distanza di tre anni si faceva ancora confusione fra fascia costiera e ambito, cioè limite della fascia costiera e limite d'ambito. Sono due cose completamente diverse [...] c'erano politici ma anche tecnici che dicevano alla popolazione che il territorio all'interno dell'ambito era completamente vincolato, come se la linea della fascia costiera coincidesse con la linea d'ambito. invece no, è proprio concettualmente diverso, completamente diverso. anche l'agro, è stato una delle normative più dibattute. No ma anche sui termini..relazione eco sistemica..cos'è? Le connessioni ecologiche [...] Prima di farli capire che la siepe era una connessione ecologica anche la siepe ce ne è voluto eh. Quindi certi elementi che per chi ha costituito il PPR erano all'ordine del giorno, facili, penso anche alle forme del paesaggio i geomorfologi i tacchi, per gli altri erano pietre, è

vero sono anche pietre ma sono anche altro, sono anche dei paesaggi geologici quindi il segno della nostra storia, della nostra terra [...] Quindi c'è stata forse questa mancanza di comunicazione all'inizio nella partecipazione, quindi la risposta è stata forse diversa, molto diversa. Ancora il porto, la strada, no, il ponte, questi erano gli elementi di cui si sentiva l'esigenza [...] è qua che forse SNI e le conferenze hanno cercato di intervenire nel senso "spieghiamo, quello che..ascoltiamo quello che non hanno capito, lo spieghiamo, poi vediamo se abbiamo fatto qualcosa di sbagliato noi, torniamo indietro e lo correggiamo"[...] Per quanto riguarda SNI invece... dipende, perchè comunque ci sono stati tre tavoli, i primi due hanno interessato comunque diverse aree geografiche il terzo invece era per il paesaggio ecco... si assolutamente mappe cognitive [...] e poi c'erano comunque dei collaboratori [...] una cosa importante sia delle conferenze che del primissimo tavolo è che noi andavamo nei territori e non il contrario. È questa è stata una cosa molto apprezzata. Una cosa che ci veniva detta inizialmente "La Regione viene da noi" perché c'era un po questa visione... del centralismo di Cagliari [...] Ambito Planargia-Montiferru: si la Planargia ha modificato l'ambito. Una cosa particolare è che gli ambito di paesaggio nel 2006 furono in parte criticati come accorpamento come riconoscimenti "perché è così perché quello fuori, perché io dentro, ma io mi sento appartenere più a questo e non a quell'altro.." di fatto dopo qualche anno invece hanno cominciato a riconoscersi dentro quell'ambito e paradossalmente quando si è presentata la possibilità di rivedere l'appartenenza ad un luogo diciamo, all'ambito di paesaggio, le comunità hanno iniziato a dire "no no ma io in effetti mi sento di appartenere" alla fine si sono riconosciuti in quell'areale, escluso questi Planargia..che hanno dovuto modificare, perché Villanova Monteleone che è un ambito ha preso la parte alta della valle del Temo [...] moltissimi Comuni dell'interno chiedevano "perché non venite da noi ?" il dialogo in pratica era "perché non avete fatto questo fin dall'inizio?" Facciamo questo insieme e il PPR interno lo costruiamo insieme". Perché comunque moltissimi di questi territori avevano anche una parte del territorio comunale all'interno dell'ambito e non pianificato dal PPR.



**Urbanista 2:** *Le tre fasi erano organizzate secondo..diciamo tre obiettivi principali. Il primo obiettivo e quindi la fase che mi corrispondeva aveva.. un primo obiettivo recondito mai dichiarato da noi ma che poi era..anche il risultato importante raggiunto, la costruzione di un clima di fiducia e di interazione che serviva per costruire il tavolo delle questioni per così dire, le questioni emergenti e i paesaggi emergenti. La seconda fase è avvenuta alla bellezza di quasi un anno di distanza dalla prima perché in mezzo sono intervenute..dall'inizio della prima non dalla prima..perché in mezzo sono intervenuti un cambio di assessore, anche queste contingenze della politica influiscono, e anche il cambio di assessore ha un significato [...] Per esempio l'incertezza su chi sarebbe stato il Direttore generale con il cambiamento di assessore, quindi per così dire poteva mancare il quadro di riferimento. Per cui dopo una prima fase che è stata condotta in maniera molto serrata, e diciamo tutto fra la fine della primavera e l'inizio dell'estate, poi durante l'estate abbiamo aggiustato tutti i report, poi c'è stato un silenzio tombale per tutta la durata dell'autunno, dopodiché di colpo in dicembre c'è stata un'accelerazione. Questa accelerazione ha portato alla costruzione di una seconda fase che non era quella che era stata ne progettata ne messa a contratto che ha visto un passaggio pesantissimo [...] La prima fase era fatta di 14 laboratori sul territorio che aggregavano volta per volta alcuni ambiti di paesaggio [...] Quindi c'è stata proprio un'inversione di tendenza da parte della RAS dal momento in cui la RAS si manifestava vicino ai territori ad una fase in cui ha voluto avocare a se sia sul piano della prossemica cioè convocando la gente a Cagliari, sia sul piano organizzativo perché sottraevano a noi la conduzione dei gruppi, la facevano assumere ad un dirigente o funzionario regionale e noi li facevamo a volte la facilitazione e a volte nemmeno quello perché appunto la situazione diventava più difficile da governare. Quindi già li si sono mostrate le corde di alcune scelte che non erano coerenti con il progetto iniziale. La seconda questione è che in pratica la seconda fase e la terza sono state invertite, nel senso che la RAS rilanciando la propria iniziativa per così dire ha fatto una scelta che non era prevista, cioè si è posta l'obiettivo di disegnare ambiti locali di paesaggio che non avevamo previsto nel progetto [...], è successo un*

*pandemonio un putiferio perché non volevano separarsi come ambito di paesaggio, volevano restare tutti uniti avevano il timore che separandosi sarebbe diminuita la massa critica e quindi anche la capacità di attrarre i finanziamenti legati ai progetti. Quindi questa è stata un'operazione fallimentare da molti punti di vista. La terza fase che doveva essere quella da condurre a sintesi, appunto perché c'è stata una sorta di inversione in consistita in una sorta di messa cantata in cui la RAS ha preso tutti i principi, cioè o meglio i concetti che erano emersi nella prima fase li ha fatti diventare principi della pianificazione [...] La terza fase doveva essere solo una questione di sintesi in cui noi avevamo già in qualche modo evidenziato non proprio a priori ma in corso dalle prime risultanze, alcuni tipi di paesaggio, cioè stavamo tematizzando la discussione e questa cosa doveva emergere in realtà già dalla seconda. Cioè la seconda doveva costituire la fase di discussione su alcuni tipi di paesaggio [...] Difficoltà riscontrate (es asimmetrie informative ecc): Un po' sì, ci sono state perché..mm..li c'è stata imposta una accelerazione pazzesca. Cioè dall'oggi al domani iniziamo "questo è il calendario Queste sono le aggregazioni dei 27 ambiti laboratori [...] Per quanto riguarda l'aspetto ritenuto "sperimentale" del processo SNI: Mha! La prima volta che si è dato luogo a veri processi partecipativi era il 1962 ed erano i Comitati di zona del Piano di Rinascita. Ai Comitati di zona partecipavano i rappresentanti delle forze sociali e i rappresentanti del territorio, quelli erano stati i primi esempi di partecipazione in Sardegna [...] ci si può fare belli con poco. In realtà la tecnica che abbiamo usato nella prima fase [...] Ma noi facevamo una sorta..se vuole gliela illustro una di quelle fasi, anzi dovrebbe essere scritto nei report però le posso dare documenti. Nella prima fase funzionava sempre con questa sequenza. Facevamo aprire le danze al funzionari dirigente regionale di turno che doveva fare il suo bel pistolotto. è anche divertente vedere la differenziazione fra i vari pistolotti nei diversi territori, lo dico senza..c'erano molti diversi stili, molti diversi temi caldi, em...poi aprivo io che di solito facevo l'altro mio pistolotto costituito da due parti fondamentali. Una che spiegava che cosa avremo fatto, trasparenza tipica di qualunque approccio partecipativo è spiegare che cosa faremo, spiegare dove vogliamo arrivare e dire*

*alcune cose normalissime..normalissime per chi si occupa di questo ad altri possono sembrare strane. Una parte mi serviva per aprire davvero le danze ed era che noi avevamo fatto precedere una prima fase zero che è stata interessantissima perché era una fase in cui assieme agli uffici si era fatto un lavoro di messa insieme per così dire, di tutta la progettualità locale, quindi quello che era emerso nei documenti della progettazione integrata nei laboratori territoriali [...] Per quanto riguarda la selezione degli attori: Non li abbiamo selezionati noi, li invitava la Regione [...] Io lavoro per una istituzione, e l'istituzione è stata richiesta da una istituzione e quello che io devo fare è garantire la correttezza cosa che abbiamo fatto [...] tra l'altro il Direttore generale era riuscito ad ottenere una collaborazione di ANCI [...] chiamiamola task forse anzi di cui ne faceva parte anche un mio collega [...] Per quanto riguarda l'empowerment dei cittadini: Nei confronti dei cittadini poca cosa, a parte qualche tecnico, qualche.. qualcuno di questi che avevano il loro interesse particolare detto alla Guicciardini, da tenere sotto.. sotto controllo non hanno fatto granchè. Dispositivo SNI: un Metaplan, Però no nera un Metaplan.. Ma se mi devo avvicinare così ad altre tecniche era quello. In realtà noi avevamo proposto.. Noi abbiamo proposto un mix ma non è nulla di sperimentale si fa sempre [...] Il Metaplan non è una mala tecnica presenta un mucchio di pregi rispetto a quella che ho usato su SNI, ma rappresentava una limitazione forte che è questa. Il Metaplan era stato usato nei laboratori territoriali per la progettazione integrata quando era assessore alla programmazione Pigliaru e aveva lasciato memoria ad un lavoro che non aveva lasciato esiti. Per cui riproporre lo stesso approccio avrebbe potuto richiamare alla memoria un'esperienza non sempre positiva [...] Partecipare significa essere disposti a farsi male, perché significa predisporre alla frustrazione delle proprie aspettative, bisogna capire con che spirito si partecipa [...] Ecco nel caso di SNI c'è stata una sorta di mistificazione degli esiti per cui nessuno si è assunto la responsabilità di dire perchè questo e non un'altra cosa [...] Non è una partecipazione piena, non è un vero empowerment a me piace molto di più l'empowerment in chiave ideale ma non si costruisce empowerment ul paesaggio, è*

*un po difficile, è troppo ampio. E l'empowerment lo insegna jon Fredman si realizza dentro le comunità piccole.*

**Assessore 1:** *Se lei parla di SNI è una cosa completamente diversa da come loro hanno lavorato [...] Ma noi abbiamo attivato, mi sembra fossero allora 14 e più laboratori ma sono state fatte delle cose importantissime che ancora esistono, con delle antenne...guardi...(mostra i documenti)è una cosa bellissima, però queste cose al signor Soru e alla sua compagnia non vanno bene, perché non sono mai andate bene.*

**Urbanista 2:** *La differenza sostanziale è questa, io ho curato il documento metodologico operativo sulla costruzione del processo partecipativo [...] Io ho partecipato soltanto alla costruzione della metodologia perché poi sono stato chiamato come ANCI a far parte di una task force che avrebbe dovuto informare i territori sulla realizzazione di questo processo partecipativo. Che cosa doveva fare operativamente la task force del Dipartimento e la task force di ANCI? Due ruoli assolutamente differenti però assolutamente coordinati. Allora il tema era, per quanto riguarda la task force ANCI la comunicazione e informazione degli attori locali sulla presenza di questo progetto, ma fondamentale ci dovevano essere due cose, viste alla luce di alcune criticità del PPR [...] Il primo era verificare la delimitazione degli ambiti apportando gli opportuni aggiustamenti fatti dai territori relativamente al proprio ambito di paesaggio [...] Da questo punto di vista noi come task force ANCI promuovevamo anche l'utilizzo di questo blog Sardegna geoblog che veniva..non fatto da noi, noi eravamo semplici informatori sull'utilizzo di questo strumento [...] apro un'altra parentesi sulla task ANCI, i territori avevano una grande necessità di interagire anche con ANCI e che ANCI si facesse portavoce delle loro esigenze presso l'Amministrazione regionale e tutti ci dicevano "va bene modificare il PPR va bene modificare il PPR dal punto di vista delle delimitazioni e indirizzi", non si parla di concetti non si parla di contenuti, tutto quello che è avvenuto fuori dopo è avvenuto in separata sede per altre situazioni che non riguardano il processo SNI come penso strumentalmente alcuni abbiano voluto mettere in evidenza [...] Ruoli;Per quanto riguarda le strutturazioni pratiche: Delle*

questioni pratiche e tecniche l'Assessorato, assolutamente. Per quanto riguarda tavoli, laboratori, architettura del processo: Quello noi, la struttura organizzativa "mettiamo insieme tot ambiti ecc " si è occupata la Regione [...] L'idea era questa. Costruire delle macro aree di riferimento da cui iniziare il processo strategico per la definizione e interpretazione di scenari progettuali strutturati a partire dalle misure e azioni indicate da Piano. Cioè pesare agli indirizzi come scenari progettuali effettivamente dove i territori potessero dire la loro su quale progetto di territorio pensavano per il loro ambito. Questa era l'idea. Come si sarebbe dovuti partire su questa cosa? ..ecco queste sono le condizioni che fanno partire il processo cioè i requisiti tecnico strutturali che supportano il processo strategico, nel senso che la necessità di un supporto in particolare per le amministrazioni che non fossero lasciate sole a gestire i livelli della pianificazione ma potessero mettersi insieme Regione, Province Enti locali e così via.. un occhio rivolto alle dinamiche europee...prendere spunto da ITACA perché quello era stato il momento di incontro [...]noi avevamo avuto dei feedback assolutamente positivi dai partecipanti, quindi questo doveva essere(Si stava leggendo i documento) [...] La RAS non doveva partecipare al laboratorio per scelta del processo in modo tale che i territori si sentissero liberi di dire quello che volessero per raccontare i propri territori, e questa era la struttura dei primi tavoli [...] La popolazione deve essere sempre presente, però non è nella popolazione che io cerco..nella categoria popolazione che io cerco diciamo l'attivazione della procedura. Io la cerco da soggetti territoriali che si prendono carico e responsabilità di adottare determinate indicazioni, determinati indirizzi, perché poi ricordati che ci sono soggetti che hanno titolarità istituzionale e rappresentativa che hanno il compito di trasferire queste informazioni alla popolazione, o che comunque hanno la responsabilità delle loro azioni perché sono la titolarità rappresentativa di quei territori, quindi non li puoi mettere dopo. ANCI lavora prima e costruisce fundamentalmente un clima di fiducia per lavorare insieme sulle criticità del PPR, per vedere se ci sono delle possibilità di... per quanto riguarda la collaborazione fra ANCI e SNI: Si si, due cose separate in ogni caso noi andavamo preliminarmente.

Il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee rappresenta una macro componente del percorso partecipativo avviato dalla Regione Sardegna nel 2009 che ha inizio con le Conferenze territoriali e tavoli tematici. Da quanto emerge dagli estratti già le Conferenze territoriali – nove Conferenze – sono state piuttosto combattute, animate o come definite dai testimoni privilegiati “più vivaci” da cui sono emersi spunti di riflessione per poter operare sul paesaggio sardo. Prima di tutto è emersa la necessità di avere un Piano più dinamico ma viene anche specificato che molti degli attori coinvolti hanno rivolto l’attenzione ad argomenti che esulavano dal tema paesaggistico come vecchi progetti portati avanti dai vari Comuni. Gli esiti delle Conferenze sono poi stati ripresi nei Tavoli tematici dove sono emerse criticità che hanno riguardato l’assetto normativo del PPR, le problematiche sui centri storici, e, in vari casi, è stato manifestato un disaccordo con i contenuti del PPR per giungere poi alla Conferenza planetaria e conclusiva della prima fase del percorso partecipativo. Un aspetto positivo nella strutturazione di questa prima fase di ascolto dei territori risiede nell’aver predisposto momenti preliminari di incontro in cui poter preparare i vari partecipanti alle Conferenze e tavoli tematici. SNI invece rappresenta il secondo step del percorso partecipativo; si tratta di un vero e proprio processo partecipativo di carattere “progettuale”, e quindi teso alla costruzione di scenari e non solo processo di ascolto. Come esplicitato dalla Convenzione tra Regione e Università, il processo partecipativo è stato realizzato congiuntamente dai due soggetti a cui si aggiunge una collaborazione con ANCI mediante la costituzione di una task force avente come obiettivo preparare i vari Comuni, informandoli del processo Sardegna Nuove Idee e promuovendo l’uso della piattaforma online Geoblog. Come evidenziato da un testimone privilegiato, i vari Comuni hanno manifestato la necessità di rivisitare il PPR ma non di rivederne i contenuti e i concetti. L’implementazione del processo partecipativo ha subito delle evoluzioni in corso d’opera rispetto a quanto pianificato nel contenuto metodologico. Lo scopo iniziale era concentrato sulla costruzione di macro aree per avviare un processo strategico teso a definire scenari progettuali sulla base delle azioni e misure indicate dal PPR e non di orientare successivamente l’attività partecipativa verso una

revisione dello strumento. Se la prima fase è stata indispensabile per consolidare un clima di fiducia con i partecipanti ai Laboratori, la seconda fase ha subito delle modifiche procedurali (calendarizzazione e tempistiche) e contenutistiche con “l’obiettivo di disegnare gli ambiti”. Questa seconda fase si è rivelata fallimentare in quanto moltissimi Comuni, che inizialmente avevano manifestato una certa ostilità verso la predisposizione degli ambiti di paesaggio nel 2006, in questi incontri laboratoriali hanno rimarcato il loro intento nel non volersene discostare, e di sentirsi appartenenti a quella realtà paesaggistica. Ulteriori modifiche al processo in itinere hanno riguardato la presenza della Regione Sardegna nei vari incontri. Inizialmente il progetto di SNI non vedeva coinvolta la Regione nei vari Laboratori al fine di fare in modo che i vari attori istituzionali non fossero influenzati, così da favorire il clima di fiducia con maggior informalità con l’intento di emergere i diversi bisogni dei vari territori con meno ostacoli. Compito della Regione Sardegna è stato occuparsi della selezione degli attori e dell’accorpamento degli ambiti, mentre al Dipartimento alla task force dell’Università di Sassari il compito di coordinare i lavori e di procedere alla moderazione, nonché come rimarcato la predisposizione del Piano metodologico. I vari interventi hanno visto come protagonisti iniziali i vari funzionari e rappresentanti della Regione Sardegna, a cui hanno seguito i moderatori della task force del Dipartimenti di Architettura Urbanistica e Design che si preoccupavano di chiarire cosa si stava facendo esattamente, in che maniera si intendeva procedere e lo scopo del processo partecipativo. Da un punto di vista strumentale, la tecnica adottata dai progettisti di SNI è stata un mix di dispositivi che hanno dato forma ad uno strumento dalle caratteristiche simili al Metaplan. Non si decise di adottare fin dal principio un vero e proprio Metaplan in quanto questo strumento, adottato precedentemente in Sardegna in occasione della Progettazione integrata, non aveva garantito esiti fecondi. SNI non ha rappresentato a giudizio dei testimoni privilegiati una piena partecipazione. Il processo effettivamente non ha prodotto effetti di empowerment anche perché, come si evidenzia negli estratti, non si può ottenere empowerment sul paesaggio dato che questa funzione della partecipazione può essere realizzata ed espressa dalle piccole comunità. Anche nei confronti dei

cittadini, scarsamente partecipanti se non per interessi personali, non si hanno avuto esiti fecondi in termini di empowerment. Va specificato che, come sostenuto da un intervistato, prima ancora che ricercare il coinvolgimento della popolazione, nei processi decisionali di questo tipo e su una scala territoriale delle dimensioni regionali, vanno ricercati gli attori aventi la “titolarità istituzionale e rappresentativa” come primo passo verso la costituzione del corpo civico.

*“Il Piano Paesaggistico dei Sardi”*

**Urbanista 1:** *Si chiamavano proprio progetti o piani strategici...che se un signore, poniamo Berlusconi, ha una bella idea, la presenta, e vi è un riconoscimento unanime da parte della Regione, il Comune..quel Comune, e la Provincia, si può fare in deroga alla pianificazione paesaggistica un intervento al quale si riconosca appunto una grande validità strategica per la Sardegna.*

**Associazione 1:** *Accoglieva le previsioni del piano determinate dalla legge sul golf e le rendeva appunto permanenti, e dava corpo praticamente a tutti quelli che li erano i desiderata e un po' dell'imprenditoria immobiliare, solo che appunto..innanzitutto non aveva la necessaria copianificazione con il MIBAC, e poi era privo di motivazioni anche sul piano giuridico, noi lo abbiamo impugnato e infatti, finalmente in dirittura d'arrivo perché stavamo andando a giudizio, nell'ottobre del 2014 la Giunta Pigliaru ha deciso... Tamblè, di annullare tutto quanto [...] secondo il testimone privilegiato si trattava di: Una nuova pianificazione [...] Uno stravolgimento. Infatti si è sempre parlato di uno stravolgimento, un nuovo Piano, un Piano farneticante [...] veniva introdotta la possibilità diciamo quasi automatica della deroga [...] ce n'è di roba che comunque sia confligge. Se è bene d'insieme, se è addirittura definita come risorsa strategica, come è che può essere tranquillamente oggetto di un'azione eversiva da parte del Piano per l'edilizia?*



**Funzionario RAS 1:** *Un Comitato scientifico c'era perché si costruiva un Piano, poi di fatto il PPS era una revisione attenzione eh, è una revisione di quello esistente*

**Urbanista 1:** *La scomparsa del bene paesaggistico d'insieme non sta scritta da nessuna parte. Una volta che tu lo elimini come bene paesaggistico. Il concetto di tutela è meno esteso. non decade però è meno esteso, si riferisce piuttosto a singoli beni [...] Ha funzionato di nuovo per compartimenti stagni così come aveva funzionato il PPS (lapsus del testimone privilegiato) [...] in realtà, il PPS è stato fondamentalmente un'operazione di chiusura mandato per recuperare consensi.*

**Docente universitario 1:** *Allora, una legislatura che propone il PPR un'altra legislatura che propone un'inversione di rotta però senza un contesto ideale, scientifico a cui fare riferimento.*

**Assessore 1:** *nel nuovo PPS non veniva scritto da nessuna parte che venivano riattivate assolutamente le vecchie lottizzazioni [...] nel PPS abbiamo elaborato e sviluppato gli indirizzi delle loro linee guida [...] per quanto riguarda la concertazione con il Ministero: No no no non c'è stato problema [...] L'opposizione chiaramente ha fatto la sua parte ha ascoltato...il PPS... volevamo distruggere l'ambiente le solite cose questa è la verità [...] da bene paesaggistico diventava un sistema, noi lo chiamavamo sistema dove tu..(sistema ambientale), Perché? Perché ti consentiva di poter programmare in determinate zone ciò che poteva essere programmato sempre di concerto Ministero Regione Comune, mai da soli, mai!*

**Assessore 2:** *Secondo me il PPS era un esercizio funzionale ad un disegno e anche poco credibile, cosa vuol dire salvaguardare se poi tu nei 300 metri fai costruire, cosa vuol dire? Cioè, metti in gioco i due valori, rispetto ad un terzo cittadino che ti dice "quel bene è mio" [...] E infatti il Governo non lo ha neanche preso in considerazione [...] Quell'aspetto che mettevano lì con la strategicità inventata..invece il Codice del paesaggio dice che le norme della pianificazione paesaggistica non possono essere rimosse nemmeno dalle norme di carattere economico strategico ne generali e settoriali, cioè dice esattamente il contrario.*

**Organizzazione 2:** *Era illegittimo, non aveva nessuna concertazione con il Ministero, con il MIBAC.*

**Organizzazione 3:** *Il PPS era uno strumento diverso dal PPR e lo si voleva smantellare.*

**Urbanista 3:** *Diciamo che il PPS interviene sulla questione della legge sul golf, sulle fasce fluviali [...] cosa è successo nel PPS? È che non essendo riusciti, non avendo potuto, o non volendo non lo so, siamo un termine un po più soft, non riuscendo ad intervenire nella fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme, cosa succede [...] il PPS fa un'altra cosa, aggiunge una cosa che non c'era prima, il glossario delle definizioni, quindi io che non so più che cosa è un bene paesaggistico d'insieme vado nel glossario giusto? [...] fascia costiera, e qui dovrei trovare fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme e capisco cosa è la fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme e cosa trovo..la fascia costiera così come individuata dal PPR è un sistema ambientale, il sistema ambientale è una cosa completamente diversa da bene paesaggistico d'insieme, è chiaro? È chiara la sottigliezza del ragionamento? [...] la fascia costiera è diventata un sistema ambientale che è una cosa completamente diversa, tutto è un sistema ambientale [...]È sottilissima questa cosa, cioè stiamo entrando in considerazioni molto tecniche però risponde alla domanda “chi ha partecipato alla redazione delle NTA? Cioè i pianificatori erano in correlazione con i giuristi?”*

**Funzionario RAS 2:** *Se lei si legge il primo comma del PPS [...] comincia “vista la legge tal e tali, il comma tal e tali, e tal e tali il PPS..” e che cacchio vuol dire? Per me il primo comma è la differenza tra, il primo comma del PPR e il primo comma del PPS è lo spartiacque del diverso approccio al territorio tra il Piano paesaggistico e quello che è venuto dopo [...] Il PPS ha preso questo, ne ha tenuto la copertina perché insomma la copertina almeno tra...contestazioni e critiche ha il suo riconoscimento dell'UNEP il riconoscimento del MIBAC e lo hanno completamente svuotato.*

Dagli estratti il PPS si configura come uno strumento finalizzato a “smantellare” il PPR. Si assiste quindi ad un’inversione di rotta che la Giunta di centrodestra compie rispetto a quanto portato avanti dalla precedente di centrosinistra. L’illegittimità del PPS deriva da una mancata co – pianificazione con il MIBAC in cui questo strumento si costituisce come un “nuovo Piano” e non una revisione o aggiornamento. Sono due le componenti che fanno del PPS un nuovo strumento che scardina i principi ispiratori della filosofia del PPR; prima di tutto la scomparsa della fascia costiera come bene paesaggistico d’insieme e classificata invece come sistema ambientale dove il principio di tutela è meno esteso. La seconda componente è quella che può essere definita “strategica”. Infatti accogliendo le previsioni della legge sul golf e del Piano casa potevano essere attuate di concerto fra Regione, Comune e attori privati azioni strategiche programmatiche di interventi tesi a scardinare i principi di tutela istituiti dal PPR, rendendo lo strumento della deroga quasi automatico. La strategicità proposta dal PPS mirava ad una rimozione - non attuabile sulla base delle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio - delle norme paesaggistiche con quelle di carattere economico e strategico. Oltretutto, la costruzione del PPS pare abbia funzionato “per comparti stagni” in cui i pianificatori non abbiano interagito con i giuristi, così da redigere delle Norme Tecniche d’Attuazione in cui tanti elementi configgono fra di loro. Infatti, a giudizio di un intervistato, non vi è alcuna corrispondenza fra la definizione della fascia costiera come bene d’insieme e risorsa strategica e azione eversiva del Piano per l’edilizia su di essa. Questi elementi sono alla base - insieme a tanti altri<sup>178</sup> - di un totale stravolgimento del PPR che configurano il PPS come un nuovo Piano paesaggistico e non una revisione come invece indicato dalla classe politica di centrodestra.

### *Geoblog e uso delle tecnologie di rete*

**Funzionario RAS 1:** Alla domanda se geoblog avesse funzionato il testimone privilegiato risponde: *no. geoblog è stato uno strumento strano, secondo*

---

<sup>178</sup> Per una lettura più accurata si rivedano gli estratti allegati in appendice.

*me ha delle potenzialità enormi, però anche lì secondo me manca una forma di.. ma da un lato di educazione, da un lato bisogna tenerle vive queste cose, molto vive [...] Ma se uno mi dice segnala i tuoi paesaggi, ci sono delle buone esperienze, le aveva fatte la fondazione Benetton, su “paesaggi ...amati?” qualcosa del genere. Però c'era dietro un movimento una sensibilizzazione [...] Il problema era infatti che bisognava registrarsi, e non tutti potevano registrarsi perché l'accesso libero è venuto solo dopo, accesso libero previa registrazione perché essendo Geoblog istituzionale lo gestivamo noi..alla domanda se fosse rivolto principalmente alle Amministrazioni: esatto, chi aveva in mano le password generalmente aveva poca dimestichezza con gli strumenti, perché in teoria geoblog... Noi dovevamo dare quello che...anche modifiche dell'ambito ok, progetto te lo segnalo e te lo disegno qua, poi ci vediamo [...] probabilmente aprendolo a tutti, sempre moderato ovviamente da qualcuno. no lo apri con l'identità di face book o di twitter ed è molto più semplice per esempio. Sarebbe stato molto meglio, anche perché così ti sei già tagliato fuori i cittadini, i politici non lo usano assolutamente, solo qualche amministrazione comunale illuminata lo ha fatto ma..se io scrivo e poi non ho un feedback o lo hai solo da me..finita, cioè.. e poi no, comunque lo devi rendere vivo, secondo me, lo devi aggiornare costantemente.. fatto disegnare i suoi paesaggi, qualcosa del genere.*

**Urbanista 2:** *Avevamo ottenuto il rilascio del geoblog che era uno strumento che poteva offrire delle potenzialità. Alla domanda a chi fosse rivolto geoblog si risponde: Solo alle Amministrazioni comunali. C'erano solo due password una per la parte politica, il Sindaco, una per la parte tecnica, responsabile dell'ufficio tecnico. E quindi siccome ANCI aveva questo compito di stimolare all'utilizzo del geoblog per discutere su questi benedetti ambiti locali [...] ecco c'è un problema legato agli strumenti di partecipazione. Il geoblog poteva costituire un strumento interessante però l'accesso limitato a tecnico e Sindaco riduce di nuovo la partecipazione sul geoblog al surrogato della partecipazione in presenza delle nostre riunioni [...] sono poco meditati sono scritti con la pancia e non con la testa. Nell'interazione in presenza intanto funzionano tutti i canali di comunicazioni non*

*solo quello verbale ma anche quello paraverbale [...] prossemico, e nell'interazione diretta ci può essere un confronto e una risposta immediata e ci può essere un chiarimento, e nell'uso della rete anche quando si usa la mail si corre dei rischi di fraintendimento spettacolari [...] comunque rappresentano dei limiti però magari per costruire delle forme di sondaggio online si poteva anche pensare, non tanto a livelli di blog quanto piuttosto a forme di sondaggio o di questionario online, delle opzioni consultive.*

**Assessore 2:** *È stata una carta vincente, a parte che entravi e ti documentavi e quindi visite di professionisti Sindaci e anche cittadini, quello è coinvolgimento partecipazione.*

**Urbanista 3:** *Alla domanda se avesse funzionato geoblog i testimone privilegiato risponde: Non lo so, penso di no, credo di no perché i territori non hanno risposto perché c'era una sorta di incertezza sulle finalità degli obiettivi di questo processo [...] c) realizzazione e attivazione del portale web – piattaforma interattiva di supporto al processo che fondamentalmente doveva essere Geoblog ma che poi non lo è stato.*

Lo strumento della piattaforma online Geoblog è stata caratterizzata da un solo livello informativo e non ha favorito forme di partecipazione online. È stato riservato principalmente ai Comuni e potevano accedere solo Sindaci, amministratori e, solo in un secondo momento, è stato esteso l'accesso libero. Dagli estratti si evince come i territori non abbiano risposto all'uso del portale Geoblog nonostante lo sforzo dell'ANCI nel promuoverne l'utilizzo. A giudizio degli intervistati poteva essere uno strumento dalle grandi potenzialità se fosse stato reso accessibile a tutti anche mediante accesso da social network, con lo scopo di intensificare l'interazione e promuovere attività – come successo con altre iniziative – di segnalazione e costruzione dei paesaggi, per renderlo più attivo, aggiornato e dinamico, interattivo e non limitato al solo livello informativo. Geoblog è stato ritenuto secondo degli intervistati vome un “surrogato della partecipazione” che non ha assolto al supporto al processo partecipativo differentemente dall'interazione in presenza, che viene

percepita come più efficace in quanto produce effetti sicuramente fecondi mediante un migliore utilizzo dei canali verbali, paraverbali e prossemica.

*“Educazione, formazione, professionalità, sensibilizzazione”*

**Urbanista 1:** *La sociologia è una disciplina che merita come si dice “di essere curata da quelli che ne sanno di quel tema”[...] Quando si fanno quelle forme per capire cosa sta accadendo, cosa si vuole, bisogna farle un po' finalizzate. Cioè, non si può andare in una discussione senza degli obiettivi.*

**Organizzazione 1:** *Io penso che l'Università abbia..diciamo così..un ruolo importante da giocare, lo ha giocato sempre troppo poco [...] Spesso e volentieri..diciamo che son ostati singoli docenti, singoli attori all'interno dell'Università a giocare il loro ruolo, ma come progettisti magari non come complesso, non come centro di ricerca, non come centro di studio, neanche come indirizzo per carità.. Deve fare di più. Per quanto riguarda il lavoro in un'ottica interdisciplinare: Anche [...] Nel 1999 venne tenuta..organizzata dal MIBAC la prima e unica conferenza nazionale sul paesaggio a cui ho partecipato anche io come relatore, e uno dei punti delle prospettive, degli obiettivi, era proprio quello di avere, di riuscire a trovare uno strumento di gestione, di pianificazione, di gestione di promozione del paesaggio a livello nazionale, quello era uno degli obiettivi..poi, non è stato più perseguito, però era uno degli obiettivi..far capire che attraverso appunto la pianificazione paesaggistica in tutte le varie Regioni*

**Funzionario RAS 1:** *C'è una questione di base, il paesaggio non si insegna da nessuna parte, ne alle elementari ne alle medie ne ai licei ne ai professionali dove si insegna? Da nessuna parte. O uno prende quel canale e quindi comincia a capire, un pochino nella materia della geografia ma adesso mi sa che l'hanno tolta adesso anche dai piani di studi [...] Esistono anche educatori ambientali esistono tante forme no di sensibilizzazione di comunicazione di preparazione della comunità a queste problematiche [...] si assolutamente in linea con la Convenzione, la Convenzione prima di attuarla tutta ce ne vorrà.*

**Urbanista 2:** *Una volta una Professoressa che poi mi ha esaminato in concorso con cui mi hanno assunto disse che il nostro limite era che lavoriamo con le persone, noi pianificatori. Probabilmente è un limite però a quel punto ho cercato di imparare a lavorare con le persone. Con alcune non riesci a tirare fuori più di tanto perché magari hanno le loro rigidità, con altre puoi provare a spostare il fuoco dell'attenzione e magari vengono fuori anche delle cose interessanti [...] la partecipazione può essere causa di vera frustrazione anche per chi la conduce perché comunque tu ti aspetti un risultato e tu ci hai anche messo la faccia e che il risultato non si consegua non è esattamente un esito favorevole. Poi ci sono quelli che si chiamerebbero esiti secondari o anche esiti non attesi che sono spesso positivi per esempio il fatto che attraverso la partecipazione si generano affettività verso i luoghi e verso i primi risultati del lavoro e quindi per esempio quei luoghi quei risultati quegli esiti vengono difesi [...] La responsabilità è ovviamente una responsabilità politica, cioè rispetto alla decisione finale spetterebbe anche l'onore di...non voglio dire di assecondare totalmente gli esiti partecipativi perché a volte secondo come è la platea degli attori che partecipa.*

**Docente universitario 1:** *le regole dei Beni culturali e del paesaggio sono regole per tutti sono per i cittadini e sono per quelli che vengono in questi luoghi.[...] bisogna iniziare dall'educazione, allora sì! si diverrà soggetti consapevoli senza dover aspettare gli appuntamenti della storia [...]quindi educazione serve..serve la conoscenza popolare del paesaggio, la conoscenza popolare dei nomi dei luoghi, la conoscenza popolare della memoria del paesaggi scomparso ecc assolutamente ma non serve hai tecnici, serve come tesoro alla comunità.*

**Assessore 1:** *L'ambiente è di tutti... è un bene di tutti glielo ho già detto è un bene immenso è un bene sociale è un bene di tutti noi.*

**Assessore 2:** *Riferito al PPR: promuove la valorizzazione delle singole identità che vanno filtrate. Io credo che questo risultato sia ottenuto, adesso serve un'altra operazione culturale, cioè il miglioramento , la copertura interna, la seconda parte va fatta...va aperto un grosso dibattito sull'uso dell'agro [...] è*

*necessario fare un lavoro che anzi che fare regole arrivi al dettaglio che dentro un isolato frazionato in diverso modo ciascuno di queste particelle sappia cosa può fare e cosa non può fare, lo sa già sulla carta, non c'è bisogno di chiedere al tecnico comunale.*

**Organizzazione 2:** *I processi partecipativi si fondano esattamente su un livello di conoscenza e di competenza che sono due livelli distinti, non mi basta soltanto saper conoscere devo agire di competenza per poter dire a quel signore li “no guarda questo articolo non significa questo significa un'altra cosa” ok? E non può essere soltanto la partecipazione un processo antagonistico, è un processo dialettico ecco.*

**Organizzazione 3:** *Manca un'educazione all'urbanistica, al territorio e ci sarebbe davvero bisogno di un processo che educasse le persone all'urbanistica, al territorio e all'ambiente.*

**Urbanista 3:** *Il paesaggio non è soltanto quello che è così come percepito dalle comunità che abitano i territori, ma è anche quello che in qualche modo viene concepito come un patrimonio di tutti di chiunque fondamentalmente, e quindi cercare di costruire processi di costruzione di sensibilità al paesaggio è l'elemento per cui noi possiamo costruire i paesaggi anche dal punto di vista sociale [...] quando ti dicevo sensibilità intendevo considerare forme di auto organizzazione dei territori che possano mettere a valore la loro differenza con altri territori [...] per dire “il problema è questo mettiamoci insieme per attivare processi di progettazione insieme che possano considerare quel problema” altrimenti se non c'è un progetto di tutela del paesaggio, un progetto di paesaggio, l'auto organizzazione, la progettazione partecipata rimangono tutte parole.*

**Docente universitario 2:** *Professionalità. Competenze...il processo partecipativo ripeto, deve definire chi, quali soggetti includo, gli stakeholder o i destinatari del progetto o tutta la popolazione? È un problema va definito secondo il progetto. Come? Con quale metodologia?*



**Funzionario RAS 2:** *Questa metodologia di definizione della fascia costiera non più come una linea acritica geometrica bensì come una diciamo...una variazione, una variabile tra quello che poteva essere l'ambiente influenzato dal mare rispetto all'ambiente influenzato rispetto all'ambiente interno, è stata una metodologia che si è potuta concretizzare grazie alla molteplicità di competenze che hanno lavorato dentro il PPR perché per leggere il territorio è necessario diciamo un ragionamento globale su tutti i diversi aspetti.. Interdisciplinare, cosa che mancava nei vecchi PTP, cioè per poter leggere il territorio e arrivare a sintesi ci vogliono tante competenze [...] la mancanza di percezione del paesaggio deriva dal fatto che abbiamo perso la percezione del valore del bene pubblico, perché la facciata della mia casa non è mia, ma è di tutti.*

L'ambiente e paesaggio sono considerati patrimonio di tutti, e non riservati ai pochi. La mancanza di una educazione all'ambiente e alle tematiche paesaggistiche e urbanistiche ha scaturito un disinteresse verso la percezione del paesaggio derivante anche dalla perdita della percezione del bene pubblico, e pertanto, sulla base di quanto emerso dalle interviste, vi è la necessità di attuare forme di educazione, di sensibilizzazione e di formazione al paesaggio. Le professioni che operano direttamente sul il tessuto sociale come pianificatori, sociologi, e tecnici della partecipazione sono ritenute come frustranti in quanto non spesso si giunge agli esiti prefissati – anche se vi possono essere forme di soddisfacimento con gli esiti secondari - la quale attuazione dipende necessariamente dalla volontà politica. Dagli estratti emerge la necessità di figure professionali orientate alla costruzione di una sensibilità verso il territorio e il paesaggio che producano mediante attività di partecipazione fenomeni di auto organizzazione sociale per mettere a “valore la loro differenza con altri territori” tramite il “progetto di tutela del paesaggio”. I processi partecipativi devono presupporre una determinata professionalità, conoscenza e competenza che creino momenti di confronto costruttivi e dialettici, secondo un'ottica interdisciplinare, in cui un ruolo rilevante dovrebbe essere assunto dall'Università nel svolgere funzioni di interesse generale per il territorio e il paesaggio non come molto spesso avviene in maniera singola limitatamente ad azioni

progettuali ma come complesso e centro di studio, in un' ottica interdisciplinare al fine di produrre strumenti – come professato in passato e purtroppo mai ideati – inerenti non solo la pianificazione bensì la gestione e la promozione del paesaggio a livello nazionale in quanto il paesaggio è anche patrimonio culturale.

*“Rapporto fra pianificazione e politiche*



**Urbanista 2:** *Io sono stra convinta di una cosa [...] se è vero che il PPR è la madre di tutti i Piani, il Piano paesaggistico dovrebbe interagire con molta forza ma come ho detto prima, parlavo di paesaggi delle zone interne, con le politiche agricole. Nel momento in cui il Piano regionale di sviluppo, il Piano di sviluppo rurale, l'applicazione della partner in sede locale opzionale disattendono alcune degli aspetti che la Pac, considera per esempio appunto la tutela del territorio sul piano idrogeologico il presidio e una serie di cose, tu hai compromesso l'ipotesi di conservazione del paesaggio e di tutela attiva. Il paesaggio non è una cosa come si diceva nella 1497/39 che si può guardare come quadro, non è che gli fai la foto e così rimane. Chiede di essere messo in relazione con il tempo, con le stagioni, con la luce del giorno e il buio della notte, con il lavoro quotidiano periodico che va eseguito perché conservi quel tipo di assetto che non è una fotografia cristallizzata ma è solamente l'esito percettibile di un processo più intenso, profondo, e dinamico [...] Allora se tu non interagisci sulle politiche agricole sulle politiche energetiche [...] cioè non le puoi ridurre alle sole norme urbanistiche, al lotto minimo edificabile, ma devi unire agli aspetti descrittivi tutti gli elementi indicativi, tutte le politiche tutte le azioni concrete che danno luogo a quel paesaggio altrimenti rischia di non funzionare. Quelle azioni riescono a dare luogo se hanno una economia che le sostiene.*

**Docente universitario:** *Il PPR non può essere staccato dal gruppo delle politiche esistenti. Cosa significa che non può essere staccato dalle politiche? Significa semplicemente che ci deve essere un rapporto fra le regole che il PPR andrà a dare e le politiche in termini di policy concrete che sono quelle misure locali..il PSR per fare un esempio più semplice, che ha in passato nella vecchia progettazione 2006 2013 aveva un asse, che è asse ambiente, quell'asse ambiente prevedeva una serie di azioni specifiche sul paesaggio che erano molto concrete, molto rilevanti.[...] Nessuna di queste si interfacciano in maniera concreta con il PPR, con le regole del PPR [...] la connessione con le policies, perché le policies*

*determinano la struttura del paesaggio se vuole, determinano nel senso che incidono sul paesaggio [...] E qui dobbiamo fare da sociologi una serie di premesse di metodo, che significa che le aree interne sono state definite per ..se vuole per..difetto, non so come dirle, per..si sono state definite per difetto, sono state definite per differenza sia fisica sia culturale sia strutturale, sono state definite..se vuole la metafora più significativa è l'effetto ciambella della Sardegna no, la Sardegna è definita attraverso questa metafora che mi dice che esiste un luogo, dei luoghi soggetti allo spopolamento e all'abbandono del sistema insediativo e del sistema rurale dei luoghi pieni no, in realtà noi possiamo provare a leggere le aree interne non soltanto a partire da questi problemi, spopolamento rarefazione assenza di servizi, pensi al problema delle scuole che è in discussione in questo momento, ma a partire da una serie di potenzialità devono essere di caratteristiche specifiche, devono essere una di specificità che sono connesse allo sviluppo che sono potenzialità energetiche, idrauliche turistiche perché sono legate alla..alla disponibilità di risorse paesaggistiche ma soprattutto alla disponibilità di risorse per l'agroalimentare di qualità, e soprattutto le zone interne non sono così omogenee.*

Dagli estratti emerge una problematica rilevante dal punto di vista della governance territoriale per lo sviluppo del territorio e valorizzazione del paesaggio della Sardegna: la necessità di far interagire il PPR con le altre politiche in quanto, se si disattendono alcuni aspetti relativi alle policies, viene meno la conservazione e tutela attiva del paesaggio. Quest'ultimo, in quanto sistema dinamico, necessita di essere relazionato con tutta una serie di specificità intervenendo sulle politiche agricole, energetiche, di localizzazione degli impianti produttivi al fine di “dare sede ad un'economia che lo sostiene”. In passato le regole delle diverse policies prevedevano azioni dirette sul paesaggio senza che queste fossero mai state poste in relazione con il PPR. Come sostenuto da un testimone privilegiato, da un punto di vista sociologico questo aspetto è di particolare rilievo perché determinate aree territoriali - come per esempio avviene per le aree interne della Sardegna - possono essere lette a partire non dalle criticità quanto invece dalle potenzialità turistiche, energetiche, idrauliche, e per fare in modo che possano essere espresse è

indispensabile agire su una diretta interconnessione - in un'ottica di governance - fra policy e Piano paesaggistico.

#### **4.4 Dall'analisi delle interviste alla domanda di ricerca: un confronto metodologico**

Sulla base dell'analisi condotta, frutto di approcci teorici e metodologici, è necessario al fine della ricerca provvedere alla verifica delle risultanze, vale a dire se gli esiti prodotti sono in grado di rispondere alla domanda di ricerca *“Quali effetti i processi partecipativi (attivati nella pianificazione paesaggistica in Sardegna) hanno prodotto in termini di empowerment a livello territoriale?”*. La pianificazione paesaggistica in Sardegna, segnata dal PPR e dall'intento di revisione portato avanti dalla Giunta di centrodestra, è stata segnata da percorsi partecipativi differenti per metodi, struttura e intenti.

Le conferenze di co – pianificazione come sostenute da Zoppi hanno prodotto “risultati estremamente deludenti” dando forma ad un processo partecipativo gerarchizzato in linea con la logica di government che vede la Regione Sardegna unico detentore del potere decisionale. La partecipazione delle Conferenze si è basata su logiche top – down in cui non è stato favorito un confronto dialogico, così da innescare atteggiamenti conflittuali o porre le basi per una democrazia partecipativa. I diversi stakeholders hanno assunto un ruolo consultivo caratterizzato principalmente da flussi calati dall'alto e finalizzato alle sole “osservazioni tecniche” senza produrre effetti di empowerment sui diversi partecipanti. Questi primi risultati ottenuti sulla base di approcci teorici e della consultazione di documenti ufficiali trovano conferma negli esiti derivati dall'analisi empirica mediante le interviste semi strutturate, in cui con il PPR non si è affatto predisposto un vero e proprio processo partecipativo e le conferenze di co – pianificazione si sono ridotte a ad attività di “pre – istruttoria” amministrativa, con il solo scopo di garantire delle sole fasi di osservazioni del Piano. Anzi, dall'analisi emerge come nonostante la metodologia adottata sia stata limitata per garantire un solo livello informativo. Essa ha curato la

componente comunicativa intorno allo strumento di Piano al fine di divulgarne la filosofia adottata su tutti i diversi livelli territoriali.

Sardegna Nuove Idee presenta, a differenza delle conferenze di co – pianificazione del 2006, una struttura ben definita del processo elaborata secondo un’organizzazione articolata in Laboratori e tavoli per il paesaggio con una fase preparatoria per cercare di comprendere su quali temi focalizzare l’attenzione durante il processo. Dai risultati emersi dall’analisi qualitativa emergono interessanti aspetti relativi alle modificazioni avvenute in progress rispetto a quanto riportato dai documenti ufficiali. Per la Regione Sardegna il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee veniva disegnato come un processo finalizzato alla revisione del PPR, ma sulla base dei risultati emersi dalle interviste e sulla base e dalla consultazione di “documenti non ufficiali” forniti da part dei testimoni privilegiati, Sardegna Nuove Idee doveva costituirsi come uno strumento partecipativo finalizzato ad una rivisitazione del degli ambiti di paesaggio. Se inizialmente da un punto di vista metodologico Sardegna Nuove Idee è stato pensato come un processo con il compito di mettere in piedi tutta una serie di “attività di costruzione permanente di sensibilità, ma anche strumenti e procedure orientati alla sostenibilità” al fine di costruire “scenari condivisi e relative linee strategiche di intervento” a partire proprio dagli ambiti di paesaggio “che hanno una connotazione progettuale già nella loro delimitazione, sia perché sono stati costruiti seguendo un approccio relazionale ed ecosistemico, sia perché negli ambiti si incontrano i differenti attori che condividono il progetto di un paesaggio, costituiscono le basi per l’individuazione di macro-aree di riferimento, da cui iniziare il processo strategico per la definizione e l’interpretazione di scenari progettuali strutturati a partire dalle misure e azioni indicate dal Piano”. Successivamente durante la fase di implementazione si assiste a delle modifiche di carattere organizzativo e metodologico in itinere del processo in cui vengono alternate le fasi laboratoriali e ridefinito l’obiettivo del processo partecipativo: non si intende più lavorare unicamente sugli ambiti ma si intende adottare Sardegna Nuove Idee come veicolo partecipativo finalizzato alla revisione del PPR.

Nel dare una risposta alla domanda di ricerca *“Quali effetti i processi partecipativi (attivati nella pianificazione paesaggistica in Sardegna) hanno prodotto in termini di empowerment a livello territoriale?”* bisogna rimarcare quanto sostenuto da Pizzanelli, vale a dire che il legame con il bene comune territorio è in grado di favorire effetti di empowerment creando potenziamento individuale o di gruppo e dando forma a alla produzione o impedimento dei cambiamenti. Il processo di empowering si basa fortemente sul rendere un individuo, un gruppo o un’organizzazione in grado di esercitare funzioni di controllo sulle decisioni pubbliche di “rilevanza socio – ambientale ” mediante acquisizione di conoscenze e capacità in grado di garantire competenze per la valutazione del risultato (empowered) (Pizzanelli 2010, p.104). Tenendo conto delle dinamiche dei processi partecipativi attuati nella pianificazione paesaggistica in Sardegna, alla luce dell’analisi condotta ritengo che non sono stati prodotti effetti di empowerment in grado di potenziare le capacità individuali tali da permettere un controllo della policy. Sono due le criticità riscontrabili sia nelle conferenze di co – pianificazione del 2006 sia in Sardegna Nuove Idee. Prima di tutto la “legittimazione delle decisioni”, mentre la seconda fa riferimento al mancato coinvolgimento dei cittadini nell’arena decisionale. Secondo Pellizzoni, esiste una visione strumentale della democrazia deliberativa che si concentra su due aspetti fondamentali: promuovere determinate qualità nelle persone, e incrementare la legittimità delle decisioni. Esiste un legame fra legittimità ed efficacia/efficienza in cui in linea generale dato l’incremento dell’una corrisponde l’incremento della seconda tenendo conto che le decisioni legittime sono le più stabili in quanto i diversi soggetti sono più propensi ad applicarle, e oltretutto una decisione legittima è anche ritenuta la migliore (Pellizzoni 2005, p.23). Su un piano analitico possono essere distinte teorie procedurali, che individuano la legittimità nella correttezza delle procedure eseguite, per esempio se tutti gli interessati hanno preso parte al processo o se essi sono stati posti nelle condizioni effettive di prendere parte alla discussione e abbiano avuto una considerazione, nonché come si è giunti alla decisione finale. Un secondo approccio è quello epistemico che più che guardare alle procedure concentra il focus



dell'attenzione sui risultati basandosi su alcuni criteri di giustizia oppure equità, ma anche efficienza ed efficacia. Vi sono anche approcci misti che coniugano le due forme in cui una procedura corretta è ritenuta in grado di “produrre risultati qualitativamente ottimali”(Ivi, p.24). La democrazia deliberativa è in grado di rendere i cittadini persone “migliori”, più informate, attive, capaci di riflettere sui problemi ma anche di cambiare opinione. Le Conferenze di co – pianificazione presentano debolezze procedurali in quanto non tutti i presenti sono stati posti nelle condizioni di prendere parte alle discussioni sia per via dei conflitti generati sia per le asimmetrie informative che si sono venute a creare durante i vari confronti. Anche sul Piano sostanziale i momenti partecipativi non hanno favorito esiti efficaci in quanto l'idea di assunzione dello strumento pianificatorio è stata determinata in una fase antecedente le conferenze, creando delle iniquità fra livello decisionale e contenuti emersi dalle conferenze medesime. Se da una parte Sardegna Nuove Idee pare essere conforme ai dettami della visione proceduralista, dal lato epistemologico, come nel caso delle Conferenze di co – pianificazione, manca un legame diretto fra esiti del processo partecipativo e costituzione di questi in atti formali. Il mancato coinvolgimento dei cittadini in entrambe le esperienze ha determinato da una parte una perdita di occasione per procedere ad una sensibilizzazione della società civile al tema del paesaggio attivando processi di empowering per fornire loro o potenziare capacità e competenze così da determinare empowerment socio politico, professionalizzante ed educativo in un contesto di grande rivoluzione paesaggistica quale quella attuata con il PPR alla luce del recepimento del Codice Urbani. Dall'altra viene meno quanto esplicitato dalla Convenzione Europea del paesaggio, vale a dire favorire la partecipazione delle popolazioni alle scelte del proprio paesaggio in quanto esse rappresentano i soggetti principali della sua fruizione e delle sue trasformazioni. In Sardegna Nuove Idee si assiste ad effetti di empowerment dei partecipanti nei laboratori, rappresentativi di un'arena decisionale in cui i principali attori sono stati tecnici, Amministratori locali, rappresentanti degli interessi, ma come si evince dalle interviste si è costituito uno scenario “poco partecipato in termini di rappresentanza [...] le espressioni dell'interesse pubblico

erano limitate rispetto alle espressioni delle imprese private”. Molto meno invece i cittadini. In questo contesto però sono stati prodotti specificatamente su alcuni soggetti effetti di empowerment di tipo professionalizzante nel processo Sardegna Nuove Idee; come sostenuto per l'appunto da un testimone privilegiato:

*“Con alcuni funzionari regionali si è instaurato un ottimo rapporto. Per esempio ce ne era una che, è stata la cosa più bella e sincera che ho sentito e mi ha detto “io lavoro qua da tanto, per 30 anni abbiamo fatto l’istruttoria dei piani, di colpo siamo diventati pianificatori”. Era la rappresentazione sintetica ma efficacissima della difficoltà che quella amministrazione aveva avuto a redigere il PPR”.*

Si è assistito ad effetti di empowerment dove sono emersi bisogni, necessità e desideri dei vari partecipanti dove “in sede di dibattito territoriale di laboratorio, manifestavano un’esigenza di rafforzare le misure vincolistiche sui territori”. Ma questa visione dei territori risulta essere frutto dell’impresa culturale attuata dallo strumento del PPR; quindi una prima forma di empowerment teso a far emergere le proprie necessità sulla base di una presa di coscienza delle proprie esigenze territoriali è stata avviata con la filosofia del Piano paesaggistico prima ancora che con l’adozione di specifici processi partecipativi. Come sostenuto da un testimone privilegiato:

*“abbiamo secondo me riposizionato la cultura del territorio anche a livello locale dicendo ai cittadini e agli Amministratori locali “il territorio non è roba nostra ma è roba della comunità”. Questo concetto forte è uscito imperiosamente dall’approvazione del PPR , e quindi c’è un atteggiamento più comprensivo, di maggior attenzione. Oggi la prima cosa che fanno, dicono “guardiamo cosa dice il PPR”.*

La cultura è un veicolo imprescindibile di una strategia di empowerment. Quest’ultima si caratterizza per il posizionamento culturale, l’educazione e il dialogo. Il potenziamento culturale è dato dal “risultato di innumerevoli decisioni umane” e rappresentano dei veri e propri “fenomeni emergenti” che non possono essere del tutto prevedibili. In secondo luogo una strategia di empowerment si concretizza nell’educazione delle classi sociali più emarginate. Nel caso dei processi partecipativi finalizzati alla creazione dell’empowerment questo aspetto potrebbe essere riferito ai cittadini e popolazioni molto spesso – come ad esempio nel caso

della pianificazione paesaggistica della Sardegna – esclusi dalle arene deliberative. Il potenziamento della sostenibilità culturale permetterebbe di “assicurare la partecipazione dei cittadini anche in un’ottica futura”. Il terzo elemento è dato dal dialogo facilitando la comunicazione collettiva attribuendo i dovuti spazi ai diversi punti di vista delle popolazioni così da influenzare la politica e il potere decisionale (Tidore 2013, p.237).

Come sostenuto da De Pascali, i processi di democrazia partecipativa stanno alla base della governance<sup>179</sup>. Uno dei principali problemi di confronto della governance è relativo all’empowerment. Questo confronto si caratterizza da due principali difficoltà: la prima che riguarda la capacità decisionale o “l’effettiva incidenza nei processi”, la seconda invece fa riferimento al “livello di capacitazione” dei cittadini influenzare le decisioni. Questo aspetto è legato alla competenza ed esperienza che possono essere acquisite nei rapporti sociali, nei processi e nei diversi contesti e che nelle fasi iniziali del processo partecipativo risultano essere piuttosto carenti (De Pascali 2009, p.28). Deve essere specificato che gli effetti dei processi partecipativi non si esauriscono nell’attuazione di forme di maggior democratizzazione dei processi stessi oppure nella risoluzione di uno specifico problema, bensì portano con se tutta una serie di ricadute che sono legate alla qualità delle relazioni. La costruzione di forme di cooperazione non sono garantite dalla promozione della concertazione o di varie altre forme partecipate. È indispensabile che venga a costituirsi uno sviluppo di “capitale istituzionale” dato da “nessi sociali, conoscenze, opportunità, aspettative ed esigenze delle comunità coinvolte” così da garantire forme di empowerment di una comunità al fine di “accrescere le sue capacità e le sue dotazioni” (Ivi, p.30).

Se un primo passo verso una trasformazione delle comunità è stata compiuta con l’esperienza del PPR solo per determinate categorie di attori, è indispensabile che questo processo di rivoluzione culturale in un’ottica di sostenibilità ambientale e paesaggistica avvenga per tutti i soggetti interessati; popolazioni locali,

---

<sup>179</sup> De Pascali specifica che i processi di democrazia partecipativa stanno alla base soprattutto della local governance.

amministratori, stakeholders pubblici e privati, società civile in senso lato, a cui deve seguire una strategia deliberativa tale da produrre effetti di empowerment socio politico, professionalizzante, culturale, educativo, trasversale. Solo così i diversi attori interessati al processo del policy making possono essere posti nelle condizioni di esercitare la full participation mediante il controllo dei risultati ottenuti dai processi deliberativi - da parte dei cittadini – che trovino una dovuta corrispondenza nei contenuti delle policies, dei piani, dei programmi, dei progetti per il futuro del territorio e del paesaggio, nonché per le società ad essi relazionate.

## Conclusioni

Quali effetti i processi partecipativi dovrebbero produrre in termini di empowerment? È questa la domanda che mi pongo nella fase conclusiva della ricerca. L'esperienza della pianificazione paesaggistica in Sardegna è stata protagonista di pratiche partecipative sia durante la stagione del PPR con la Giunta regionale guidata da Renato Soru, che nel periodo successivo con la Giunta di centrodestra in cui si è cercato di attuare una revisione dello strumento pianificatorio. In questo contesto devono essere ricercate le cause di limitati o addirittura assenti effetti di empowerment potenzialmente producibili dai processi partecipativi sul tessuto sociale del territorio sardo. Come già esplicitato durante la fase empirica della ricerca, sia le Conferenze di co – pianificazione sia il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee non hanno prodotto effetti di empowerment tali da garantire potenziamento di capacità organizzative e valutative, conoscenza, educazione.

La partecipazione, oggetto di lettura attenta mediante grado, veicolo, componenti, e quindi attraverso approcci teorici riferiti ad Arnstein, Patanam, Bobbio, Ciaffi e Mela che ha rappresentato il principale schema interpretativo, ha mostrato luci e ombre, esiti limitati o assenti, elementi potenzialmente performativi o carenti dal punto di vista organizzativo e della deliberazione. Queste esperienze con potenzialità inesprese hanno mostrato debolezze dal punto di vista dell'empowerment non producendo effetti su un'arena decisionale circoscritta a specifici soggetti e stakeholders in cui un ruolo rilevante è stato assunto da Amministratori, Sindaci e tecnici. Sebbene le Conferenze di co – pianificazione e i Laboratori sul paesaggio di Sardegna Nuove Idee avessero specifici obiettivi, rispettivamente a: far comprendere la nuova logica della pianificazione orientata verso l'ambiente e il paesaggio e non più verso l'edilizia turistica che storicamente ha interessato la fascia costiera della Sardegna, e cercare di rivisitare gli ambiti di paesaggio facendo emergere necessità e bisogni, esse non solo non hanno prodotto effetti di empowerment, a gli esiti da loro emersi non sono rientrati nelle assunzioni di responsabilità nelle logiche deliberative.

Nella fase empirica della ricerca è stato chiesto ai testimoni privilegiati, fra le varie domande, una loro definizione di paesaggio. L'intento di questa domanda è stato quello di comprendere quale fosse per gli intervistati il ruolo assunto dalle popolazioni e dalla società in generale nel paesaggio. Le risposte, ricche di contenuti significativi, hanno evidenziato alcune parole chiave come *uso del territorio, avvertito soggettivamente, sistema di relazioni, percepito dalla comunità, dinamico, complesso, opera dell'uomo, vissuto salute, ciò che si riconosce, il luogo in cui l'uomo vive, capitali umani e sociali, popolazioni con rilevanza specifica, persone che vivono quel determinato ambiente e territorio, sentimento associativo*, e altre ancora. È emersa un'idea di paesaggio come "dimora" dell'uomo, come un contesto territoriale in cui le popolazioni hanno una specifica rilevanza in quanto è "vissuto" da loro e in lui esse si riconoscono. Il "sentimento associativo" e quindi di appartenenza plasma un effetto simbolico ad una determinata parte di territorio in cui l'individuo lo avverte come parte di sé, indispensabile per la sua vita e per la sua salute. Queste definizioni sono fortemente vicine a quella proposta dalla Convenzione Europea del paesaggio, e tutte fanno riferimento al protagonismo dell'uomo fortemente relazionato alla dimensione territoriale e ambientale. Interrelazione tra fattori umani e naturali così come menzionati dalla Convenzione sono facilmente riscontrabili quindi anche in queste definizioni. Il protagonismo dell'uomo nel paesaggio pare corrispondere – sulla base delle interviste – al ruolo assunto dalle popolazioni e cittadini nei processi partecipativi per il governo del territorio e della pianificazione paesaggistica, indipendentemente dalle difficoltà riscontrabili nell'attuazione delle pratiche deliberative – scala locale o regionale – e dal ruolo effettivamente assunto dalla partecipazione nel governo del territorio.

Ancora, altre parole chiavi sono rafforzative del ruolo della società civile e soggetti interessati per la pianificazione paesaggistica: *attore collettivo, il paesaggio si gestisce, inclusione progettuale, costruzioni di paesaggi sociali, aspetto economico, governato, benessere della società, il paesaggio è di tutti, patrimonio pubblico, beni non negoziabili*. Sono tutti termini che accentuano la complessità costitutiva del paesaggio in cui l'uomo, essendo uno dei suoi elementi determinati, è

attore principale. Il paesaggio, che coinvolge a tuttotondo l'uomo e la società facendo di essa un attore collettivo per il proprio benessere, deve essere fautrice nel contesto paesaggistico del proprio benessere. Paesaggio quindi che esige inclusione sociale nella progettazione e costruzione delle politiche ma che è indispensabile anche che venga governato, e quindi vengano attuati processi di governance del territorio e del paesaggio che siano in grado di trovare gli opportuni equilibri fra sfera politica, economica, sociale, orientandosi verso una gestione del territorio e verso la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dei beni non negoziabili.

Alla luce di queste constatazioni frutto di uno studio di ricerca teorica ed empirica, definisco il paesaggio come sistema natural – sociale altamente complesso e dinamico, frutto di stratificazioni diacroniche di carattere storico, culturale, ambientale che necessita, come professato dalla Convenzione, di essere fondato su una propria politica di paesaggio, sulla sua pianificazione e sulla sua gestione. Governance e partecipazione devono rappresentare i due veicoli indispensabili per orientare la pianificazione e la politica paesaggistica. Nello specifico caso della Sardegna, al fine di attuare una good governance del paesaggio sono necessari processi partecipativi efficaci ed efficienti in grado di generare effetti di empowerment. I capisaldi di tali processi devono essere:

*educazione:* al fine di attuare empowerment di tipo educativo, l'educazione ambientale e del paesaggio dovrebbe essere adottata fin dalle scuole primarie e curata nei livelli superiori, nelle attività di sensibilizzazione verso gli adulti così da contribuire a produrre effetti anche di empowerment culturale, mediante il coinvolgimento di tutte le classi sociali e il confronto mediante il dialogo sul tema del paesaggio.

*Strutturazione del processo:* informalità e trasparenza non sono abbastanza per rendere un processo partecipativo efficace; è importante strutturare il processo prima di tutto sulla base dei risultati che si intendono ottenere, tenendo conto della scala della dimensione territoriale, degli attori e società civile da coinvolgere, dei tempi e degli spazi. In secondo luogo, ritengo fondamentale strutturare il processo,

indipendentemente che sia sul paesaggio o su altri aspetti relativi al governo del territorio, in due macro fasi, in cui una prima fornisce tutti gli strumenti indispensabili ai partecipanti per prendere parte attiva al processo, mediante strumenti di animazione territoriale, di comunicazione e informazione, al fine di non generare asimmetrie informative, con lo scopo di far comprendere ai partecipanti il potenziale del processo e l'importanza degli esiti. In questo modo vi potranno essere primi risultati di empowerment educativo e, per determinati soggetti, anche professionalizzante. Solo con il bagaglio di conoscenze e di strumenti ottenuti con una fase preparatoria sarà possibile affrontare la fase progettuale del processo partecipativo in maniera dialogica su un determinato tema a tappeto quale il paesaggio e produrre durante il suo percorso effetti di empowerment socio politico, teso quindi a far emergere in maniera esponenziale idee, bisogni, necessità dei partecipanti.

*Partecipazione e decisione:* partendo da quanto sostenuto da Allegretti, vale a dire che le pratiche partecipative rappresentano “un relazionamento della società con le istituzioni” (Allegretti 2006), affinché un processo partecipativo sia efficace è indispensabile che gli esiti prodotti (policy outcomes) possano essere realmente essere fatti convergere in una politica, in un programma, in un piano o in un progetto. Così, anche nella dimensione paesaggistica, gli esiti derivanti dal processo partecipativo devono essere oggetto di presa di decisione da parte del livello detentore del potere decisionale, e quindi della Regione. Condividendo il parere di un testimone privilegiato, il quale ritiene che maggiore è la scala territoriale e minore è l'interesse dei partecipanti, sostengo che i processi dovrebbero avere una forte connotazione deliberativa su scala locale con la specificità (per l'appunto tipica della deliberazione) di poter soppesare i pro e contro delle diverse visioni e soluzioni in maniera discorsiva.

L'attuazione di un processo partecipativo che intenda manifestare le potenzialità di queste componenti comporterebbe un aumento degli impatti positivi in termini di empowerment e capabilities a cui segue una concretizzazione della



democraticità delle scelte. Il rafforzamento del legame tra società civile, policies e politics, garantirebbe un livello di efficacia ed efficienza tali da promuovere una replicabilità delle esperienze sul territorio. Come evidenziato da Giddens, il momento della produzione dell'azione è anche momento di riproduzione nei vari contesti in cui si svolge quotidianamente la vita sociale"e quindi può essere riconosciuta all'interazione sociale la capacità di generare dei contesti d'azione, pertanto anche del locale, sede privilegiata delle pratiche partecipative. Se Riccardo Priore nel ritenere che le politiche del paesaggio abbiano un "carattere strategico ed orientativo" auspica una loro adozione fondata su un "piano strategico nazionale per l'attuazione dei principi della Convenzione", un "programma di sensibilizzazione delle popolazioni realizzato su scala nazionale", e infine un "documento, riferito all'intero territorio nazionale, indicativo dei diversi livelli di interesse paesaggistico", sostengo fortemente che elementi quali strategicità, sensibilizzazione ed interesse pubblico paesaggistico debbano necessariamente presupporre attività di governance e partecipazione orientati al policy making per un efficiente governo del paesaggio, a soddisfare la "domanda sociale" di paesaggio, al fine di generare efficienti indirizzi di economicità paesaggistica nel rispetto degli equilibri ecologici e sociali, senza compromettere i valori non negoziabili al fine di conseguire uno sviluppo sostenibile del territorio e valorizzazione del paesaggio naturale, culturale e sociale.

## Appendice A

### Traccia intervista semi strutturata

#### PRIMA PARTE

1. Durante la legislatura del Presidente Renato Soru è stato deciso di realizzare un nuovo Piano Paesaggistico. Quali sono state a suo avviso le motivazioni che hanno portato a questa scelta?
2. In che cosa si differenzia il Piano Paesaggistico del 2006 da quelli delle precedenti stagioni di pianificazione?
3. Come è stato accolto nel Consiglio regionale il PPR? Quali difficoltà ha incontrato nella sua approvazione?
4. Quali forme di coinvolgimento e di partecipazione sono state adottate verso gli stakeholders?

#### SECONDA PARTE

5. La Giunta Cappellacci ha avviato un processo partecipativo finalizzato alla revisione del PPR. Cosa pensa in proposito di Sardegna Nuove Idee?
6. Quali sono stati gli attori coinvolti nel processo partecipativo? E perché?
7. Che ruolo hanno avuto i cittadini?
8. Quali effetti ha prodotto il processo partecipativo Sardegna Nuove Idee? Il Piano Paesaggistico dei Sardi?

#### TERZA PARTE

9. Che ruolo riveste a suo avviso la partecipazione nelle pratiche di governo del territorio, e in modo particolare nell'ambito della pianificazione paesaggistica?
10. Quali sono i limiti dei processi partecipativi?
11. Una definizione di paesaggio?

## Appendice B

### Motivazioni che hanno portato alla scelta del PPR del 2006

#### Urbanista 1

Si si, allora guardi le motivazioni ... intanto per iniziare gli antefatti! Ecco nel 1993 si conclude la prima esperienza di pianificazione che si chiamava paesistica allora, perché i piani che venivano previsti erano chiamati Piani Territoriali Paesistici e la sigla era PTP [...] Ci sono tutte le vicende politiche collegate, e lui (Riferito a Renato Soru) dichiara questa sua intenzione subito, la rende riconoscibile subito a tutti tanto è che nei programmi questa sua idea è scritta e con questo notevole impegno programmatico vince le elezioni. E così siamo nel 2004. Nel 2004, attenzione ci sono delle tracce dove si evidenzia la sua volontà di fare in fretta, fare in fretta perché c'è questo strano momento nel quale non ci sono Piani, e consideri che due legislature, una del governo del centro destra, l'altra al governo di centro sinistra hanno fatto finta di non capire che c'era questo buco normativo molto importante [...] Quindi siamo nel 2004, decide subito di andare avanti, e fa la Legge Salvacoste, che è quella che dice "fino a quando non faremo i Piani bisogna osservare una rigida cautela nell'utilizzo ecc" e praticamente interrompe il processo di trasformazione. Nel giro di un anno e mezzo redige il Piano Territoriale Paesaggistico e lo approva nel 2006.

#### Associazione 1

Innanzitutto era un obbligo di legge, c'è poco da dire. La Sardegna aveva già vissuto una stagione di pianificazione decisamente fallimentare [...] Nel 2004 abbiamo il Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio D lgs 42/2004, poi verrà integrato ecc, l'obbligo di pianificazione viene confermato, sono i mesi poi in cui Soru vince le elezioni poi con... oltretutto uno dei punti fondamentali della sua proposta politica è proprio quella di fare finalmente una buona pianificazione paesaggistica, sulla scorta poi delle previsioni di legge. Allora avremmo un periodo di elaborazione del Piano con una serie di vincoli finalizzati all'elaborazione del Piano. Nell'arco appunto dei primi, tutto sommato...tempi della Giunta Soru, arriviamo all'adozione del Piano, previsione della fase delle osservazioni e poi approvazione definitiva dopo il riesame delle osservazioni, tutto sommato in un periodo anche molto contenuto, cosa vuol dire? Vuol dire che quando si vuole le cose si possono anche fare con un lavoro, tra l'altro straordinario dal punto di vista conoscitivo da parte delle strutture regionali, quindi quando si vuole non solo le cose si possono fare, ma le possono fare bene anche le strutture pubbliche. È stato un po un esempio importante anche come metodologia di lavoro e tutto, anche come risultato, perché il risultato è stato sicuramente... è stato un buon risultato, non perfetto per carità nulla è perfetto in questo mondo, migliorabile, ma sicuramente un buon atto di pianificazione.

## Funzionario RAS1

No, un attimo, una domanda del genere a livello politico la dovrebbe rivolgere a chi in quel periodo governava [...] Eh. posso dire una cosa molto semplice, che nel 2004 è uscito il Decreto Urbani, D.lgs 42 del 2004, nella versione del 2004 perché poi è cambiato nel 2006, 2008 e ancora lo stanno cambiando perché era già programmata una revisione biennale del Decreto Urbani quando uscì nel 2004. Nel 2004 quindi il Decreto legislativo a livello nazionale prevedeva che le Regioni elaborassero il Piano paesaggistico, e questo credo che sia stata la motivazione. È uscito un Decreto a livello nazionale, la Regione Sardegna non aveva i PTP perché erano caduti inseguito. queste vicende giuridiche le conosce meglio di me anche perché sono note, e quindi era scoperta da quel punto di vista [...]. Quindi con..nel 2004 ci fu la legge del n.8 che coprì quel vuoto (riferito al vuoto normativo a cui è dedicata una fase di analisi) e disse “entro tot tempo la RAS farà il PPR” le motivazioni sono queste, è uscita una legge è uscito un decreto legislativo è uscita una legge regionale che ha previsto la predisposizione del PPR che è stato fatto nel 2006, chiuso l’iter nel settembre 2006, 5 settembre 2006.

## Urbanista 2

Al PPR? Bè, una pesantissima... A fine degli anni 90 un’associazione per così dire ambientalista presentò un ricorso al TAR verso 7 PTP e una richiesta al Presidente della Repubblica affinché annullasse gli altri 7 e allora cosa successe, che il Presidente della Repubblica chiese un parere al Consiglio di Stato il quale non avrebbe contraddetto il TAR e viceversa, il TAR non avrebbe contraddetto un parere del Consiglio di Stato, in merito al contenuto del ricorso. Il contenuto del ricorso tradotto in termini molto pedestri chiedeva l’annullamento dei PTP per carenza di tutela, che vennero rinvenute perché..e qui abbiamo di nuovo un equivoco di fondo, il decreto Galasso la legge 431 del 1985 non annulla la precedente legge 1497 del 1939 la quale istituiva un primo strumento di pianificazione territoriale paesistica con lo stesso nome che veniva redatto dalle Sovrintendenze, e la norma prevedeva che i Piani territoriali paesistici contenessero anche delle prescrizioni molto specifiche per esempio sulle mappe e sui i volumi edificabili e addirittura in molti casi anche sulle steppe che sarebbe stato possibile piantare perché era figlia di una concezione cocciana estetizzante del paesaggio e la legge che dice che si tutelano le bellezze naturali come quadri, come fossero dipinti per una esposizione, e il bel vedere di cui è possibile godere di tali bellezze, sono le parole della norma che non sono state mai modificate e sono ancora di nuovo dentro il Codice Urbani. Allora, è chiaro che quel tipo di strumento che invece definiva fundamentalmente usi compatibili non interveniva anche perché impossibile alle scale in cui erano redatti, chissà a dire “come dovevano essere i volumi edificabili e ben che meno le singole piante” non rispettava completamente il dettato della norma precedente. E quindi questa carenza di tutela e di non rispondenza appunto ala dettato della norma ha ottenuto come risultato un annullamento di quegli strumenti, cioè paradossalmente da carenza di tutela a zero tutela, tradotto in termini brutali. Rimase in piedi, e nessuno se ne ricorda mai, un frammento..una specie di..[...] E..però insomma fundamentalmente rimaniamo senza, e in una condizione in cui si c’erano stati dei PUC nuovi diciamo nuovi degli anni 90 approvati, ma pochi e ce ne erano tanti in corso di redazione. Questo determinò da un lato un allarme straordinario per l’assenza di dispositivi sovraordinati di tutela paesistica, dall’altro però l’effetto contrario, cioè quasi uno stop di qualunque iniziativa di fronte a un quadro incerto, non si pianificava più perché non sapevi

a quale riferimento lo potevi fare, e...e non potevi edificare perché stavi dentro comunque...che ne so...dove c'era il maggior numero di domande continuavano ad essere le aree costiere, quindi stavi dentro i perimetri delle aree già identificate con i cosiddetti "galassini" che erano in realtà i perimetri della precedente norma e quindi si andava comunque all'ufficio tutela del paesaggio. In alcuni casi questa mancanza della norma ha determinato sconquassi, perché contemporaneamente ci sono stati alcune...alcuni piccoli snellimenti procedurali per cui è capitato che Piani particolareggiati redatti secondo decreto Floris che permettevano nelle aree già urbanizzate di realizzare volumi mostruosi rispetto alle dimensioni dei lotti, venissero approvati direttamente in Consiglio Comunale senza finire al vaglio della Regione, senza avere la cornice di riferimento quindi senza lo studio di compatibilità paesistica e abbiamo alcuni Comuni, non le farò i nomi ne conosco qualcuno da vicino, in cui questo ha dato la sua a concessione a edificare abbastanza preoccupanti...(si specifica il periodo di riferimento) [...] Primi anni 2000, diciamo proprio il 2000, quello di cui parlo io in questo momento è esattamente 2000 ma anche due anni dopo...[...] (quando si chiede se in questo caso si fa riferimento al vuoto normativo, la risposta del testimone privilegiato è affermativa) Esatto, in cui in alcuni casi c'era l'incertezza dentro i Comuni "come me lo approvano, sulla base di che, magari mi massacrano"...praticano l'arbitrio, tutto sommato era meglio avere un quadro preciso a cui riferirmi piuttosto che niente" e invece in altre situazioni in cui appunto, questo vale per i Pini particolareggiati non per i PUC eh, però attraverso quello strumento ne abbiamo visto di interessanti, perché per l'appunto non avevi l'obbligo di redigere almeno lo studio di compatibilità, in più era stata data questa forma di canale preferenziale nella procedura di adozione/approvazione per cui te lo approvavi in Consiglio e mancavano tutte le verifiche di merito per cui non facevano riferimento nemmeno al Comitato regionale di controllo per cui qualche bello sconquasso lo registriamo. Quindi, era inevitabile che dovessimo arrivare nel 2004 a costruire un altro strumento, e siccome nel 2004 arriva la versione del Codice Urbani anche se poi è stata modificata però arriva, e ti impone uno strumento che cambia nome ma cambia anche in parte i contenuti perché appunto istituisce questa classificazione dei beni, era gioco forza un'attività da svolgere perché non ti trovavi neanche in presenza di un Piano Territoriale precedentemente redatto al quale poter includere i contenuti...di questo tipo, cioè anche le Regioni hanno avuto non meno problemi, perché se avessero avuto un Piano territoriale regionale che coprisse l'intero territorio, altra cosa che il Codice Urbani impone, noi non avevamo tutto il territorio regionale coperto dai PTP..

### Docente universitario 1

La domanda fondamentale. Soru era sinceramente convinto del valore del paesaggio in Sardegna, e nel corso dei suoi interventi ha avuto accenti anche lirici sul paesaggio sardo. Resta il fatto che Soru ha voluto connettere la scelta paesaggistica a una conflittualità decisa nei confronti dei gruppi di opposizione al Consiglio regionale. A mio giudizio andava cercata non una intesa con i gruppi di opposizione del Consiglio regionale, bensì una intesa privilegiata con i sardi, no, demagogicamente con i sardi ma con la Sardegna conscia del valore paesaggistico. Invece anche nelle assemblee pubbliche che si sono svolte è prevalsa la tentazione politica di affermare che i difensori del paesaggio erano i casaroi puri, invece gli avversari politici erano i distruttori del paesaggio, ora questa concezione manichea molto rozza non costituisce un viatico positivo al lungo iter della iniziativa. L'iniziativa deriva da un obbligo di legge che è costituito dal d.lgs 42/2004 cioè dal Codice Urbani, un Codice che prende il nome da un Ministro berlusconiano e che è stato redatto dall'intelligenza giuridica di numerosi interpreti del tema del paesaggio e della tutela del paesaggio, in particolare di sinistra. Ecco forse questo è l'aspetto che mi ha colpito di più, perché nell'ambito della commissione

dei tredici, Comitato scientifico, vi era uno schieramento maggioritario quasi esclusivo di sinistra. Ora se si devono scrivere le regole che valgano per tutti e per tutti i sardi, e inoltre visto che il valore del paesaggio va al di là della contingenza politica e regionale, no, abbraccia l'ambito dell'humanitas, fare scelte che potevano essere puramente manichee non è stata la mossa giusta, e voglio ancora spiegarmi. Il problema non è fissare limiti all'edificazione, questo è un tema brutale, il problema è creare delle regole che servano alla tutela del bene comune, allora come ci sono regole per la tutela dei beni culturali così ci sono intricate alla tutela dei beni culturali le regole sui beni paesaggistici, non c'è soluzione di continuità tra la tutela dei beni culturali e quella dei beni paesaggistici. Perciò dare una interpretazione per così dire di sinistra secondo me è sbagliato, secondo me è sbagliato.

#### Assessore 1

Io le consiglio questo lei parta obiettivamente, lei parta dal Decreto Urbani.

#### Assessore 2

Nacque paradossalmente da una banalità, no, se si può raccontare anche questo aneddoto, ed era la questione relativa alle opere che si stavano realizzando intorno alla grotta della vipera in via Santavendrace a Cagliari dove passando alcuni di noi, anche il presidente, notammo questo subbuglio intorno al parco di Tuvixeddu, insomma..questa cosa che stava iniziando, e da lì è nata una discussione proprio a luglio appena eletti in Giunta per cui in qualche modo mi si disse “ma, trova gli strumenti giuridici per bloccare..il tempo necessario per cominciare a fare qualche riflessione” e allora la riflessione si è un po' allargata, si è visto che c'erano 100000 lottizzazioni ciascuno faceva quello che voleva, e nell'approfondimento nacque l'idea che forse allineando la legislazione regionale sui temi della convenzione europea del paesaggio che era stata appena...quasi ratificata, perché è stata ratificata nel 2004 numero 16 credo dal Governo nazionale, in qualche modo diventava impegnativa per l'Italia, no, risultava che alcuna regione l'avesse fatta. E allora in qualche modo insomma...facemmo quel provvedimento di cautelare che bloccava per tre mesi le lottizzazioni che fece un po' arrabbiare tanta gente, io personalmente sono un po' contrario agli interventi immediati perché non aiutano lo sviluppo di una cultura appropriata e neanche alla percezione che c'è necessità di fare un avvicinamento culturale rispetto all'approccio che c'era negli anni passati. In effetti noi siamo rimasti a legislazione invariata sul territorio dall'89, dalla Legge 45 e le sue piccole modifiche e abbiamo anche, se si osserva la legislazione successiva alla 23, abbiamo anche subito una stagione molto permissiva legata ai condoni alle forme insomma..di tolleranza per l'abusivismo, comunque sia siamo partiti con questa idea di bloccare per 3 mesi... e, si diceva nel provvedimento, e nel frattempo adotteremo delle disposizioni e li abbiamo fatto un'analisi ”ci serve una legge che ci consenta di non distruggere l'oggetto della nuova normazione mentre noi la stiamo definendo la nuova formazione”, e quindi serviva una norma così detta di trapasso che doveva essere...contenere delle norme cautelari, e lì nacque la famosa legge Salvacoste cioè una legge provvisoria che in qualche modo senza dare la sensazione che si dovesse per forza chiudere tutto, cioè..chi doveva costruire negli ambiti urbani ha continuato a costruire sulla base dei propri...ovviamente nuove lottizzazioni in zone non propriamente idonee sono state bloccate con le norme transitorie, e lì noi con la Legge Salvacoste che fu praticamente la prima legge di quella legislatura[...] (quando si chiede nello specifico se si trattasse del 2004 il testimone ha risposto..) Sì, fatta a novembre 55 giorni di aula faticosissimi, guardi mi son sfiorato dalla testa perché...ovviamente una legislazione urbanistica che si scontra con una mentalità populista che anche c'è...anche demagogica che c'è nella politica non è un affare molto

facile da portare a casa perché basta un piccolo dettaglio che ti salta...e l'effetto della norma che dovrebbe produrre una performance di garanzia diventa una norma che in effetti non produce nulla perché quella garanzia non te la dà, e quindi la delicatezza è stata insomma...affrontata con grande fatica. In più conteneva una grande sfida per niente normale nei tempi..diciamo della burocrazia regionale dei tempi delle decisioni politiche che era quella che nell'arco dei 18 mesi noi avremmo compiuto il tragitto di un confezionamento del PPR, e questo era l'impegno che conteneva, e in effetti erano 18 mesi perché 112 mesi era il tempo per fare il Piano e poi il resto erano procedure..e devo dire la verità, quando feci questa proposta di Soru.. del presidente Soru era molto contento ovviamente, era un po' incredulo come tutti i miei colleghi e come gran parte della parte politica che era usuale dire [...] incredulo Per i tempi. Perché siccome c'erano voluti 3 o 4 anni, 5 anni operativi e altri 5 anni di gestazione per i PTP nessuno immaginava si potesse fare, e quindi la politica si è un po' assodate "è un ciarlatano" alla fine anche lui poi si adeguerà all'idea. Alla fine io penso che i cambiamenti sono un mix di idee ma anche di organizzazione, e ho cercato, anche perché da un punto di vista operativo le cose camminavano sulle mie spalle, anche perché Soru nello specifico non poteva entrare e nemmeno nella gestione dell'Assessorato, però nella pretesa di avere risultati questo era...perfetto ogni giorno. Allora organizzammo bene io credo l'aspetto organizzativo dell'assessorato, costruimmo un coinvolgimento globale, cioè un premio di produttività che avesse riguardato tutti quanti, un obiettivo comune dall'uscire all'autista fino al Direttore generale, abbiamo preso una ventina una trentina di neolaureati per fare un Ufficio di lavoro sulla cartografia, gli abbiamo dato la possibilità di fare delle esperienze poi gli abbiamo dato dei piccoli incentivi finanziari per rimanere, abbiamo strutturato il così detto Ufficio del piano che da un lato ci faceva...sviluppare i tematismi e li metteva in ordine rispetto a tutta la stratificazione che negli anni c'è stata, dall'altra parte questo risultato lo metteva a disposizione di un gruppo più ristretto che era formato da me dal Direttore generale e dai Direttori di servizio e dal Comitato scientifico.

## Associazione 2

Intanto quando io sono diventata Assessore il Piano era già stato approvato, per quanto io conoscessi tutto quello che stava accadendo, il Piano...è sbagliato dire che è frutto di una legislatura, e questo è una sorta di errore politico anche oltre che culturale, perché il Piano è frutto di trent'anni di esperienza di molte persone sia sul piano soggettivo sia sul piano dell'associazionismo di una presa di coscienza molto lenta ma contemporaneamente molto diffusa sul valore del paesaggio, quindi, come dire, la vittoria del 2004 è stata una vittoria anche fondata su una parola d'ordine "bloccare l'assalto alle coste", cercare una sorta di tutela, di patto tra molte sensibilità e quindi la velocità con cui quel pezzo di PPR perché poi il PPR valeva e vale soltanto per le zone costiere. La velocità è stata possibile in virtù di una preconditione che era la sensibilità diffusa, la battaglia di molti, quindi è errato dire che è un Piano di una Giunta, è errato dire che è un Piano di un Assessore, è errato dire che è un Piano di un Presidente. non ha un padre quel Piano, quel Piano ha molti padri e molte madri che nel corso di diversi decenni, certamente da metà degli anni settanta, hanno preso coscienza dei disastri che avvenivano nel nostro territorio.

## Associazione 3

Innanzitutto si trattava di una esigenza normativa. La normativa nazionale prevedeva che la Regione si dotasse di Piano paesaggistico, e quindi nel 2006, perché il PPR risale al 2006, abbiamo avuto il PPR. È un Piano sicuramente molto importante, perché detta delle norme che per il paesaggio

e per l'urbanistica sono necessarie...ovviamente, nel caso di Sassari ma non solo, però io faccio ora l'esempio di Sassari, il problema maggiore è stato nell'agro, dove le disposizioni del PPR hanno chiaramente impedito che si venisse a costruire a meno che non si trattasse di costruzioni relative ad attività agricole. I problemi dell'agro ora a Sassari risalgono anche al PUC o meglio prima erano PRG, che grazie alle deroghe permettevano di costruire senza difficoltà.

### Urbanista 3

Le motivazioni sono abbastanza semplici, nel senso che il vuoto normativo che è conseguito appunto alla decadenza dei PTP, che erano stati pensati...se noi guardiamo, in un certo senso, la localizzazione degli ambiti, delle unità paesaggistiche dei PTP vediamo che fondamentalmente interessano il territorio costiero. Quindi un territorio che, al di là della vocazione/collocazione turistica, è stato interessato da processi di trasformazione molto rapidi che hanno comunque interessato dei territori altamente sensibili a queste trasformazioni. Per cui questo vuoto normativo ha determinato comunque la necessità di un intervento che si è in qualche modo focalizzato su una strategia, che può essere riassunta nel concetto principale legato alla possibilità che veniva data dal Codice Urbani che le Regioni potessero definire i propri beni paesaggistici. In questo senso il PPR identificando, per intenderci...faccio un esempio: nell'art.13, poi non so se sia cambiato l'art. ecc ecc, la fascia costiera come bene unitario di insieme, come bene paesaggistico d'insieme, ha in qualche modo cambiato completamente la pianificazione del paesaggio in Sardegna, perché dando la possibilità di identificare un bene paesaggistico d'insieme che non era stato ancora definito in questo senso..ed è lì che la volontà di trasformazione di quell'articolo si è in qualche modo verificata successivamente; il fallimento di questa possibilità di intervento ha comunque fatto in modo che il Piano paesaggistico mantenesse la sua posizione di partenza.

### Funzionario RAS 2

Allora i PTP erano stati caducati e quelli che non erano stati caducati erano rimasti in piedi e sarebbero stati caducati proprio perché non erano stati valutati sufficientemente...cioè Piani di tutela del paesaggio, per cui il buon Soru che probabilmente con la sua grande capacità comunicativa intuitiva in quel momento ha percepito il risveglio delle coscienze ecologiche che erano del tutto generale stavano avvenendo in tutta Europa, un nuovo corso che ha incominciato a far capire e mettere in dubbio nella testa di tutti che il territorio fosse un bene..diciamo..fosse un bene..che rischiava di essere consumato rispetto a quello che era la cultura fino agli anni novanta praticamente in Sardegna tutto quello che è stato fatto dai cambiamenti di società agro pastorale all'industriale è stato fatto senza capire bene che cosa poteva essere l'impatto nell'ambiente in certi insediamenti. In quegli anni all'inizio degli anni 2000 ha iniziato a crescere la coscienza ecologica, quindi Soru che la ha capita, che aveva una sua sensibilità nei confronti dell'ambiente e nel paesaggio, soprattutto una grande capacità da grande comunicatore che è sempre stato anche in altre sfaccettature della sua cavalcata, e lì ci ha costruito tutta la sua legislatura, per cui è stato uno dei punti del suo..programma di governo e l'hanno attuato insomma appena insediati hanno fatto quella legge si ricorda la numero 8 [...] (viene chiesto se la Legge Salvacoste rappresenta l'impianto del PPR) Esatto, ed è qui che forse anche per rompere con il passato hanno chiamato me che fino ad allora mi ero occupata prevalentemente di ambiente anche se lavoravo diciamo marginalmente all'urbanistica e mi hanno dato questo incarico, non ci ho dormito per almeno un paio di mesi perché onestamente non sapevo molto da dove incominciare però in effetti lavorando con tutto il team dell'ufficio con brain storming



dalla mattina alla sera siamo riusciti a delineare un (incomprensibile) un impianto a confrontarci con tutti gli altri soggetti, province comuni università bla bla e pian piano abbiamo costruito il PPR. Se su questo diciamo vuole capire qualcosa tipo quello che era lo spirito che abbiamo affrontato è stato costruito anche un libro lezioni di Piano.

## **Differenza fra il PPR del 2006 e le precedenti stagioni di pianificazione del paesaggio**

### Urbanista 1

La precedente fase, quella che si conclude nel 1993, è una fase molto incerta. Il fatto che quei Piani, redatti sulla base della così detta Legge Galasso, la 431/85..lui era un Sottosegretario o Ministro, ora non ricordo.. Sottosegretario, bene. Lui decide di mettere sul tavolo questa disposizione a cui tutte le Regioni si devono adeguare. La Regione Sardegna si adegua però redige un Piano che viene cassato per fellonia, cioè tradisce i principi dell'idea di pianificazione paesaggistica perché è un Piano bucato, cioè svuotato di significati e quindi reso inservibile per le finalità, e quindi le due sentenze molto pesanti ne confronti di quella vicenda di pianificazione, tanto pesanti che li riconosce appunto l'assenza di volontà di tutela di paesaggio, e così li boccia. Il Piano, quello che viene approvato nel 2006 è un Piano che invece si ispira fortissimamente all'idea di intrasformabilità dell'intatto; questa cosa Soru l'ha detta in qualche riunione ma questa cosa è anche contenuta nelle relazioni del Piano del 2006, cioè si dice "noi non siamo d'accordo che vi siano la trasformazioni di aree che sono rimaste allo stato di naturalità" e quindi viene classificato il paesaggio in relazione anche ai caratteri geo pedologici e geo morfologici paesaggistici delle presenze dei vegetali e della fauna e così via. In relazione ad una serie di parametri si stabiliscono delle valutazioni, delle classificazioni, per cui i vincoli sono graduati ma sono comunque vincoli molto importanti. Il principio è proprio questo che le sto dicendo, con estrema sintesi "quello che è rimasto intatto lo teniamo intatto" ma è possibile invece per fare accoglienza, per far produrre ricettività, far crescere le aree urbanizzate, e quindi il modello insediativo che si immagina è un modello che si appoggia alle urbanizzazioni preesistenti. Questo significa, detto in parole molto semplici, che in un centro urbano che è distante dalla costa un paio di Km può essere sede di ricettività anche con incremento per l'ospitalità dei due mesi all'anno, questo è il tempo nel quale si sviluppa la presenza turistica in Sardegna. Per cui, l'argomento molto solido secondo me è il seguente: che senso ha trasformare, occupare suolo, consumare una risorsa pregiata per un utilizzo così corto? Che vantaggio se ne ha per esempio da un punto di vista occupazionale? Non ha più senso fare in modo che l'insediamento esistente si sviluppi si riorganizzi, diventi struttura ricettiva nella sua interezza e si realizzi poi quel principio che è alla base di tutte le cose belle che diciamo secondo cui il turismo si deve incontrare con le realtà locali, con le comunità che abitano tutto l'anno in un posto e quindi diventa un interessante incontro dal quale possono venire cose buone; questo da un punto di vista sociale mi sembra un buon obiettivo. Quindi, il piano ha in sintesi queste motivazioni, dopo di ciò possiamo anche andare a vedere quali sono i dettagli; un dettaglio molto rilevante è quello che viene indicato dal Piano paesaggistico come la salvezza del paesaggio agricolo, perché come si sa in Sardegna anche questo è un altro tema [...] Allora, in questo caso l'osservazione che si faceva in quegli anni è che una eccessiva frammentazione delle aree agricole attorno alle città ma anche vicino alle coste, perché più

appetibili..cioè le due condizioni nelle quali la Sardegna si è trasformata è in prossimità delle città più grandi, dei paesi più consistenti, e verso le aree costiere. Un'edilizia che si è sviluppata anche su appezzamenti piccoli, cioè vuol dire frazionamenti spesso fuorilegge, vendere pezzi di terra per consentire le trasformazioni individuali e quindi fuori dall'idea della lottizzazione organizzata, convenzionata ecc, ma all'interno di una massima libertà: "fate quello che vi pare" era in sostanza il messaggio che passava. Per cui il processo di frammentazione del paesaggio, agrario in questo caso, ha prodotto intanto bruttezza, perché quella cosa non è ammissibile dal punto di vista del come si propone agli occhi di chi guarda; e in secondo, ma se si vuole in primo luogo, ha sottratto.. perché ha sottratto terra alla disponibilità degli utilizzi agricoli entrando in concorrenza con gli utilizzi agricoli, perché chi voleva comprare pezzi di terra per fare agricoltura si trovava di fronte ad un mercato, chiamiamolo squilibrato, dal fatto che vi erano degli interessi di utilizzazione edilizia. Quindi se la campagna (incomprensibile) in quel modo, è evidente che salirà di prezzo perché è appetibile per il mercato di utilizzi che non c'entrano nulla con i valori agricoli, e quindi scombinando per alcuni veri utilizzatori con finalità agricole...scombinando tutto nel senso che fa saltare i prezzi di mercato quel genere di utilizzo [...] (si chiede se il PPR abbia cercato di porre rimedio alla frammentazione agricola) Bè si, perché fa appunto...questa è la cosa che non abbiamo detto...perché, come dire...prevede delle restrizioni di utilizzo delle aree agricole fissando dei lotti per l'utilizzazione a scopo agricolo; cioè vuol dire che l'intervento di trasformazione nelle aree agricole lo fa soltanto chi ha i titoli essendo un signore che deve fare attività agricola, cioè che deve coltivare e non ci deve fare la casa per la vacanzetta di fine settimana.

### Associazione 1

Allora innanzitutto ricordiamo che il PPR che è stato adottato e poi approvato riguarda la fascia costiera, è il primo stralcio, poi nelle previsioni doveva seguire il secondo stralcio, che non è ancora arrivato, cioè la pianificazione dell'intero territorio regionale, uno può pensare può dire "ma intero territorio regionale cosa vuol dire? Vuol dire che viene vincolato tutto?" Questa è una...diciamo così...visione molto antiquata e comunque poco corretta della cosa perché andare a pianificare l'intero territorio e con particolare riferimento alle valenze ambientali, paesaggistiche, naturalistiche, storico-culturali, non vuol dire ingessare o cristallizzare il territorio, vuol dire dare una disciplina d'uso del territorio, che può comprendere anche aspetti di tutela integrale, ma soprattutto può indicare quali forme quali procedure di gestione del territorio è più opportuno appunto adottare e seguire. Faccio un esempio banalissimo; buona parte dell'interno della Sardegna ha un paesaggio molto particolare che viene appunto definito paesaggio storico culturale: nuraghi macchie, boschi, campagne, muretti a secco, sono delle caratteristiche del nostro paesaggio agricolo, del nostro paesaggio dell'interno. Bene queste caratteristiche non sono soltanto, certamente elemento molto importante sotto il profilo ambientale e territoriale, sono elemento di identificazione della nostra regione, e sono anche perché non dobbiamo dimenticare nemmeno questo, elemento forte di attrattiva sotto il profilo turistico, in Sardegna c'è quello che non c'è altrove. Chi viene qui, sobbarcandosi fatiche maggiori costi maggiori dei trasporti e tutto, non viene a vedere quello che può andare a vedere con una spesa molto inferiore ecco sul litorale romagnolo, viene perché vuole vedere quella cosa, vuole fruire di quel paesaggio di quei beni culturali, anche di quelle sensazioni. Mi viene in mente una campagna pubblicitaria riuscitissima, e le campagne pubblicitarie spesso si basano su quello che è l'immaginario collettivo, immaginario collettivo di chi dal continente vede la Sardegna: il mirto Zedda Piras, eh campagna pubblicitaria secondo me riuscitissima con poche immagini, quello è il concetto di Sardegna che fuori da questa isola si ha, ed è anche un concetto di Sardegna che riguarda la nostra identità oltre che la nostra immagine, che riguarda il nostro territorio...se noi vogliamo avere un futuro sotto il profilo

turistico, sotto il profilo e... diciamo così delle nuove frontiere economico sociali dobbiamo preservare il nostro territorio e i valori del nostro territorio, questa è la logica di un piano paesaggistico, è la logica che tutto sommato il primo stralcio di PPR ha cercato di seguire. Quando si chiede un parere in merito ai PTP, se anche loro preservavano il territorio l'intervistato risponde: Ma per carità, perché si è sempre pensato... non mi faccia dire cose... antipatiche ma terribilmente vere. Si è sempre pensato a come tutelare interessi particolari ed economici ben definiti. Il Piano serviva.. i PTP che abbiamo annullato fra il 1998 e il 2003 servivano a tutelare interessi particolari [...] e infatti sono stati annullati, perché? Perché erano il contrario di quello che dovevano essere, anziché a disciplinare veramente e tutelare efficacemente il paesaggio andavano a tutelare gli investimenti immobiliari.. "questa zona è trasformabile" perché? "perché c'è un progetto immobiliare" vabbè e che razza di diritto acquisito è? No, per capirci sul piano giuridico faceva acqua da tutte le parti, non è che lo hanno annullato perché gli ambientalisti sono così potenti da aver manovrato i giudici amministrativi, glielo hanno annullato perché non stanno in piedi sotto sul piano giuridico. Il PPR, primo stralcio, è stato impugnato.. centinaia di ricorsi eppure l'ossatura è lì [...] Cosa vuol dire? Vuol dire che era fatto 100000 volte meglio. Ma il profilo giuridico ha dato la forma, poi c'è quella che in termini giuridici si chiama motivazione dell'atto, cioè il contenuto le scelte di pianificazione, quindi.. insomma stiamo parlando di qualcosa su basi completamente diverse, si va a tutelare a difendere salvaguardare le esigenze e valori fondamentali di quel territorio sotto il profilo ambientale paesaggistico storico culturale e così via, ciò non significa che non si possa vivere quel territorio, tutt'altro! È che bisogna avere dei criteri, delle modalità per poter conservare quei valori oggi e per il futuro, altrimenti la Sardegna diventa un luogo come tantissimi altri, una bara periferia urbana come ce ne sono tante altre, e già purtroppo è, già purtroppo è per tanti aspetti. Per quanto riguarda i punti di novità del PPR: Ma i punti di novità fondamentali sono innanzitutto l'aver preso come..., che poi sono anche punti di buon senso eh... l'aver preso come nocciolo, come elementi fondamentali, la tutela dei valori ambientali del territorio, quindi una conoscenza approfondita del territorio innanzitutto, una valutazione anche su ciò che era ritenuto pregevole da conservare, ciò che poteva invece essere visto anche come elemento anche di modificazione, sempre nell'ottica sempre della conservazione comunque dei valori ambientali e storico culturali del territorio, e cosa doveva essere addirittura riqualificato, pensiamo all'edificato, pensiamo a tante zone periferiche, ciò che doveva essere anche conservato come contesto anche all'interno appunto dei centri abitati, pensiamo ai centri storici. In tanti hanno contestato l'individuazione dei così detti centri matrice, o centri storici, "senza l'individuazione senza uno strumento di pianificazione dei centri storici non si può toccare un mattone" oh signori non è che non si può cambiare un mattone, bisogna conservare quelle caratteristiche, se noi pensiamo di intervenire su un centro storico che ha bisogno di restauro e di risanamento conservativo, e se pensiamo di intervenire facendo i grattacieli non abbiamo capito nulla. Quindi sono norme anche oltre che rivestite giustamente di contenitori giuridici, sono norme di buon senso, sono norme di buona gestione sia del territorio naturale sia del territorio appunto urbanizzato. Questo credo diciamo.. la cosa fondamentale del PPR del 2006, tutto perfettibile per carità, però la base.. la base, sicuramente una buona base. Se fosse orchestrato dal buon senso Si tutto sommato si

### Funzionario RAS 1

Molto. Perché era diversa anche la legge. Uno era basato sulla 431, la legge Galasso, e poi... e poi i PTP erano.. avevano.. soffrivano di un'impostazione di tipo secondo me.. urbanistico territoriale, e legavano molto la funzione al territorio, proprio la funzione che ne poteva dare l'uomo. Invece il PPR ragiona in maniera molto diversa, si pone dei principi di base, molto condivisibili, ha un livello di

conoscenza nei confronti degli elementi che strutturano l'ambiente molto più forte, la divisione nei tre assetti che è nata come una divisione di convenienza per conoscere meglio come si fa...per conoscere meglio il nostro paesaggio di fatto si è rispecchiata anche nella normativa, ed è rimasta come struttura. Quindi l'assetto ambientale l'assetto storico culturale l'assetto insediativo e gli ambiti di paesaggio che sono stati strutturati per conoscere meglio il nostro paesaggio poi di fatto sono rimasti tali e quali anche nella normativa, e infatti son suddivisi in questo modo. Quindi parte da principi basilari condivisi e a seconda dello strato informativo che è stato utilizzato ambientale insediativo storico culturale è stata modulata una normativa sulla base di questo. Questa è la struttura più o meno del piano in maniera molto sintetica, e si differenzia fundamentalmente su questo, che mettendo in campo una conoscenza così vasta, complessa, di fondo, in fondo dice "non c'è una maniera univoca di gestire o trasformare o governare il territorio, ma ci sono più livelli di governance che a seconda dell'oggetto che noi abbiamo sotto osservazione ambientale storico culturale insediativo noi ci comportiamo di conseguenza senza ignorare gli altri perché poi devi tu operatore mettere in relazione i 3 assetti tra di loro". Poi c'è una parte propositiva che è legata agli ambiti di paesaggio che struttura il Piano in 27 ambiti di paesaggio, per adesso, poi ci saranno quelli interni, e per ciascuno è stato ipotizzato..è stato riconosciuto un paesaggio e gli è stato attribuito un progetto cioè una visione del futuro, forse doveva essere maggiormente privilegiata questa visione nel futuro, perché un Piano prevede negli anni un qualcosa che ha da divenire, e però in un anno e mezzo diciamo che forse era poco il tempo bisognava [...] Il Piano è incompleto [...] Li manca ancora la parte interna dell'isola, perché infatti copre forse la parte più delicata, ecco perché ha deciso di fare prima il Primo stralcio quello costiero e poi quello interno, perché è anche la parte più delicata, più fragile. È normale! i margini anche a livello eco sistemico sono sempre le parti più delicate. Al margine di un bosco.. non è l'interno di un bosco, è il margine del bosco importante, come in un'isola è importante il margine dell'isola, con l'acqua in punto in cui avviene questo scambio tra una realtà e un'altra, tra un ambiente e un altro, ambiente marino e ambiente terrestre. E lì tra l'altro si rivela il più alto tasso di biodiversità , e quindi lì che proprio dobbiamo..come si può dire.. stare attenti ecco perché si era concentrato sulle coste. Poi forse anche il tempo limitato..bè facciamo conto che nel 2008 la parte interna l'avevamo quasi tutta impostata quindi era pronta, poi per vicende politiche che lei sa benissimo, cadde la Giunta non venne fatto più nulla , si fermò, però lo studio era quasi tutto fatto, anzi ancora esiste, era stato anche pubblicato in parte..quando si pone la domanda se non tutti gli obiettivi del PPR siano stati conseguiti l'intervistato chiarisce No no no non ho detto questo, ho detto che si poteva fare meglio, ma in tutte le cose si potrebbe fare meglio..

## Urbanista 2

Ah c'è un differenza sostanziale, per esempio i PTP al di là della orripilante mutilazione che fu prodotta con quella omogeneizzazione. Però presentavano alcune caratteristiche peculiari, in modo particolare una, che ..esisteva un dispositivo di zoning cosa che nel PPR non c'è perché nel PPR c'è una classificazione di beni, non sto difendendo lo zoning dicendo che è meglio però la differenza già emerge. In un caso abbiamo oggetti singoli, le categorie di bene legate ad una normativa provvisoria diciamo così o..nell'altro caso abbiamo dei dispositivi areali che evidenziano ambiti di un certo tipo su bandi o comunque estensioni territoriali di un certo tipo, per quel tipo di estensioni territoriali i PTP con la normativa di omogeneizzazione cosa prevedevano? Prevedevano una classificazione in zone di tipo 1 2 3 poi all'interno delle zone 1 2 3 c'erano le sottozone 1.a1,b poi la 2 aveva una sequenza molto lunga di sottozone e la 3 ne aveva 2 o 3. Adesso non mi ricordo con precisione però li siamo, e faceva un'operazione, cioè per ognuna delle sotto zone identificava una matrice di usi compatibili o no, parlava di usi compatibili o non, E di conseguenza in qualche modo orientava con più..facilità di

interpretazione la successiva pianificazione urbanistica in adeguamento. Non che questo significasse che sarebbe stata meravigliosa però esponeva a poco arbitrio e infatti i PTP sardi attraverso la legge regionale 45 imponevano lo studio di compatibilità paesistico ambientale di tutte le scelte di Piano e fondamentalmente si doveva giustificare la scelta di Piano rispetto a questa matrice e di compatibilità, fondamentalmente era una compatibilità istituita dentro i PTP. Questo tipo di matrice valutativa con il PPR molto più difficile se non quasi impossibile mettere in atto e rende forse più difficile anche l'interazione fra gli Uffici regionali e gli uffici di Piano per chiamarli così delle singole Amministrazioni Comunali. E poi questa applicazione perchè poi il problema non è solo come il Piano è fatto ma chi se ne fa carico e chi lo attua. Questa applicazione molto orientata così all'aspetto normativo, oggi lo possiamo dire a posteriori quando guardiamo quanti e come sono riusciti a redigere il Piano Comunale in adeguamento al PPR, espone a...a maggiore difficoltà nell'interazione con gli Uffici regionali in generale. Ti costringono a redigere database di beni culturali dove tu devi fondamentalmente riempire campi di una base di dati e manca per esempio proprio l'aspetto paesaggistico dei beni culturali. A me è capitato di guardare situazioni in cui tu hai dei ritrovamenti archeologici su un insieme di colline intorno ad un ambito. Per me è molto importante ciò che li tiene insieme non la scheda del singolo reperto fittile di origine nuragica, mentre mi interessa molto di più dire che esiste un corridoio paesaggistico che collega per esempio tutto il crinale di queste colline e che quindi quello ha un valore enorme perché lì sotto troverò dei beni di interesse storico culturale e anche perchè quello è la quinta che definisce il mio paesaggio per esempio io vorrei avere delle disposizioni che dicono che l'edificato non deve sorgere in una certa posizione in un certo modo che deve rispettare un certo tipo di criteri che sono appunto di questa natura. E invece mi ritrovo una disposizione che dice solo quanto vale il lotto minimo edificabile, per quanto mi riguarda in campagna i lotti non andrebbero edificati proprio, e i lotti minimi però dovrebbero discendere da una cosa che emergeva sempre nei nostri laboratori, cioè che la norma per le zone agricole e per in generale l'uso del suolo dovrebbe essere figlia di quella che gli agronomi chiamano le evocazioni cioè delle naturali potenzialità del suolo. Esistono suoli adatti alla viticoltura, tu devi far discendere la norma da questi aspetti devi raccontare che quei suoli sono adatti a questo e che quindi il tipo di paesaggio cui devono dare luogo può essere solo all'interno di un certo insieme di ..di un certo catalogo, basta, non li fai neanche fare le case tanto ormai con la meccanizzazione non abbiamo bisogno di andare a vivere in campagna, se ti serve la casa la fai ma come fabbricato aziendale, dentro un'azienda, fine della campagnetta sassarese insomma per capirci bisognerebbe essere abbastanza radicali da questo punto di vista [...] Bè quella sassarese è la più eclatante diciamo non che sia l'unica però questa esigenza ogni tanto appare...allora provo a fare una sintesi rapida di cosa emergeva sempre durante la prima fase, sempre questa di usare i suoli secondo le loro naturali vocazioni, potenzialità, ed è interessante. Altra cosa che emergeva sempre, e anche questo è di straordinario interesse, è che abbiamo bisogno di una legge urbanistica regionale. Perché fino a che continueremo a ragionare sempre in termini di direttive delle zone agricole che ci dicono che abbiamo le zone 1,2,3,4,5, la 5 per altro è la zona delle aree marginali che non producono ma che sono interessanti dal punto di vista della biodiversità e della conservazione della natura. Le 4 che vengono classificate esclusivamente come zone dei nuclei rurali va bene, e le 3 che sono quelle oggetto di grande frammentazione fondiaria che mi sono già pesantemente compromesse a meno che non si tratti di suoli che coltivano zafferano, allora li bastano 100 mq per avere una coltura seria, e sarebbe interessante avere tanti orti con un mosaico paesaggistico magari periturbano che da luogo anche a colori aromi e reddito o sussistenza e non necessariamente ad attività edilizia, e poi hai le 1 e le 2 che sarebbero quelle delle colture di pregio ma dove le norme si preoccupano appunto di dove concentrare l'edificazione, cioè bisognerebbe proprio radicare radicalmente l'apparato normativo nostro che nonostante sia stato emanato nel 1989, ha pochissima attenzione agli aspetti ambientali veri, d'accessione del fatto, se lo dimenticano sempre

tutti, è in quella legge che è scritto che le coste sono inedificabili nel limite dei due km fino all'emanazione dei PTP, il famoso decreto Salvacoste è un po' più vecchio ha 20 anni in più, anzi 25 anni in più [...] era la legge urbanistica regionale e conteneva questo...questo articolo, se vuole glielo racconto perché l'ho visto scrivere. Fu emanata con Presidente della Giunta Emilio...scusi...Floris, l'ex assessore agli affari generali, Marietto, ma era in realtà figlia della Giunta di centro sinistra presieduta da Mario Melis, cioè quello è un disegno di legge che è stato presentato credo nell'87, di iniziativa di Covodi assessore all'urbanistica di concerto con Mannoni che in quel momento era assessore alla programmazione e di concerto con l'assessore alla pubblica istruzione che in quel momento se non sbaglio era Fausto Fadda, e siccome bisognava recepire il Decreto Galasso, che appunto istituiva un nuovo tipo di PTP perché erano già istituiti dalla legge del 39, la norma appunto diceva che in attesa della redazione dei PTP "istituimo una forma di buona educazione ovvero blocchiamo l'attività edilizia ovvero nelle aree a 2 km dalla costa, in modo da favorire la redazione dei PTP a bocce ferme e non a dinamica in continua evoluzione" facendo ovviamente salvi i diritti acquisiti cioè le lottizzazioni già convenzionate, il decreto Salvacoste fondamentalmente ridice le stesse cose non esattamente con le stesse parole ma poco ci manca. Eh...perché ci ritrovavamo di nuovo nella stessa condizione, cioè nella necessità di avere una sorta di buona educazione verso il territorio e di fermare il gioco fino a che non stavamo, non finivamo di scrivere le regole, regole che sono state scritte in gran fretta come abbiamo detto prima e che quindi hanno (interruzione). Questo è un po'...una cosa importante.

#### Docente universitario 1

Bha, io ho partecipato al PTP del Sinis che appunto è l'unico non caducato, però quando sono stati caducati sono stati caducati perché era stato evidenziato che lo strumento di ogni PTP non era adeguato a porre le condizioni della tutela del bene paesaggistico, dunque era stata un'occasione fallita. Quando si chiede se a suo avviso fosse più organico il PPR il Professore risponde È organico. In riferimento all'attenzione dedicata dal PPR per la archeologia Sì, sì, anche se...no gli aspetti archeologici o culturali in se sono integrati nel paesaggio, si è parlato di beni paesaggistici culturali, forse correttamente anche perché in tempi più recenti nel 2013, sono intervenute le linee guida con decreto ministeriale MIBAC sui parchi archeologici.

#### Assessore 1

Ma c'erano un sacco di cose che non sono andate avanti e non hanno mai avuto...ma servivano però per dare la possibilità al singolo di poter dire e per decidere. Questo piano probabilmente ha dato fastidio a molti, a molti [...] Ma l'iniziativa del PPR è una grande iniziativa, credo che sia il primo o uno dei primi e uno dei pochissimi attenzioni che sia stato approvato in Italia, ed è encomiabile, per essere chiaro! Il problema è che cammino facendo come tutte le cose quello che è sbagliato devi correggere, che cammino facendo ci si è resi conto che non è più uno strumento di sviluppo economico, di tutela di valorizzazione ma era solo esclusivamente vincolistico, vincolistico! in tutti i sensi! allora era necessari intervenire affinché determinate azioni del PPR potessero essere corrette. Vede l'ultimo punto di approvazione dei PUC, ma molti Comuni hanno rinunciato spendendo un sacco di soldi...la prima cosa che ho fatto io da Assessore ho dato finanziamenti a tutti i Comuni a tutti i Comuni.

## Assessore 2

I giudici dello Stato, in diverse forme, Presidente della Repubblica, TAR ecc ecc, Consigli odi Stato, avevano annullato i PTP in ragione di questo..di questo presupposto per niente marginale, loro dissero “se tu usi le norme urbanistiche per aggirare il vincolo paesistico che senso ha che ci sia il vincolo?” loro dicevano “questo è in nuraghe ed è vincolato,” poi dicevano “ai fini della tutela del vincolo urbanisticamente si può costruire fino a trenta metri, possono essere fatte questo questo e quest’altro” cioè elencavano una serie di norme di utilizzo urbanistico agendo sul vincolo quindi dicevano il Giudice dello Stato “tu che hai fatto un Piano paesistico e poi hai individuato delle norme urbanistiche che tutto fanno meno quello che di tutelare il vincolo, tanto vale non averlo fatto e quindi ti annullo il Piano per questo motivo” cioè la..questo va sempre interpretato nella logica di che cosa avevano fatto con i PTP, avevano ascoltato i Sindaci, avevano continuato a mantenere in piedi quella mentalità per cui la gestione del territorio è funzionale all’amministrazione locale, e quindi non potevano non dare degli strumenti per agire anche sui vincoli. Alla domanda se fosse uno strumento di regolazione del territorio si afferma: No. [...] Era una specie di pannicello caldo messo lì per dire “abbiamo fatto una cosa del genere” di fatto non si otteneva quasi nulla. Allora i Giudici hanno detto “te lo annullo perché hai voluto prendermi in giro” semplicemente questo, e quindi noi siamo partiti da questo, e abbiamo detto “ragazzi non esiste che vengano fatte delle norme urbanistiche per aggirare i vincoli. I vincoli sono vincoli, i valori sono i valori, dentro quel rispetto fatevi le norme” cioè abbiamo proprio fatto l’inverso e invece di spezzettarlo in 14 PTP come avevano fatto loro abbiamo accettato la sfida di farlo una cosa unica[...].Perché avevano realizzato...e poi si spiegano queste cose in quegli anni, anni 80, avevano spezzettato il territorio in 14 zone e avevano costruito 14 PTP affidandogli a 14 gruppi di ingegneri liberi professionisti, lobby di vario genere, grandi studi tecnici, poi alla fine del processo ognuno ha portato il suo lavoro, la Regione lo ha guardato e ha detto “e come faccio io a farlo entrare in vigore? Uno ha una norma uno ne ha un’altra, ognuno è per i fatti suoi” [...] Certo. Poi c’è voluta una legge, la legge 23 per omogeneizzare, cioè una legge di omogeneizzazione dei PTP, cioè ha imposto una legge regionale la Regione per omogeneizzare il lavoro di questi 14 gruppi di lavoro. Come hanno appena finito di farli è cominciata a ripetizione la mitragliata di bocciature che ha risparmiato solo quello del Sinis per un difetto procedurale che poi noi abbiamo superato. E quindi ecco, noi abbiamo fatto tesoro anche..ecco come si fa la legislazione innovativa, si parte dalle ragioni che hanno impedito un’esperienza traendone le conseguenze.

## Associazione 1

Si chiede in che cosa si differenzia il PPR Perché prende in considerazione quello che la Costituzione aveva ben detto con l’art.9 prende in considerazione l’idea del paesaggio così come si era venuta a configurare con la sensibilità che era cresciuta in Europa che aveva portato nel 2000 alla Convenzione europea del paesaggio, quello è come dire il salto di qualità che era stato ratificato precedentemente dal Codice Urbani. dunque il PPR viene ad essere differente rispetto a tutte le pianificazioni ai 300 metri ecc perché non separa il manufatto o il bene culturale dal suo contesto, contestualizza, e per la prima volta in Sardegna proprio c’è un salto di paradigma perché sostanzialmente si vede l’unitarietà del paesaggio, cosa che invece incredibilmente anche per i legislatori autonomistici ,e dunque una Regione a Statuto Speciale, non avevano preso coscienza di un

valore complessivo, d'altra parte va detto che i nostri padri che hanno scritto lo Statuto regionale della Sardegna, Regione a Statuto Speciale, avevano loro stessi rifiutato la centralità dei beni culturali e ne avevano rivendicato la competenza

### Associazione 2

Tantissimo, non avevano ecco...la logica di tutela del paesaggio rigorosa come il PPR. Anche li usavano molto le deroghe per nuovi costruzioni [...] Si si, avevano un impianto più urbanistico e...si si potevano fare più interventi [...] più permissivi.

### Urbanista 3

Nel senso, quale è la differenza fondamentale che riguarda la pianificazione dei territori costieri legata ai PTP e al PPR? Che nei PTP le UPA facevano forza soltanto su categorie legate al grado di trasformabilità del territorio [...] il grado di trasformabilità dei territori significa che il grado antropico è quello che detta la conservazione e la tutela del paesaggio. Quindi è l'elemento antropico, se tu mi parli di trasformazioni, indica quanto il territorio è trasformato, e su questo livello di grado di trasformabilità noi agiamo in funzione del vincolo. Poi, come ti ho detto prima, il problema della decadenza dei PTP riguarda il fatto che le UPA, nei PTP, fanno riferimento soltanto alla coercibilità, è una parola un po' brutta di linguaggio molto normativo, del vincolo, e non sulle prospettive strategiche legate a progetti di territorio, di tutela del territorio. Questo per quanto riguarda il PTP, cosa fa invece il PPR? Il PPR assume fondamentalmente in tre assetti tre categorie, tre elementi, che sono legati ai beni paesaggistici: la definizione, le prescrizioni e gli indirizzi. Quindi ci sono le prescrizioni così come il PTP ma ci sono anche gli indirizzi, e gli indirizzi valgono in funzione dei beni paesaggistici. Però, questo per quanto riguarda i beni paesaggistici, per quanto riguarda l'ambito di paesaggio che abbiamo definito ambito di progetto, ci sono gli indirizzi d'ambito, che riguardano la progettualità d'ambito. Quindi se gli indirizzi [...] Allora mi spiego meglio perché è abbastanza semplice però volevo farti il raffronto fra il PTP e il PPR in generale che riguardano entrambi i territori costieri, in qualche modo sembrano anche coincidere anche se poi nei PTP ci sono anche dei territori interni come la Giara ecc ecc. Ritorno indietro per spiegarti meglio questo concetto. Allora l'ambito di paesaggi o è definito ambito di progetto perché possiede in luce una progettualità d'ambito. Una progettualità d'ambito significa che non guarda soltanto il modo per confrontarsi per affrontare e per tutelare e valorizzare i beni paesaggistici, ma guarda ad una progettualità d'ambito in cui tutte le componenti ambientali e sociali sono considerate come un insieme. Quindi gli indirizzi di quell'ambito sono degli indirizzi specifici di quel territorio, che guardano al futuro, ad una tutela attiva di quel territorio.

### Funzionario RAS 2

Totalmente. Il PTP in realtà è stato un piano urbanistico, è stato un piano urbanistico! un piano edilizio! si può fare non si può fare, zona A zona B zona C zona F. il PPR ha messo da parte l'edilizia e ha incominciato a leggere il territorio e lo ha trattato come un corpo umano e ne ha letto le arterie le vene che sono i fiumi l'atmosfera e il colore della pelle che sono le caratteristiche dei suoli e cc e ha fatto emergere quelle che sono le vocazioni del territorio, in prima battuta, tanto è che abbiamo fatto una lettura dove non si è parlato di zone si è parlato di ambienti, di centri matrice si è parlato di



zone di espansione si è parlato di zone di crescita di ambienti naturali classificati in maniera diversa si è parlato di rocce si è parlato di beni culturali si è parlato di archeologia, si è letto completamente il territorio al fine di cercare di capire quelle che sono le vocazioni quelle che erano le criticità quelle che erano i paesaggi gli ambienti diversi, la Sardegna è stata da subito riconosciuta come l'insieme più variegato degli ambiti paesaggistici che ci può essere in Italia. Se lei va a leggere il Piemonte trova massimo due o tre ambienti paesaggistici diversi, e così un po' tutte le Regioni sono caratterizzate da pochi ambiti facilmente riconoscibili. Noi abbiamo le montagne le coste le pianure le falesie avevamo..ma quanto già conosciuto a livello nazionale come tavola degli ambiti di..geologici degli ambiti agronomici diversi avevamo ben 22 ambienti diversi e questo ci ha consentito poi di scendere di scala e di riconoscere tutto quello che nelle tavole del Piano paesaggistico che abbiamo riconosciuto con tutti quei bellissimi colori perché ci hanno lavorato anche architetti che sono riusciti anche a comunicare con la classificazione del PPR veramente la ricchissima struttura e tessitura del nostro territorio cosa che nei PTP neanche emergano, bianco nero arancione rosso..cioè..stiamo parlando di due approcci completamente diversi ma sotto il profilo culturale il cui spartiacque è stato comunque la legge nazionale del Codice Urbani che ci ha guidato, è stato il nostro faro anche se purtroppo non avevamo altri esempi di applicazione e quindi abbiamo dovuto fare degli sforzi interpretativi e di riconoscimento notevoli.

### **Come è stato accolto in Consiglio Regionale il PPR**

#### **Urbanista 1**

Dunque, intanto consideri che il Piano in relazione ad una disposizione della Legge Salvacoste, la Legge 8/2004, viene approvato dalla Giunta. Le reazioni dei Consiglieri regionali non sono state tutte nell'unico segno dell'”evviva evviva”. Soru ha avuto tante difficoltà, c'è stato un conflitto su questo tema tant'è che lui si dimette anzitempo se non ricordo bene nel 2008 perché in contrasto con la forza politica che avrebbe dovuto sostenerlo di più. C'è una discussione sulla Legge urbanistica nella quale salta il tavolo, e non si è ben chiarita la dinamica di questo aspetto, ne quel partito ha deciso mai di fare un dibattito interno per capire che cosa fosse accaduto e che cosa significava quella rottura così importante, secondo me così importante. E quindi, se le devo dire quale era il clima in Consiglio regionale devo dirle che era un clima di divisione. C'era qualcuno che ha sostenuto il progetto di Pianificazione paesaggistica e c'erano altri all'interno della maggioranza, perché l'opposizione di destra era per i fatti suoi e per una sua visione, decisamente contraria a quella scelta politica. La cosa singolare è che vi fosse una visione molto distante dal pensiero di Soru..secondo me molto distante..di alcuni di sicuro, di altri un po' meno, e di altri, be altri l'hanno sostenuta ma voglio dire non c'era una visione unanime sul tema del Piano paesaggistico. Molti hanno ritenuto che fosse eccessivamente penalizzante e ne temevano il contraccolpo elettorale. Ognuno nei suoi collegi.

#### **Associazione 1**

Il Consiglio regionale come purtroppo capita, come tutti..tutte le assemblee elettive, è spesso e volentieri composto da persone che sono portatori di interessi che giungono dai singoli territori. “Si

si va bene in linea generale basta che mi lasciate fare a casa mia”...questa è la logica, è la logica che porta a degli sconquassi terrificanti, se pensiamo alle insistenze con cui nella scorsa legislatura si è fatto di tutto per riaprire quella che noi chiamiamo la svendita dei demani civici, cioè quelle forme di sdemanializzazione di terreni ad uso civico per risolvere situazioni concrete in questo e questo altro paese, e tentativi portati avanti da consiglieri regionali, che magari facevano anche il Sindaco e avevano un problema da risolvere nel loro Comune...tentativi che hanno portato a potenziali disastri in mezza Sardegna, perché andando ad applicare delle norme malfatte e poco meditate forse si risolve un problema ma se ne aprono altri 50, questa è la logica del legislatore sardo, e non solo sardo, ma soprattutto del legislatore sardo, sistemo il mio problema e poi per gli altri si vedrà. E poi...poi la legge finisce davanti alla Corte costituzionale e prende come si dice ad Oxford una bella sbruncata, sbatte contro il giudizio del Giudice delle Leggi e muore lì. Risultato, mesi anni grandi discussioni di grandi dibattiti, grandi pasticci e finisce lì, così come è finita lì l’operazione di stravolgimento del Piano paesaggistico organizzata da Cappellacci, dove è finita? [...] Eh esiste un giudice anche a Berlino eh.

#### Docente Universitario 1

specifica solamente il legame fra sfera politica e quella tecnica durante il periodo di costruzione del Piano: Sì, questo è l’elemento che mi ha colpito negativamente.

#### Assessore 1

È stata una battaglia. In Consiglio ci siamo resi conto, ma non solo noi ma molti anche dell’altra parte che c’erano delle grandi carenze delle grandi..delle zone completamente d’ombra in questo Piano. Allora il Piano paesaggistico non può essere uno strumento di solo diniego e coercitivo e di sola chiusura, deve essere uno strumento di valorizzazione e protezione dell’ambiente ma deve essere uno strumento di sviluppo, se n non è uno strumento di urbanistica. Lo strumento urbanistico è o strumento di sviluppo socio economico per eccellenza.

#### Assessore 2

Be il Consiglio aveva fatto delle osservazioni..be il Consiglio non doveva ripassare perché noi nella Legge Salvacoste modificammo la 45 dicendo che il PPR era un atto amministrativo e veniva approvato dalla Giunta sulla base degli indirizzi che io avevo sottoposto. E il Consiglio io ricordo il giorno..ci sarà ancora negli annali del Consiglio regionale, per la prima volta nel Consiglio regionale della Sardegna, dotammo l’aula del Consiglio di grandi schermi e sistemi insomma..di visualizzazione, e facemmo una presentazione molto molto tecnologica che sorprese anche Soru, però siccome io lo conoscevo, e siccome non c’era altro modo per spiegare come si arrivava, noi abbiamo preso il territorio da google, no, e poi abbiamo fatto vedere piano piano facendo vedere sovrapponendo i tematismi a trasparenza, come un territorio apparentemente insignificante poteva assumere dei valori e delle caratteristiche particolarmente importanti[...]Uno scenario. E quindi lì abbiamo dato dimostrazione come..quella è stata una cosa che aveva sorpreso tutti tanto è che le linee guida furono approvate anche con il voto favorevole di molte parti dell’opposizione.

#### Associazione 2

Guardi io credo che nella dinamica storica, in quelle dinamiche di quelle cose..quando ci si riferisce alla res publica bisogna avere la lucidità di dire che la storia farà le valutazioni. E che dobbiamo avere questa umiltà di non soggettivizzare, di pensare che un'analisi comunque sarà fatta sulle azioni. Una parte della sinistra come una buona parte della destra, se si riferisce a quel Consiglio regionale, non volevano sostanzialmente e oggi fa anche quasi sorridere..forse non solo non volevano quel PPR, ma non volevano neanche una legge urbanistica che badi bene non c'è neanche adesso [...] In quella vicenda lì io penso che la storia dirà anche gli errori da tutte le parti, lo dice una persona come me che sono un tecnico e che tutto sommato non ho nessuna un'appartenenza partitica letteralmente. Cioè la maturità politica del governo significa esattamente creare priorità, e le priorità in quel momento erano portare a casa tutto il PPR e portare a casa sostanzialmente non un semi comma o un comma o sotto comma, ma di fatto l'interesse generale della Sardegna. Tutt'ora mi chiedo se in quel momento le scelte che sono state fatte abbiano rappresentato l'interesse della Sardegna.

### Funzionario RAS 2

Be le polemiche ci sono state fin dall'inizio. Già fin dal momento della costruzione subivamo aggressioni continue da parte di consiglieri che cercavano di entrare nelle stanze e capire..abbiamo dovuto più o meno anche cercare di riservare le informazioni. E...poi...e poi siamo, nonostante...ripeto abbiamo iniziato a metterci al fianco le Province a fare una serie di incontri con i Comuni sia politici che soprattutto tecnici distribuiti su territorio perché come Assessorato all'urbanistica avevamo edifici distribuiti sul territorio e quindi tutti gli uffici lavoravano non solo quelli di Cagliari, anche quelli distribuiti, quelli della tutela paesaggio...quindi man mano che si costruivano carte o regole prima si confrontavano con gli altri utenti pubblici, con gli altri professionisti pubblici poi abbiamo iniziato incontri con gli organi professionali, poi con le Conferenze di servizio, poi con i seminari nelle diverse province dove illustravamo cosa stavamo facendo e in più man mano che mettevamo arrivavamo alle tappe mettevamo tutto quanto in rete. Cioè noi abbiamo costruito il PPR attraverso uno l'approvazione delle linee guida e il giorno dopo erano in rete, due l'approvazione della bozza e il giorno dopo era in rete e quello ti consentiva di vedere relazioni carte e quant'altro; tre, l'adozione e lì vedevi anche tutte la bozza e l'impalcatura delle norme; quattro l'approvazione a valle dell'analisi di tutte le 2000 osservazioni che erano arrivate che son ostate esaminate una per una.

## **Partecipazione nel PPR- attori coinvolti**

### Urbanista 1

Ci sono state delle fasi di dibattito e secondo me nel modo antico delle Conferenze, o meglio delle presentazioni del Piano che si facevano in giro per la Sardegna a cura del Presidente Soru. Quindi consideri che il Presidente Soru è andato spesso a presentare il Piano e in alcuni luoghi lo hanno molto maltrattato, è stato se ricordo bene fischiatissimo in alcune realtà territoriali, in altre è stato accolto meglio, ma in genere a quelle assemblee partecipavano molti contrari alla pianificazione paesaggistica. Non è stato un vero processo partecipativo organizzato secondo una metodologia raffinata ma è stata una presentazione un po come si dice "casareccia". Quello che è mancato di sicuro in quegli anni è il ruolo della politica, intesa i partiti che avrebbero dovuto svolgere una funzione di

racconto di quell'idea e non hanno fatto, se ricordo bene, neanche una discussione pubblica, e quindi hanno in qualche modo lasciato che la presentazione del Piano del 2006 avvenisse attraverso circostanze un po' occasionali. La funzione dei partiti politici è quella di produrre dibattito sui temi, specialmente sui temi del governo che i partiti sostengono e che invece non è avvenuta [...] (per quanto riguarda gli attori coinvolti) Ho una memoria vaga però io qualcosa me la ricordo. A questo riguardo io qualcosa l'ho scritta nel mio libro, C'è di mezzo il mare, che ho scritto nel 2007 e lì ci sono o dei riferimenti ai fatti avvenuti in commissione consiliare urbanistica; c'era un gruppo di consiglieri dei quali adesso non ricordo il nome che hanno fatto un'opposizione abbastanza serrata, alcuni portavano argomenti interessanti, altri portavano argomenti più strumentali, tuttavia andrebbe approfondito di più, andrei a vedermi, se avessi tempo, i verbali di quel momento storico per cercare di interpretare dentro il partito di Soru quali erano le tensioni vere [...] io ricordo che c'era l'Associazione Industriali che esprimeva in maniera ricorrente un giudizio negativo, non ricordo altro, forse l'associazione nazionale dei costruttori, l'ANCE, però questo fa parte del dibattito che normalmente avviene. Normalmente i costruttori sono in disaccordo quando ci sono impedimenti al processo di trasformazione del territorio e quindi vedono nel Piano che pone vincoli un ostacolo.

### Associazione 1

Si sono state fatte [...] Si noi abbiamo partecipato a numerose di queste conferenze così dette di copianificazione dei...suddivise per le varie aree per le varie zone, ce ne sono state diverse in varie fasi. Abbiamo partecipato abbiamo fornito il nostro apporto al pari di altre associazioni, al pari delle associazioni di imprenditori, delle associazioni agricole, degli ordini professionali, degli Enti locali. È un po' saltata quella logica che invece è tanto cara purtroppo in molte parti ma anche qui da noi in Sardegna, della contrattazione fra Regione e Comuni. Questa è stata una delle cose che hanno lamentato in molti, ma non ci deve essere, nel senso che, attenzione, è giusto che ci sia il confronto, che ci sia un confronto anche aspro se necessario, però la tutela del territorio di una regione non può essere fatta da una sommatoria di cedimenti ai singoli interessi locali perché altrimenti non si va a pianificare nulla, niente [...] Alcuni Comuni, Società immobiliari...(per quanto riguarda il mondo dell'edilizia) Si sì, sì i loro rappresentanti [...] Il farwest piace molto, piace molto per il campo dell'edilizia, piace molto per il campo, oggi ancora di più, quelle che noi chiamiamo speculazione energetiche, impianti che piovono a destra e a sinistra per centrali solari termodinamiche, per centrali a biomassa.

### Funzionario RAS 1

per ambiti. Furono fatte delle conferenze per ambiti [...] o 27 o forse alcuni furono accorpati...tutto fu...registrato e sbobinato, nel senso scritto, e messo sul sito, io dico che sul sito regionale ci sono ancora queste cose...dovrebbe fare una ricerca. Si sì ci sono ancora...tra l'altro...c'è tutto il calendario delle conferenze pubblicato sul BURAS quindi trovi tutto...aspetta...allora 23 conferenze di copianificazione [...] allora l'approvazione dello schema è stato a dicembre...2005[...]Allora il Piano è stato approvato a dicembre, poi ci fu l'adozione a maggio e l'approvazione definitiva a settembre, queste date sono fondamentali, perché si è inserito questo momento...io credo fra lo schema...no no...[...] allora le Conferenze di copianificazione si sono svolte da gennaio 2006 a febbraio 2006 [...]quindi siamo fra lo schema e l'adozione[...]esatto, perché era quello il momento delle osservazioni [...] le osservazioni avvengono nella legge fra lo schema e l'adozione nella legge n.8 ok? [...] Ok tra lo schema e l'adozione, si sì mi ricordo che c'era un

periodo...però aspetta...perché ci sono tutte le Conferenze di copianificazione son pubblicate sul calendario, ci sono anche...[...] facciamo memoria ancora...le osservazioni noi le esaminammo anche ..prima di settembre fra l'adozione e la cosa perché furono mandate 3000 osservazioni [...]2000 osservazioni, e luglio e agosto risulta, dopo l'adozione, allora ricapitoliamo, tra lo schema e l'adozione ci furono gli incontri di copianificazione...le osservazioni furono fatto dopo l'adozione perché prima non esisteva il piano giuridicamente era solo uno schema, però c'erano i principi fondamentali, come dire era tracciata quell'idea..l'idea del Piano e quindi si poteva discutere con gli operatori del settore, amministratori professionisti. Mi ricordo che queste conferenze erano abbastanza folte, partecipate se vogliamo usare questo termine. Poi dopo che fu adottato a maggio arrivammo alle osservazioni vere, le osservazioni furono protocollate e gestite tramite un applicativo perché 2000 da gestire erano una follia e furono esaminate a seconda del tema che trattavano dalle varie strutture all'interno della RAS. bisogna dire in questo caso che noi abbiamo con la legge regionale 40 del 90 l'istituto della istruttoria pubblica che è prevista nel caso di approvazione di Piani e di interventi pubblici..La 40 del 90 se non sbaglio è la 241[...] che è recepita e quindi prevede l'istruttoria dei Piani, si come tutti gli atti chiaramente..

## Urbanista 2

Ecco, guardi le posso.. questa è una cosa giusta da dire in una intervista, bravo, grazie! Allora il PPR è uno strumento..di cui condividiamo i principi[...]nella stesura del PPR, non c'è stato neanche il tempo materiale per fare partecipazione, cioè quei 18 mesi sono stati un sistema informativo, hanno chiamato il loro bel comitato di saggi, non tutti erano saggi alla stessa maniera ma va bene...[...] Quindi zero partecipazione, e...diciamo contingente, nel senso che per l'appunto non c'erano neanche i tempi tecnici per farla se ti dai un anno e mezzo come orizzonte temporale di riferimento, sì. Allora li io ricordo (per quanto riguarda le Conferenze) di essere stata in Olgiastro, proprio il giorno in cui ce ne era una, a fare un corso. E..sono tate una..un atto burocratico, è quello il difetto delle 23 conferenze d'area. Cioè si chiedeva ai tecnici comunali "portateci le osservazioni" si dava una scheda tipo da compilare e ognuno presentava il suo mappetto, malloppetto secondo che Comune era, di osservazioni. E quindi già..era giusto da un lato perché avresti avuto una pre istruttoria, però non era una forma partecipativa[...]Si, invece in realtà venivano consegnate più o meno allo stesso atto dopo di che nella conferenza ognuno poteva parlare per un minuto, non si riusciva ad illustrare i problemi alla fine le conferenze sono state un problema a loro volta perché invece di discutere di problemi effettivi è iniziato uno scontro frontale fra la burocrazia regionale però difesa dalla parte politica per ragioni anche comprensibili, e le amministrazioni locali. Le prime carte che uscirono contenevano degli errori marchiani, il campo da calcio di Porto Torres era classificato come un'area semi naturale dentro la città per dirne una. È ovvio che ti devo dire di correggerlo, va bene è un errore cartografico non è nulla di grave, però a quell'errore cartografico corrisponde che so, una norma di un certo tipo..ma soprattutto delegittima lo strumento, perché si dice "ma non vi accorgete che quello è il campo da calcio. E quindi inizia un atteggiamento di sfiducia verso il contenuto, anche se poi magari tutto il resto del contenuto va bene, li...questo ha già costituito un problema, no, sarebbe stata più interessante un'altra forma di interazione diversa però non me ne sono occupata io. Io ho anche discusso, perché è una cara amica, con la Direttrice generale dell'epoca dicendole "guardate che questo vi causerà problemi"[...] "lo so ma lo faremo" "ma quando?". Intanto esci con la norma e poi farai cosa? Gli aggiustamenti? Cambi le regole a gioco aperto..c'era un problema proprio di fondo, e allora li la questione vera è che il PPR ha principi condivisi ma condivisi dalla quasi totalità di sardi e sarde sono stati diciamo (incomprensibile) i metodi. Per esempio questo modo burocratico di gestire il rapporto con il territorio, le 23 conferenze d'area, non aiutavano, ha innescato i conflitto, io sono stata

anche qua ad Alghero quando è arrivato Soru, sembrava..una sorta i guerra di campanile o con me o contro di me, per tutte le parti, mancava l'interazione vera perché anche quando c'è dissenso si possono comporre le situazioni e trovare delle forme di accordo. Con questo tipo di contraddizione “parlate tutti per 3 minuti poi io traggio le conclusioni, e comunque ormai è scritto e così rimane”, qualche problema lo ha causato [...] del PPR si condividono i principi in generale, è una cosa che ho riscontrato anche dopo, su questo mi soffermerò. Il problema sono stati proprio i metodi perché uno strumento che è stato percepito come una imposizione senza la possibilità di discuterlo, in generale. E questo è stato uno degli elementi che hanno determinato la caduta di Soru nella successiva competizione elettorale. E quello strumento che non era stato discusso e quindi accettato...gli avversari hanno giocato molto pesantemente, hanno giocato promettendo che lo avrebbero modificato. Poi quello che ha fatto Berlusconi con il Piano casa e quindi le singole Regioni a emanare i loro provvedimenti di recepimento e dentro la legge 4 del 2009.

### Docente universitario 1

Io mi ricordo per esempio a Tortolì, fu...piuttosto partecipata, non di meno...non c'era una grande preparazione, alle volte c'erano partiti presi e basta, ma è un po il discorso della compartecipazione per la formazione dei parchi. Il parco nazionale del Gennargentu era veramente morto e quando De Martino quando era assessore all'Ambiente alla Provincia di Nuoro aveva lavorato enormemente, in questa direzione di andare fra pastori e abitanti delle comunità del Gennargentu e riteneva che sarebbe riuscito ad ottenere un convincimento generale. A me sembra che... si sia proposta questa copianificazione in maniera demagogica nel senso che era necessario sentire le comunità dunque convincerle della bontà ecc, mi pare che la risposta più brillante alla copianificazione e alla sua demagogica necessità ma sostanziale inutilità sia nell'esito delle elezioni, dopo le dimissioni di Soru, un mese prima della nuova tornata elettorale quando vinse Cappellacci, Soru pagò questa pianificazione[...]. Nel senso che era legato ad una scelta che era sentita come politica, allora coloro che dicevano” facciamo una pianificazione che salvi gli aspetti paesaggistici ma che consenta di costruire” e bene è stata sentita più favorevole da parte della maggioranza dei sardi [...] lui non crede assolutamente alla partecipazione, assolutamente! La partecipazione gli è fastidiosa. Lui crede che un bene importante valga la pena di imporlo.

### Assessore 1

No mai, mai, una volta quando hanno chiamato tutti i Sindaci, 5 minuti per rispondere, ma dimmi tu. Qui quanto è durata? Tre anni la consultazione dei territori ecco perché non si è fatto in tempo a fare il Piano, perché il Piano o hanno fatto i Sardi, le amministrazioni comunali e (incomprensibile) ha capito? Perché guardi l'ambiente non deve essere inteso come una cartolina sbiadita. L'ambiente deve essere inteso come giustamente un bene incommensurabile, un bene inalienabile, un bene indistruttibile tanto meno deve esser devastato, ma dove l'uomo in equilibrio può starci dentro. Se no è finita. Lei prende il bosco, se il bosco lei non lo coltiva, a cosa esiste l'Ente foreste, se non ci fosse stato l'Ente foreste un esempio le sto dicendo a pulire i boschi non avremmo avuto alberi in Sardegna perché il bosco dopo 10 15 anni c'è tutto il sotto bosco e (incomprensibile) cioè chi ne parla o ne parla con cognizione di causa o non farne. Io non metto in dubbio che sulle coste ci sia stata la speculazione ma chi l'ha permesso? Non lo ha permesso di certo la Giunta Regionale del 2009-2013 no. La speculazione è stata permessa da vicende anteriori e chi l'ha permessa [...] dica se lo hanno fatto con il PPR, come è stata fatta la consultazione del territorio? Chi

hanno sentito? Come lo hanno sentito? Hanno sentito quei 3 o 4 ambientalisti ideologici che non fanno altro che denunciare la gente[...] Mica mi risulta che hanno fatto incontri territoriali, dove li hanno fatti? Dicono questo che...ma io non ne ho visto uno.

#### Assessore 2

Ma i maggiori oppositori sono stati secondo me..alla fine i Comuni, perché si sono visti i qualche modo intaccati con un aspetto che non c'entra niente con la gestione del territorio ma che c'entra molto con la gestione del potere. E l'osservazione partiva da una mia esperienza negli anni ottanta fatta nel mio Comune come amministratore comunale, se uno va a vedere cosa è la cosa più importante dentro..[...] Tuttavia c'è stata un'opera, a proposito di partecipazione, secondo me è stato fondamentale un punto aver previsto nel percorso di formazione del Piano una presentazione al Consiglio regionale, quindi una presentazione delle linee guida e delle linee generali, che avrebbero ispirato il lavoro. Cioè io comincio dalla testa del legislatore per cambiare, cioè io ti dico che cosa devo ottenere a quali coordinate generali europee e internazionali mi devo ispirare, ti dico anche con che crono programma ci arriverò, perché tu sappia che poi se approvi quelle linee coerentemente mi devi approvare quelle norme. Quindi si è inteso coinvolgere prima il Consiglio Regionale, poi la Commissione ecc ecc... e tutte le procedure, ma poi anche...è stata la prima esperienza concreta di quella che è in norma ancora spesse volte inutilizzata, l'art. 18 della legge 40 del...mi sembra del 1990, la legge regionale sul procedimento amministrativo che prevede all'art. 18 l'istruttoria pubblica, cioè ogni qual volta viene prodotta una pianificazione che incida in qualche modo sull'equilibrio di un territorio, in questo caso il territorio regionale, bisogna indire un'istruttoria pubblica alla quale tutti, tutte le persone interessate associazioni portatrici di interessi diffusi, amministrazioni, possano partecipare, fare le loro osservazioni, depositare le loro memorie, ed essere informati non nel processo formativo ma nel processo conoscitivo nel lavoro che è stato fatto, quindi noi facemmo 25 assemblee di copianificazione, dividendole per gli ambiti che avevamo individuato perché il coronamento era diviso in 24...ah più una che avevamo fatto con le Province [...] 27 sì, però abbiamo fatto 24 poi le abbiamo accorpate alcune e poi ne abbiamo fatto una con le Province perché anche le Province..e insomma sono state dei tour the force inverosimili, nei quali venivano presentati dei tematismi zona per zona venivano dati degli indirizzi generali e poi si apriva una discussione [...] Molto partecipate, credo che complessivamente in queste..hanno partecipato più di 3500 persone [...] Associazioni, amministrazioni, Sindaci, perché poi erano fondamentalmente quelle più alcuni curiosi. Quindi volevo dire che c'è stata una fortissima partecipazione e quindi abbiamo eliminato qualsiasi alibi dal punto di vista della comunicazione e dell'informazione. Dopo di che l'abbiamo approvato, fatto tutte le procedure...(in riferimento al PPR) Partecipato.

#### Associazione 2

Ora questa cosa qui dell'attivare la partecipazione perché si sosteneva che nella giunta precedente non ci fosse stata partecipazione..in realtà invece la partecipazione di tutti i soggetti interessati c'era stata [...] assolutamente sì [...] Assolutamente sì, sì, e hanno fatto ben di più. Io non c'ero ma poi sono andata a rivedere i dati e avevano fatto molte più conferenze, molti più incontri con i Sindaci, continui e costanti ecc ecc però nel nostro amministrare, è un fatto culturale, negare il prossimo, probabilmente è anche un'eredità del mondo agro pastorale, negando il prossimo fa sì che c'è un'affermazione negando un'altra cosa, uno poteva dire “non sono d'accordo con quel Piano” ma dire che era frutto di un solo uomo al comando è un fatto ideologico e comunque sbagliato, deriva

proprio da un comportamento negativo, cioè del negare il prossimo piuttosto che affrontarlo dialetticamente, questo è tanto è vero che quello della quattordicesima legislatura non dobbiamo dire che è stato un processo partecipativo, non lo è stato punto. Aveva...come dire sul piano formale se uno va a confrontare quanti incontri con i Sindaci quante conferenze di servizi, che tipo di comitato tecnico, che tipo di comitato scientifico, l'ufficio del Piano..tutte cose che sono state fatte, che tipo di atlante dei paesaggi è stato pubblicato, cioè concretamente paragonando e avendo la capacità di assumere una distanza storica, non essendo coinvolti emotivamente ma assumendo una distanza storica, si vede che partecipativo era stato il PPR del 2006 e molto meno l'altro, diranno così fra 150 anni, bisogna vedere la capacità di stare dentro ad una prospettiva storica, e quindi cosa era l'obiettivo, l'obiettivo era una deregulation, ora bisogna capire se questa giunta della quindicesima legislatura dove si colloca, se si colloca in una prospettiva di senso nei confronti del paesaggio e del suolo oppure vuol modificare il 2006 sulle coste perché intanto non abbiamo il PPR che agisca sulle altre aree e , come ho detto pocanzi, come ho già detto, noi abbiamo comportamenti con lo sblocca Italia o con concessioni date direttamente dal Ministero di rapina dai territori di sottrazione di suoli agricoli all'agricoltura con destinazioni variamente titolate a tutte le cosiddette rinnovabili possibili e immaginabili.

### Associazione 3

Il processo partecipativo del PPR aveva una buona comunicazione, però poi le scelte sono state altre...cioè non se ne sono tenuto conto Noi come Confedilizia, io ho partecipato anche come Ingegnere, abbiamo presentato anche delle osservazioni, Confedilizia ha partecipato alle varie conferenze, però la politica aveva già fatto le sue scelte. Ora, io non credo che questo non sia del tutto un male, anzi...nel senso che se si facesse scegliere liberamente agli altri gli interessi dei grandi, sarebbero sicuramente più forti degli interessi dei piccoli, che sono più deboli [...] Ora a proposito di partecipazione, il PPR aveva una buona comunicazione, nel senso che le varie conferenze che si sono tenute nei vari territori, perché se ne facevano un po per tutta la Sardegna, coinvolgevano le persone, però poi la scelta di ascoltare i partecipanti è una scelta politica [...] sicuramente è stato più comunicativo il PPR, almeno io parlo per me e per il ruolo ricoperto per Confedilizia. È una cosa che si sa, la sinistra è più brava della destra a comunicare, poi se ti vogliono fregare lo fanno ugualmente [...] Sì, dal punto di vista del processo partecipativo, ecco l'aspetto della comunicazione è stata curata meglio, poi ripeto si tratta di decisioni politiche e i partecipanti sono stati invitati ad ascoltare ma le decisioni già prese, si è trattato sempre in entrambi i casi di..comunicazione [...] consultazione, ripeto noi abbiamo fatto le nostre osservazioni, poi.

### Urbanista 3

Guarda, su questa parte mi trovi assolutamente impreparato perché in quel momento io non ero direttamente interessato e coinvolto nella cosa..io entro nella questione del PPR prima con il Progetto Itaca e quindi con l'Università, poi nel 2010 quando si parla di una convenzione con l'Università di Sassari e quindi in particolare con il Dipartimento per costruire un processo partecipativo non di modifica del PPR come da molti è stato frainteso, se vuoi ti do il titolo della convenzione, ma cerchiamolo perché in su queste cose è meglio essere precisi [...] Si chiamavano Conferenze di Copianificazione [...] E quindi pensare anche a come era stato pensato l'inizio del processo quello a cui tu riferivi alle Conferenze di copianificazione. Quelle..io non ho partecipato, ma erano delle Conferenze che sono state fatte a Cagliari alla Fiera campionaria. Quindi già il fatto che tu Regione



Sardegna chiami i tuoi territori a venire a casa tua da un punto di vista organizzativo..cioè può essere importante dal punto di vista dell'informazione sulla nascita di un processo, però da un punto di vista dei processi partecipativi se tu hai intenzione di adottare delle strategie che in qualche modo vogliono mettere a valore quello che avviene nel tuo territorio e la tua ..idea di territorio, perché partendo proprio dai Sindaci e tecnici comunali, i Sindaci in particolare perché sono fundamentalmente le istituzioni rappresentative del tuo territorio, hanno la rappresentatività del tuo territorio, è fondamentale e quindi sono loro i primi che devono essere chiamati in causa per gestire i processi.

#### Docente universitario 2

No l'ERSAT non è mai stata coinvolta in nessun processo partecipativo relativo al paesaggio. era stata coinvolta nei processi partecipativi relativi alla progettazione integrata, in ogni territorio c'era un gruppo ERSAT che lavorava su questo [...] No, in quel momento...non ricordo che siamo stati coinvolti in cose del genere.

#### Funzionario RAS 2

Io le seguivo più o meno tutte. Diciamo che ha dato..non seguivo quelle intermedie che venivano svolte dal territorio dai colleghi ma quelle che venivano svolte a Cagliari oppure nelle province le seguivamo tutte [...] Ma guardi, le più grosse opposizioni normalmente facevano osservazioni ma perché non avevano capito. facevano osservazioni quando non avevano capito e quindi alle spiegazioni queste osservazioni durante il momento della copianificazione scemavano. A meno che non fosse qualcuno per partito preso, poi la grande opposizione che si riscontrò subito dopo l'approvazione del PPR fu quella per il fatto che con il PPR noi avevamo sostanzialmente tagliato le previsioni di cubatura nella fascia costiera.

### **Legge n. 4 del 2009. Partecipazione in Sardegna Nuove Idee**

#### Urbanista 1

Dunque io di Sardegna Nuove Idee ho scritto più volte dicendo che la fase non mi ha convinto nulla, nel senso che non riesco, in base ai documenti di cui io sono in possesso, e a quelli che si trovano in rete, non riesco a capire quale sia stato il risultato. L'impressione è che servisse una fase partecipativa dalla quale poi far uscire comunque quello che Cappellacci aveva in mente. Perché non c'è nessun passaggio logico che mi viene rappresentato dai documenti. E quindi io credo che sia stata una fase nella quale era già chiaro che cosa dovesse accadere [...] La scelta era pronta. Qualsiasi cosa fosse accaduta dentro quella fase di dibattito. Non nego che ci potessero essere anche degli spunti interessanti, ma la verità è che si capiva che le scelte erano già prese [...] Si capiva dal modo con il quale la Giunta stava producendo i suoi atti, c'erano degli indirizzi d'atti, c'erano delle scelte fatte, e quindi insomma non mi pare che ci fosse un indirizzo se non quello che veniva dato dal Piano casa, che viene approvato se ricordo bene nel 2009, e contiene al suo interno delle disposizioni per la redazione del Piano paesaggistico. Quindi, quell'indirizzo era già posto in Legge. Chi partecipava a

quelle fasi della discussione doveva sapere che Cappellacci e la sua maggioranza avevano già deciso. Quindi la mia impressione è che sia stata una fase di discussione sulla quale sarebbe opportuno andare a vedere con più dettaglio, cosa che io ho potuto fare solo per alcuni pezzi, passaggi.

### Associazione 1

SNI è stato un percorso dove chiunque ha potuto portare i suoi desiderata ma l'idea era già chiara [...] Cioè io.. questi percorsi che partono no, a parole la più grande apertura quello che è, mi ricorda tanto la scenetta “vai avanti tu che mi vien da ridere”, perché si perché era già chiaro, chiaro con Cappellacci, chiaro con l'Assessore Asunis, era già chiaro dove volevano andare a parare, era già chiaro. Il fatto che non siano stati in grado di confezionare bene la cosa dimostra che un po loro non erano così bravi, un po che gli strumenti giuridici che si potevano usare li abbiamo usati. [...] cioè si è stato partecipato da chi sapeva che stava andando in quella direzione, cioè Comuni che volevano che intendevano appunto smantellare il Piano paesaggistico.

### Funzionario RAS 1

Qui vado proprio a memoria perché chiaramente la gestione del tutto è stata fatta in quel momento da altre figure che ricoprivano le cariche della nostra Direzione e perciò..è vero che collaborarono un po tutti però in maniera differente. SNI era un momento credo che anche questo ci sia tutto sul sito eh, che quindi sia tutto documentato [...] Si perché noi quando parliamo a memoria non vorrei dire qualcosa di diverso di quello che c'è dentro. Però in maniera molto semplice a memoria si senti anche all'ora nel momento in cui venne fuori l'esigenza di revisionare il Piano, o aggiornare il Piano o verificare il Piano o adeguare i Piano, perché vede quanti termini esistono non sono miei eh tutti della normativa, quindi comunque bisognava mettere mano al PPR perché si poteva migliorare, si può migliorare come ci siamo detti prima. Venne fuori SNI, SNI...eh io non so come era stato allora pensato e perché era stato pensato in quel modo però era niente di più che un incontro più incontri sul territorio con gli amministratori locali tecnici dai quali si doveva estrapolare delle idee utili per la revisione verifica adeguamento del PPR. È stata una parte propedeutica al Piano PPS in quel caso.

### Urbanista 2

Bè non lo deve chiedere a me perché non sono Ugo Cappellacci però [...] Io l'ho progettato anche se poi è stato modificato [...] Si anche in casi un po...sostanziale. Non l'ho progettato da sola ma insieme al mio collega, poi soprattutto ho dovuto coordinare tutte le fasi di interlocuzione pubblica. Con la legge 4 del 2009, viene colta l'opportunità offerta dal recepimento del Piano casa per inserire questa idea dell'aggiornamento del PPR biennale. E ne avemmo sfoggio di presunzione della burocrazia regionale, perché aggiornare un Piano ogni due anni richiede lavoro. E però, con quel sistema molto probabilmente la politica ritiene di poter a questo punto modificare lo strumento mantenendo gli impegni presi in campagna elettorale. Io credo che sia questa..cioè la contingenza del piano casa offre l'opportunità di..di ridisegnare il PPR e, a valle di quel provvedimento, capita una casa un po curiosa nel senso che questo Dipartimento aveva redatto il Pian strategico di Castelsardo e nel momento in cui Marco Melis diventa Direttore generale della pianificazione dell'assessorato appena diventa Assessore Gabriele Asunis, lui deve svolgere un'attività legata al LabNet e, sempre le

contingenze dei politici, Franco Cuccureddu Sindaco di Castelsardo coglie l'opportunità e chiede che i seminari di LabNet si svolgano nel suo Comune e mette in piedi un processo a metà strada in cui viene coinvolto il nostro Dipartimento, un Dipartimento di Roma, o una docente di un Master che si svolge presso il Dipartimento di Roma La Sapienza, il Dipartimento di Cagliari, nella persona dell'attuale Direttore di Dipartimento che partecipava al PPR, in quel momento non era Direttore ma era comunque un docente, e un docente della ETSAB Scuola tecnica di architettura di Barcellona Politecnica di Catalonia, emm...non so come forse perché il Sindaco aveva parlato di attività partecipative svolte in occasione del Piano strategico, veniamo richiesti a favorire l'interazione fra questi gruppi di studenti che avevano lavorato sul centro storico di Castelsardo e gli abitanti. Chiedono a me che ho curato la partecipazione nel Piano strategico, e disgraziatamente mi viene voglia di usare una tecnica che conosco ma che qua non avevo ancora utilizzato, che è il cosiddetto Planning for Real, perché la struttura di LabNet aveva chi poteva realizzare il modello del centro storico di Castelsardo e quindi sarebbe stato interessante con il modello davanti chiedere agli abitanti di ragionare sugli aspetti del centro antico. Questa cosa piace, si realizza un bellissimo modello ad opera di due collaboratori di LabNet, i gruppi di studenti vengono li fanno proposte, discutono con pochissimi abitanti va detto, non è che ne abbiamo coinvolti così tanti a Castelsardo, e questa cosa piace molto. Piace molto con mia grande curiosità perché il Planning for Real da idee, dopo di che facciamo una cosa all'aperto sotto il palazzo di Eleonora dove io conduco la discussione e chiedo di discutere ciò di cui si è parlato, cioè chiedo di mettere alla prova gli esiti della prima parte, una cosa che faccio sempre in realtà di mettersi anche alla prova, e...questa cosa è piaciuta Dio solo sa perché. Per cui veniamo ricontattati il mio Direttore, io e il mio collega Plaisant, e ci viene chiesto se vorremmo lavorare con loro per...all'inizio sembrava una cosa un po' diversa, provare a disegnare i rapporti con gli ambiti, e questa cosa era molto interessante però costruiamo un processo partecipativo. Questa cosa sembrava molto interessante perché i Piano d'ambito che erano previsti, che non sono stati fatti, ovviamente devono chiedere l'interazione dei diversi soggetti a partire dalle Pubbliche amministrazioni che operano dentro l'ambito di paesaggio, quindi chiedono comunque un approccio cooperativo. Questo era un tema di straordinario interesse [...] Allora quando ne abbiamo parlato per la prima volta era un processo partecipativo. La questione revisione restava molto marginale poi a fine 2009 ricordo che abbiamo scritto una convenzione che deve essere stata stipulata una cosa tipo il 28 di dicembre [...] Sì sì, no ma voglio dire che proprio è stata fra Natale e capodanno nei giorni in cui si chiudono gli ultimi provvedimenti contabili. E lì dentro si dice che i fondi sono predisposti perché la legge 4 del 2009 prevede la revisione, fino a quel momento non era così chiaro ma non importa. Il PPR aveva dei limiti per cui si poteva anche lavorare per superarli, dipende da cosa vuoi fare. Per cui per noi tutto sommato aveva dei motivi di interesse. Il processo metodologico che proporremmo appunto ragionava sugli ambiti, ragiona sui valori emergenti sugli ambiti, ragionava poi alla ricerca di alcuni caratteri identitari che potessimo utilizzare a livello regionale, quando parlavo di paesaggi produttivi paesaggi insediativi paesaggi naturali e paesaggi culturali. Per cui ci si poteva lavorare. Anzi paradossalmente noi nutrivamo forse una pia illusione che era quella di stare più vicini al governo della macchina e di poter anche verificare cosa succedesse. Mmm...ci sono state delle differenze radicali fra una fase e l'altra anche perché cambiava la guida politica, cioè nonostante degli eccessi negli approcci comunque Gabriele Asunis è uno che ha sempre privilegiato la pianificazione, la redazione degli strumenti poi si anche la sua contrattazione in sede d'ufficio, però comunque partiva dal presupposto che ci volessero strumenti quindi non è accreditabile alla categoria dei deregolatori, caso mai è uno che scrive regole più lasche però comunque ci sarebbero. E il cambio da un assessore all'altro ha significato anche un maggior controllo da parte del Presidente una diminuzione di interesse verso quell'approccio, questo va detto. La seconda questione è che appunto con quell'Assessore noi gestivamo la facilitazione degli incontri, con una straordinaria fatica li ho

facilitati tutti io, ma aveva una finalità. Garantivo parità di comportamento, approccio, interpretazione e sintesi a tutti.

### Docente universitario 1

Ah be. Ma io non riesco a capire, se si deve legare la scelta normativa e non solo agli interessi elettorali, allora è molto meglio chiudere bottega [...] Guardi ribadisco quello che ho detto, non credevo al processo partecipativo del PPR, demagogia indecorosa dovuta ad una legge ancora più demagogica, non credo ad alcuna partecipazione, mi spiego: il politico, nel mio senso ideale, deve essere un demiurgo, non deve essere uno che va a fare le marchette perché ci sono le elezioni di mezzo, ho una totale sfiducia verso l'ambito politico che manifesto nella mia salda fede nell'annullamento delle schede da quando ho iniziato a votare nel '75, ho votato una sola volta seriamente nel 1981 nel referendum sull'aborto, ho votato sull'abolizione, ho perso, ma per il resto non credo al sistema, e dunque... hanno scritto cose indegne, nel senso che mi identificavano uno dei Soriani e questo mi infastidiva molto, mi infastidisce molto! io non ho nulla da condividere.

### Assessore 1

Mi creda che questa revisione del Piano voluta dal Decreto...dall'aggiornamento del Decreto Urbani poi ripreso dalla Legge n.4 è stato fatto sentendo i territori, ecco perché non si è riusciti. Se avessimo seguito la procedura Soru anche io sarei riuscito..avremmo chiamato i Comuni, cinque minuti a testa per esprimersi con il Piano già fatto "ciao grazie e arrivederci" il Pino, la revisione sarebbe stata pubblicata due anni prima delle elezioni. Alla domanda "È per questo che avete deciso di adottare SNI?" l'Assessore risponde: certamente. è il territorio che comanda.[...] ecco perché SNI, lei l'osa certamente cosa è SNI no, incontri programmati in tutto il territorio ove hanno partecipato tutti i soggetti interessati che hanno dato l'input alla revisione del PPR, ecco cosa è SNI, è lì il problema, il problema è vedere cosa c'era e cosa c'è ancora perché attenzione il PPS non esiste [...] Ecco cosa è SNI, SNI è stato il raccogliitore regionale sentendo sempre tutti gli attori delle indicazioni degli attori per la revisione paesaggistica e in effetti è stato questo poi a parole posso leggere relazioni da qualche parte ecc..ha rappresentato un *percorso di dialogo e coinvolgimento collettivo dei territori dove si è voluto assumere fin dall'inizio...fin dall'inizio si è voluto assumere e sviluppare un discorso attraverso la fase di ascolto del territorio* processo di partecipazione approvazione delle linee guida attraverso tutti gli uffici e no scherzo qui c'era uno staff creato a suo tempo che noi abbiamo stabilizzato cioè confermato [...] Per l'adeguamento, perché l'altro aspetto quale era? Che ai Comuni no né stato dato un soldo. Come faceva lei ad adeguare, a fare i Piani particolareggiati o adeguare i PUC se non ti davano i soldi per farlo? Questa è un'altra realtà capisce? Quindi già le difficoltà interpretative evidenziazioni, e in più la difficoltà economica per avere i soldi per realizzarli. Quindi secondo lei la volontà quale era secondo lei? La volontà della tutela? La salvaguardia della tutela e dello sviluppo? O la salvaguardia del vincolo a tutti i costi? E allora bisogna andare in dietro, e perché? A chi fa comodo? E questo non se lo sono mai chiesti o se se lo sono mai chiesti non lo hanno mai detto. Dietro c'è qualcosa che non va scusa eh[...]È nata dall'Assessorato, non l'oso..dall'assessorato perché guardi che è un assessorato che ci sono elementi svegli, c'è un parco giovani bellissimo che non sono ottusi, bellissimo! Gente che ragiona che fanno camminare il cervello giovani bravi senz'altro che hanno studiato, giovani lo ripeto ancora, sono entrati con la Giunta Soru lo ripeto ancora! E questi ragazzi hanno lavorato chiaramente insieme a tutto il personale.

## Assessore 2

Dunque, bisogna leggerlo bene questo processo perché è separato ma funzionale ad una strategia. SNI alla fine è nato perché erano troppo...avevano promesso di rimuovere il PPR ma non c'erano riusciti quindi dovevano avere uno strumento di partecipazione, lo hanno cominciato, hanno scritto tantissime buone cose poi alla fine quando vai a leggerlo ci sono tutte le cose che ci sono già nel PPR, quindi in fondo era uno strumento che volevano utilizzare per salvarsi l'anima della partecipazione, ma l'obiettivo era un altro, quello che era contenuto nell'art. 13 in poi della legge n. 4 cioè l'intervento massiccio sulle norme transitorie, cioè la derogazione, dall'art.13 e successivi, contengono la manipolazione di tutte le norme transitorie che il PPR conteneva, l'inedificabilità dei 300 metri, la possibilità di non espandere in zone vincolate, le facevano saltare. Quando è andata la legge n.4 al vaglio del Governo giustamente gli hanno detto "guardate che voi qui state modificando il PPR" quindi gli hanno detto "non applicatela quell'affare" [...] quindi in un certo qual modo hanno registrato la difficoltà a mettere in piedi, combinato disposto di queste due cose mille idee, Sardegna 1000 idee..così? [...] SNI, e la legge n.4 è un condensato di confusione perché non sono riusciti a mettere in piedi un meccanismo adeguato per modificare, perché il loro obiettivo era quello di rimuovere i vincoli. Ora, quello che è avvenuto in Italia con il recepimento della Convenzione europea del paesaggio, quindi con il Codice del paesaggio è una cosa semplicissima. Una volta che tu la fai la pianificazione viene concordata con il Governo, se tu vuoi modificare un vincolo non è che è una decisione politica e io non ti posso dire niente, no. Mi devi dire le ragioni che sono venute meno per rendere necessaria la tutela di quel vincolo, se no se non me la esponi se non me la dimostri quel vincolo rimane, e quindi questo è un fatto mica da niente, che rende molto complicata la rimozione di questo impianto se non c'è a monte uno studio adeguato, un approfondimento di dettaglio, delle argomentazioni potenti, se ma l'alleggerimento di un vincolo può essere attivato da una sua maggiore valorizzazione nel senso che io l'ho letto male quando l'ho letto e lo voglio calibrare meglio.

## Associazione 2

Ora la pedagogia del paesaggio tutt'ora difficilmente viene agita, dopo di che per certi aspetti...anche quella partecipazione, ma anche quella che successivamente nella legislatura successiva era stata definita un'azione partecipativa, neanche quella poi lo era dal punto di vista pedagogico[...]Perché come dire..sarebbe un ossimoro in verità fra sostantivo e aggettivo, però l'aggettivo partecipativo ha una sua suggestione, basta dirlo ed è una parola magica. Spesso poi in Sardegna ci piace molto innamorarci di un'espressione e la ripetiamo, e a furia di ripeterle siamo convinti che le cose le stiamo vivendo, anzi l'abbiamo già fatta!

## Associazione 3

Per SNI Confedilizia ha preso parte, ha partecipato ora io vado un po a memoria ricordo qualche incontro, però ecco credo siano stati più comunicativi nel PPR, cioè parlare di partecipazione è una cosa molto importante, la partecipazione è davvero una cosa difficile da fare, però dal punto di vista della comunicazione sì, il PPR ha lavorato meglio, è stato più comunicativo. SNI si ha voluto parlare con i territori, però fondamentalmente si sapeva bene cosa intendevano fare, volevano smantellare il PPR, anche lo strumento che la Giunta Cappellacci voleva realizzare.

### Urbanista 3

Ci sono anche dei processi di carattere diciamo...legati alle trasformazioni e alla storia dei territori che devono comunque essere presi in considerazione. Detto questo, il primo punto dicevamo era la delimitazione degli ambiti di paesaggio, il secondo punto era la possibilità di integrare, intendo anche accorpate nello specificare, rendere più definiti gli indirizzi legati all'ambito di paesaggio. E quindi un elemento che nascesse dai territori e che veramente fosse un processo partecipativo e di individuazione di idee e proposte dei territori per migliorarlo e rivederlo poteva essere un elemento importante di miglioramento del PPR. Questa è l'idea con cui nasce SNI, al chè nella proposta metodologica.(alla domanda "SNI nasce proprio in concomitanza con la Legge 4 del 2009?") l'urbanista risponde: Sì, ci può essere una finalità di...e probabilmente c'è stata sicuramente una finalità di mettere insieme le due cose però io ti posso dire, dal nostro punto di vista, non c'è mai stata una forzatura dal punto di vista della partecipazione agli incontri, dell'elaborazione dei risultati, ..io ti parlo come ANCI adesso perché il processo metodologico a cui ho partecipato anche io è stato portato avanti dalla collega, però interagendo tranquillamente ti posso dire che non ci sono state forzature [...] Abbiamo avuto abbastanza attacchi, ho visto, non personalmente io perché io non sono stato il coordinatore di questa cosa ho solo partecipato, difendo assolutamente il processo per come era stato pensato, poi chiaramente non è che si possano avere...però nel PPR ci sono una serie di personaggi che però non posso neanche arrivare a definire perché non ti saprei dire a quale corrente appartengano che hanno comunque degli interessi di visibilità non ti so rispondere.

### Funzionario RAS 2

Ma guardi io volutamente ho spento il cervello giacché sono andata in pensione, sono riuscita ad andare in pensione prima che fossi messa nello sgabuzzino, quindi ho avuto la fortuna dopo la Giunta Soru di potermene andare in pensione, e da quello che ho potuto percepire comunque da semplice cittadino ho avuto la netta sensazione che con Cappellacci si volesse ritornare alla...ai vecchi PTP, cioè cancellata la lettura del territorio per l'anatomia così come avevamo noi, noi avevamo letto ripeto l'anatomia del territorio prima di costruirci il PPR e invece Cappellacci con l'assessore di allora che era Gabriele Asunis che era il mio predecessore si è praticamente ritornati indietro, cancellata l'anatomia del territorio ricominciato a parlare del territorio in termini edilizi [...] fu lui Direttore generale prima di me, ed era quello che sicuramente era stato molto coinvolto nella costruzione dei PTP. Quando si fecero i PTP io grazie a Dio ero fuori ero in un altro Assessorato proprio non ce li avevo proprio...non li potevo far rivivere perché non erano mai stati dentro di me [...] Ebbi questa sensazione e il Piano casa gliene diede certezza perché appena uscì il Piano casa capii che era un modo, un lenzuolo per smantellare il PPR. E infatti cominciai con lo smantellamento del PPR con l'inizio dello smantellamento quello che per noi era l'Ufficio del Piano ovvero quell'ufficio che collaborava con tutti i Comuni, Comuni prendevano appuntamento "hai una carta da mettere in ordine?vieni ti diamo le ortofoto ti diamo tutti i materiali cartografici che abbiamo ti diamo tutti il materiale che abbiamo tutti i dati che abbiamo se non li hai riusciamo a reperire noi gli altri" avevamo tutti i contatti con l'archivio di Stato per cercare di far costruire anche ai Comuni l'analisi di dettaglio del territorio per costruirsi le nuove regole.

## Attori in Sardegna Nuove Idee

### Associazione 1

Comuni, società immobiliari, Ance, questi soggetti qui queste realtà qui, è stato partecipato alacramente da loro [...] Ha partecipato per carità abbiamo detto quello che dovevamo dire e come si dice “acqua fresca”, eh voi userete i vostri metodi noi useremo i nostri, così è stato, cosa bisognava dire? La partecipazione è una cosa seria e vien anche e da dire che “quindi difficilmente attecchirà in questo paese” dove le cose possono essere gravi ma non serie. Allora Ha ragione Ennio Flaiano, la situazione è grave ma non seria, in posti dove...eppure ci sono degli interessi ma dove c’è anche una cultura dell’amministrazione, hanno realizzato delle procedure che sono tutto sommato molto più efficaci. Prendiamo la procedura del *depat publique* in Francia, allora è una procedura di partecipazione ma è una procedura che viene applicata tutto sommato molto seriamente. Viene presentato il progetto pubblico-privato ok. Si fanno delle conferenze di presentazione, hanno appunto una loro istruttoria, c’è la possibilità di intervenire, le carte devono esser scoperte, non è che uno va lì e bleffa. Se i posti di lavoro, faccio un esempio, effettivamente realizzabili sono 10, uno non è che va lì e dice “saranno 150” perché poi casca l’asino, soprattutto c’è una cosa molto importante...l’esito, positivo non positivo, condizionato, l’esito generalmente è poi seguito dall’amministrazione pubblica francese per il procedimento autorizzativo di quella determinata opera, di quel determinato intervento. Se l’esito è stato negativo sanno già che andrà a finir male, di fatto, e allora dunque non conviene. Se fatto seriamente un processo partecipativo come questo, il contenzioso diminuisce dell’80%, 80-90% a seconda delle tipologie di interventi ecc, e non ci sono poi quei casini che noi abbiamo continuamente. Se, faccio un esempio banalissimo, la TAV in Italia, il tratto Torino Lione, fosse stata preceduta da un processo come questo non si sarebbe fatta, di sicuro non sarebbe accaduto quello che è accaduto. Oggi noi abbiamo, faccio un esempio, una delle ultime promesse la realizzazione di questo impianto per la produzione di biocarburante a Portoscuso, Sulcis depresso. Mistero della fede, un progetto che non è stato presentato ancora da nessuna parte, che già beneficia delle promesse di parecchi fondi pubblici da parte dello Stato anche con fondi comunitari, questo gruppo...Gruppo Mossi Ghisolci che è il secondo gruppo in Italia per importanza nel settore chimico promette...to, andiamo a vedere e non c’è niente di concreto, vogliono l’autorizzazione così come se fosse una cambiale in bianco, chiaro saltano fuori polemiche cose ecc. Ma se davvero sono così bravi, sono così intelligenti, ma fai una bella procedura pubblica dove si mettono le carte in tavola, salta fuori quanta acqua sarà necessaria per coltivare queste accidenti di canne che dovrebbero servire per produrre biocarburante e si vede, si vede si vede cosa c’è di positivo o di negativo, ma questo non si fa, non si fa. Per quanto riguarda i cittadini: Ma pochissimi. No no, era una partecipazione per addetti ai lavori. Formalmente si era aperta a tutti, però poi..

### Funzionario RAS 1

No a memoria no, forse anche si ma non lo segui molto perché in quel periodo che è stato fatto SNI io stavo dirigendo il Servizio tutela paesaggio, quindi può immaginare, avevo ben altri pensieri..Per quanto riguarda i cittadini: qualcuno...si si in alcuni casi è capitato [...] nei report forse c’è anche.



## Urbanista 2

Qualche volta si. Nel senso che sono state invitate ma sono venute solo a Cagliari, sul territorio le abbiamo viste solo ad Olbia, anzi Arzachena non era neanche Olbia, e c'erano gli olbiesi ed erano un'associazione di Olbia ma intervenivano in un laboratorio ad Arzachena. Qualche volta sono venuti liberi cittadini magari per rappresentare il loro peculiarissimo particolare [...] Qualche volta si. Nel senso che sono state invitate ma sono venute solo a Cagliari, sul territorio le abbiamo viste solo ad Olbia, anzi Arzachena non era neanche Olbia, e c'erano gli olbiesi ed erano un'associazione di Olbia ma intervenivano in un laboratorio ad Arzachena. Qualche volta sono venuti liberi cittadini magari per rappresentare il loro peculiarissimo particolare [...] Guarda arrivavano di solito un po' inferociti ma li calmavamo molto in fretta. Non è che ne siano arrivati tanti cioè era il cittadino che aveva il suo personale interesse [...] Qualche volta, ma in realtà venivano più le associazioni professionali, associazioni degli archeologi l'associazione dei geologi, venivano più i professionisti. Questi non so se siano stati invitati. Non lo so davvero perché l'inviti erano diramati dalla Regione noi ci occupavamo della bassa cucina [...] No De Pascale è venuto a Cagliari, ma sul territorio non venivano. E c'è un po' questo che alcune forme di rappresentanza quelle diciamo di categoria le trovi solo nel capoluogo. Consorzi portuali quelli ci venivano [...] Ad esempio a Cagliari sono venuti diversi soggetti, era anche interessante e lì sono venute le associazioni ambientaliste con più forza. Come dicevo a Cagliari [...] è venuta Legambiente, Linu, aspetta..Italia Nostra, no la Morittu è Italia nostra o WWF [...] No, Amici della Terra non lo so ma la Morittu è venuta[...]Tiana è venuto. Tiana anzi è stato uno che ci ha difeso quando negli attacchi pubblici perché lui ha preso parte e ha visto come lavoravamo.

## Docente universitario 1

Credo che ci fosse una..come dire..una eversione totale, comunque non sono stato interessato a nulla né altri che parteciparono a quella iniziativa del PPR sono stati [...] Interpellati si.

## Assessore 1

Guardi noi abbiamo intervistato migliaia migliaia migliaia di attori nel territorio prima di mettere mano alla revisione del Piano! [...] Prescritta per legge attenzione eh. Partecipato a tutto ci sono i documenti qui tutto, ad iniziare dalle associazioni ambientaliste dove in ogni incontro hanno beatificato la revisione del piano [...] Io, lascia perdere io, noi non abbiamo fatto niente di nascosto, non abbiamo mosso un passo, un passo..senza coinvolgere tutti gli attori, enti locali, province associazioni di categoria, tutti dalla A alla Z tutti i soggetti del territorio, sono stati istituiti in ogni Provincia non ricordo quanti laboratori dove da ognuno si è poi portato..e poi si continuava in questo senso, si è continuato in questo senso [...] Università, associazioni industriali, artigianato, tutti, sono stati chiamati tutti [...] quando tu senti i Sindaci di qualsiasi colore, io ho ricevuto decine e decine di Sindaci mi creda...Tutti politici mi creda “finalmente si può parlare, finalmente si può fare qualcosa, finalmente c'è un'apertura” ma tutte amministrazioni di sinistra tutte! Perché la Sardegna al 90 %...dicevano questo, e io chiamavo il Direttore io non ero in grado, il capo Servizi “Nuoro ha questi problemi” ma problemi che neanche se lo immagina, e quindi stare lì a studiare, codificare... non ha

idea, non ha una pallida idea, quindi c'è stata una campagna elettorale e subito ci si è messi a lavoro. Si è iniziato nel 2009 con SNI, il contatto con il territorio, sentire i sardi [...] Si si. Diciamo che più che i cittadini quando la prendevano la prendevano gli addetti ai lavori, non noi, quindi parlo delle associazioni ambientalisti, parlo delle Università, parlo..di solito gli incontri erano qualificati cioè li invitava il Comune. In Comune arrivava in quel laboratorio in quella zona c'erano 5, 10 Comuni, tecnico assessori, rappresentante di categoria del territorio, cioè le rappresentanze. Cittadini così senz'altro c'erano ma se hanno preso parte non ricordo. Perché c'erano..molte volte venivano insegnanti molta gente, anche le scuole media anche per curiosità per sentire capito, perché prima era un mostro occulto.

### Assessore 2

No. ecco anche questo, adesso sto cercando di affrontare il tema...AREA deve lavorare su un patrimonio non più utilizzato, abbiamo scuole caserme vuote, patrimonio incommensurabile che è costato..dobbiamo capire, dobbiamo agire sui caratteri dell'architettura e dell'ingegneria non per occupare un altro spazio ma per far rivivere quegli spazi in chiave utile che possono essere abitazioni, abitazioni sociali, e ballatoi comuni dove stanno divorziati studenti coppie di anziani che vogliono lasciare la casa più grande ai figli e avere un luogo dignitoso, bisogna entrare nelle nuove esigenze.

### Associazione 3

Riferito alla presenza dei cittadini sia nel processo partecipativo del PPR sia in SNI: Sì, ricordo che c'erano anche dei cittadini ma chiaramente non conoscono le norme, nel senso che una persona sì, ascolta ma se non conosce la normativa e cosa si sta facendo è difficile per loro capire che cosa possa essere giusto o sbagliato, faccio un esempio anche qui, se una persona si fa una tettoia anche se non si può fare e vede il vicino che la realizza la prima cosa che va a pensare è "ma l'ha fatta lui perché non la devo fare io?" e poi "ma è la sua tettoia è più grande della mia che è molto più piccola, la sua forse non è in regola"; sono queste le reazioni che si generano.

### Urbanista 3

Non è mio compito però te lo dico lo stesso anche perché ci sono report ma sono pubblicati anche sul sito della RAS, ma soprattutto chi era invitato?e questo è anche importante per capire chi ha risposto. Quindi, Enti invitati! questo per questo laboratorio. Quindi come per Itaca nella prospettiva progettuale della proposta metodologica ci doveva essere la componente tecnica e la componente politica, perché la componente politica è la titolarità istituzionale e rappresentatività del territorio poi la mano...è del tecnico [...] Quella dell'ufficio tecnico Comunale, che deve essere consapevole di quello di cui si sta discutendo perché poi riceve l'input dell'operatività da parte della componente politica, dal Sindaco o dal rappresentante definito dell'Ente. Quindi, Comuni Provincia Unione dei Comuni Aree Marine protette, coloro che avessero un ruolo Istituzionale e rappresentativo del territorio[...]Istituzionale e rappresentativo del territorio, perché stiamo partendo nella definizione del corpo civico, perché nel primo tavolo ci deve essere la rappresentatività istituzionale del territorio con cui discutere come allargare il corpo civico. Cioè loro hanno titolo per partecipare, chiaro?chi era presente..soltanto questi: Alghero, Bosa, Monteleone Roccadoria, Montresta, Romana, Scano Montiferro, Thiesi, Villanova, Provincia di Oristano Provincia Sassari, Area marina protetta,

Consorzio industriale e Unione dei Comuni di Villanova, che comunque rappresenta una buona base per iniziare. Questo nella prima parte ci permette di essere in qualche modo legittimati per i primi stadi dell'interazione fondamentalmente.

### **Rapporto fra Sardegna Nuove Idee e Piano Paesaggistico dei Sardi**

#### Urbanista 1

Bè il PPS ha tra i suoi presupposti dice di avere anche quella fase lì. Poi in realtà il PPS è andato oltre [...] Bè sì. Come le dicevo quella fase non è stata altro secondo me che una fase così..a produrre incantamento. Non mi ha convinto quella fase. Mi fermo qui perché non voglio aprire polemiche su quel momento perché già l'ho fatto e non mi sono piaciute alcune reazioni.

#### Associazione 2

Un esito un esito [...] Ma sii un po era abbastanza preconfezionata, ma comunque ha contribuito diciamo così..lo hanno usato un po, SNI è stato usato come processo di elaborazione per produrre poi un risultato su cui già contavano, un risultato nel nostro paese farneticante e infatti poi si è visto.

#### Funzionario RAS 1

Bè era nato per quello, poi se c'è una stretta corrispondenza non lo ho analizzato. So che l'azione propedeutica di scambio di idee sul territorio era finalizzata alla migliore predisposizione possibile del Piano, poi deve considerare una cosa, che ci sono fattori dettati dal territorio che vengono ascoltati di sicuro e fattori dettati dalla normativa, perché non tutti i desiderata poi alla fine possono essere accolti se c'è una normativa che ti dice che bisogna andare in un'altra direzione; c'è quindi questioni tecniche scientifiche che dettano legge anche se non sono scritte sono comunque fattori tecnico scientifici e così via. Ecco SNI rimane un momento di confronto come lo è stato nelle conferenze di copianificazione in cui si sentono tutti i pareri si da la possibilità a tutti di partecipare e questo diciamo è stato fatto. Poteva essere fatto meglio? Forse sì come tutto.

#### Urbanista 2

Finalmente qualcuno me lo chiede! Allora, non una delle cose che sono nel PPS sono figlie di SNI. Da nessuna parte dentro SNI lei troverà riportato, e si che avrebbe avuto tutto l'interesse la Regione a scriverlo, che gli ambiti di paesaggio costiero non dovevano essere beni paesaggistici. Non lo troverà mai perché non c'è mai stato! Se le dico che in un territorio difficile come Tertenia mi proponevano di andare a costruire nella Piana cioè a oltre 2 km dalla costa? Non lo troverà mai!...] Guardi una cosa possiamo aver trovato lì, che anche qui è di buon senso. Ci sono alcuni articoli di difficile interpretazione nel PPR per esempio sul perturbano che è l'area che riguarda l'area di Sassari Porto Torres e in parte di Alghero, lei trova almeno cinque articoli a cui può fare riferimento il problema è che i cinque articoli poi le danno disposizioni discordanti tra loro, e quindi lei ha difficoltà negli ambiti periurbani con l'edificazione sparsa sapere a quale interpretazione deve attenersi. E lì sicuramente meriterebbe un riordino che era il principio con cui ci avevano detto che avremo lavorato,

cioè c'era una parte di ufficio legislativo che si occupava di rimettere ordine perché, ed è vero, per alcune categorie di beni tu dovevi andare a compulsare l'intera..l'intero apparato delle norme tecniche perché lo trovavi richiamato in diversi articoli. Allora magari un copia incolla capito, di ogni singolo articolo riferito alla singola situazione sarebbe stato anche utile cioè senza modificare nella ratio e nella sostanza ma semplicemente articolando la formula in maniera più leggibile. E quello andava bene, andava benissimo perché appunto sgomberavi il campo a qualche equivoco, ma la scomparsa del bene paesaggistico d'insieme non sta scritta da nessuna parte.

#### Docente universitario 1

Allora...non ha senso girare intorno al problema. Sia il PPR che il PPS erano preconfezionati, la partecipazione era un teatrino, questa è la mia opinione per averla toccata con mano, non..non c'è da farsi illusione, è un'ipocrisia parlare del conforto della popolazione. Conforto della popolazione è la sconfitta di Soru.

#### Assessore 1

E allora, perché il PPS è nato da SNI ha capito che non lo ha fatto Cappellacci ne Rasso? Questa è la verità. Se lei legge ha tutto, tanto sono documenti ufficiali[...]È chiaro che è il risultato, è chiaro, chiarissimo senza ombra di dubbio, lei legga i verbali...guardi qui i soggetti che erano presenti[...]È chiaro. Il PPS ricalca effettivamente tutte le note, che erano così...tutte le difficoltà che ci hanno espresso come le ho detto sui PUC, sulle zone costiere, e quindi si è estrapolato dai laboratori. Non è che venivano sentiti venivano creati dei laboratori dove lavoravano e nei laboratori presentavi il lavoro. E tutto, esiste tutto e da lì si è estrapolata la revisione del PPS e chiaramente seguendo le indicazioni del Decreto Urbani e non da ultime le sentenze del TAR.

#### Assessore 2

Bè guardi dal punto di vista generale il PPS era grosso modo la stessa cosa salvo dall'art. 69 al 79 dove ci sono le norme transitorie, cioè come dire i principi..tanto lo dicono sempre lo diceva sempre l'opposizione..."noi siamo d'accordo sui principi, è sulla pratica che siamo bloccati" come dire "se anche il principio vale varrà in un tempo e in un luogo diverso, ma nel frattempo fammi fare" che è una contraddizione e perché se si legge dall'art 69 a 79 c'è la rimozione di tutte quelle norme cautelari che il PPR introduce per dirti "guarda che devi fare il PUC u Comune perché è il PUC che ti libera dai vincoli e ti fa amministrare in maniera armonica il territorio, ma se non fai il PUC te le tieni le norme transitorie, perché è la comunità..l'interesse della comunità prevale sulla tua inerzia" questo era il concetto, e ovviamente era lo specchio della difficoltà in cui era. Volevano dare alle imprese che li avevano eletti, perché Cappellacci aveva detto "accendete le betoniere" il giorno che è stato eletto..."stiamo arrivando noi"...invece poi perché ha avuto tutti contro, c'è stato un abbandono della classe imprenditoriale nei confronti del centro destra perché le promesse non hanno affatto seguito i fatti, ma i fatti non hanno fatto seguito perché non hanno agito male e perché hanno sottovalutato la portata delle norme che avevamo potuto realizzare [...] Sì, quindi secondo me il PPS era un esercizio funzionale ad un disegno e anche poco credibile, cosa vuol dire salvaguardare se poi tu nei 300 metri fai costruire, cosa vuol dire?

#### Associazione 2

No, no [...] Perché in effetti io avevo letto tutto di SNI, io ho letto tutto di quella come si chiama...in fondo a differenza del...era giocare dentro il vecchio PPR togliendo alcune regole di garanzia, cioè era una sorta di...azione nominalistica, no? E...appunto, togliendo alcune regole e facendo sì che una sorta di involucro rimanesse in piedi però non c'erano le cose fondamentali, la prima cosa era l'accordo con il MIBAC, la copianificazione con il MIBAC che non è un dato soltanto formale, costituzionale, li discendevano una serie di comportamenti rispetto ad alcuni oggetti del territorio e alcune regole del territorio, quindi dire partecipativo non significa partecipazione, dire approvazione no significa regolarità del processo, tanto è vero che questa cosa l'ha ritirata questa nuova giunta, ancorché non abbia appunto immediatamente ritirato la famosa delibera di ottobre, ecc ecc ma perché io non credo che sia un fatto di schieramento politico il tema eh attenzione... del PPR, o PPS chiamiamolo come ci pare e piace. Quel tema è un tema che muove enormi interessi di cui sostanzialmente i sardi spesso sono vittime, delle vittime alle volte con degli ascari che si prestano a..essere intermediatori a fare la borghesia compradora ma in effetti...la divergenza è sugli interessi economici, bisogna dirselo perché altrimenti sembra che stiamo facendo filosofia tutti quanti e non stiamo facendo filosofia stiamo parlando di spostamento di capitali di cui si sta occupando anche la magistratura per altro, significa che senza dubbio ci sono...c'è...muove interessi e altissimi investimenti su un investimento così basso, così ridotto, il guadagno è stato calcolato l'altro giorno nel nostro convegno di energia..soltanto il traffico di stupefacenti da l'esatto guadagno paragonabile. La Presidente FAI rimarca l'indipendenza del PPS come esito di SNI Sì, in linea di massima secondo me si privilegiando la concezione che fosse un'idea preconfezionata: c'era già e in effetti SNI non ha prodotto neanche idee, cioè non ha prodotto una densità..dice fosse stato un accumulo di risorse e di competenze ma così non non mi è parso, a me non mi è parso fosse questo, e quindi era una rappresentazione di qualche cosa, poi non so..io non ho trovato una relazione..così..e credo che i professionisti..che bisogna che università e professionisti lavorino su che cosa è, anche sul profilo etico della propria competenza.

### Associazione 3

Ma il PPS...si forse c'era già la volontà di smantellare il PPR come dicevamo prima, poi forse si è preso anche conto dei partecipanti, il PPS comunque era un'altra cosa Io sono favorevole per diversi aspetti al PPR nonostante le centinaia, 200 imperfezioni.

### Urbanista 3

No, nessuna, e te ne puoi rendere conto se tu leggi...anzi la cosa più incredibile, e che ha sconvolto sia me..e te ne parlerà meglio la Dott.ssa Casu, è che alcuni territori, in sede di dibattito territoriale di laboratorio, manifestavano un'esigenza di rafforzare le misure vincolistiche sui territori, e questo a noi ha sconvolto...poi c'erano chiaramente i dibattiti.. se ti leggi i report dei laboratori sono più vertenti sulla questione del lotto minimo e questioni di questo tipo. Dal punto di vista ANCI ti dico la risultanza più forte era legata a "abbiamo bisogno di una nuova legge urbanistica, lavorate su questo"ancora cose completamente diverse. Ma spesso i territori chiamati in causa erano più legati ad un'esigenza di tutela piuttosto che ad un allargamento delle maglie delle possibilità di intervento. E questo era abbastanza strano.

### Docente universitario 2

Ah si, ma non saprei dirle niente di preciso.

Funzionario RAS 2

Ma non...ti ripeto, io volutamente ho staccato il cervello quindi non le potrei dare un giudizio meditato su questo, capii quando vidi il Piano casa che si voleva smantellare il PPR e capii che..che praticamente tutto ciò che quelle attenzioni che noi avevamo costruito volevano essere cancellate e quindi quando lessi alcune rassegne che parlavano di PPR che appunto voleva cancellare i centri matrice che voleva togliere il vincolo di bene culturale nel centro storico che ritornava indietro sui tre ettari in agricoltura che si ritornava a parlare di due km un km e mezzo nella costa ho detto “si sta cercando di cancellare il PPR e di ritornare all’antico utilizzando il PPR come maschera” cioè si tiene il titolo, anzi è stato anche cambiato in PPS e si svuotano le cose tenendo in piedi solo i colori forse nelle cartine.

### **Ruolo della partecipazione**

Urbanista 1

Ma io condivido tutte le forme di partecipazione però sarei un po cauto nel dire che le forme di partecipazione sono tutte produttive di cose meravigliose. Guardi io le dico la mia esperienza. Io ho fatto un Piano urbanistico dal 2008...Quello di Orosei, e i tentativi costanti di fare partecipare la comunità locale produceva il seguente effetto: che arrivavano tutti quelli che avevano interessi in una sola ottica, è chiaro? Cioè i portatori degli interessi della tutela del paesaggio non ci vanno alle assemblee che il Comune, qualunque Comune mette in atto. E io mi trovo di fronte ad una platea di professionisti attenti alla trasformazione nella ottica loro, proprietari di terre, lottisti, cioè proprietari di singoli edifici da trasformare e così via. Allora la domanda che si deve porre è la seguente: siamo sicuri che all’interno dell’assemblea costituita da 50 persone, se andava bene c’erano 50 persone, 40 persone su una comunità di 6000 abitanti? 7000 abitanti? quanti sono in percentuale? È poco? Credo di sì. Sono rappresentativi di cosa? siamo sicuri che quando facciamo un’assemblea partecipata con 40, 50, 100 persone su una comunità di 7000 persone è una cosa seria? Io dico di no.

Associazione 1

Ah si be si potrebbe fare molto, certo. Si potrebbe fare molto ma non si è fatto molto, .. non si è fatto molto sicuramente, se penso al cittadino comune no, proprio no..no no proprio no, no no no. Certo uno apre la partecipazione formalmente chiunque vuole.

Funzionario RAS 1

Eh, da 1 a 10? Non lo so, io ho sempre sentito da parte di tecnici del settore...”ma io non ho bisogno di sentire la popolazione” queste sono le facce no “non ho bisogno di sentire una comunità, un quartiere perché tanto se io gli faccio delle domande loro vogliono sempre il campetto da calcio, il campetto da pallacanestro, quindi è inutile che me lo faccia dire da loro quando tanto so già che cosa

si va a dire” e questo è un atteggiamento, poi c’è un altro atteggiamento invece, che ha raffigurato molto bene Arnstein, della Harvard University dove ha fatto uno schema e invece si pone non a un livello diverso della popolazione, ma si mette allo stesso livello della popolazione. Quindi questo per dire che c’è da parte dei tecnici la necessità che scendano dai gradini, e dall’altra parte della popolazione uno sforzo perché questi gradini vengano saliti, e quindi quando saremo sullo stesso piano quando ci mettiamo sullo stesso piano di sicuro il risultato è ottimo, quindi la partecipazione deve essere assolutamente orizzontale su questo piano, su un piano, sullo stesso piano! Una partecipazione verticale - verticistica, nel senso “io mi metto in cattedra ti ascolto poi decido io quello che tu hai detto se va bene non va bene” non funziona così, si prendono insieme. Se è veramente così la partecipazione allora è utile [...] C’è un altro esempio molto bello che mi ha sempre raccontato una persona che ho conosciuto e ho avuto la fortuna di conoscere, Burle Marx, che...credo all’attivo abbia migliaia di progetti, non c’è più oramai è morto credo nel 1992, 1994. Credo una notte intera..no un giorno ha presentato un progetto in un quartiere abbastanza degradato di Rio de Janeiro, e lo presenta al quartiere, lui era un paesaggista, il quartiere lo accettò, qualcuno lo elogia, poi si avvicina un bambino molto piccolo e gli dice in portoghese, ora non lo so dire in portoghese, “ma come faccio io con una piazza del genere a giocare a pallone?” in una notte rifece totalmente il progetto della piazza del quartiere, lo ridisegnò a suo modo e individuò lo spazio giochi per i bambini che si era dimenticato. Allora, se è così la partecipazione ha un’utilità, ma se non è così non vedo che cosa possa portare, questo vale a tutti i livelli eh [...] O imposizione, o diventa veramente una imposizione dall’alto che è quello che non dovrebbe essere.

#### Urbanista 1

Molto scarso. Molto scarso. Intanto c’è un problema serio nel...parliamo adesso in maniera seria di pianificazione e partecipazione in termini generali, non è che adesso abbiamo scherzato abbiamo parlato in maniera seria però ora voglio ragionare fra il rapporto fra pianificazione e partecipazione. C’è una prima questione molto importante che è la cosiddetta mappa degli attori. Più è ampio l’oggetto di interesse e più è ampio il territorio e quindi più dovrebbe essere ampia la platea, però allo stesso tempo minore è l’interesse diretto. Più è circoscritto il territorio e più ridotta è la platea e paradossalmente più forte è l’interesse diretto e la chiamata al coinvolgimento [...] Io ho iniziato i miei lavori nei processi partecipativi nel quartiere più elegante della città di Cagliari, Sant’Elia. Cioè o meglio ho fatto la tesi sulla partecipazione legata al parco del Gennargentu [...] Fu un’esperienza interessante. E però appunto il primo lavoro in cui ho lavorato fisicamente e non ero osservatore era il contratto di quartiere uno a S. Elia e lì i lavori con gli abitanti in maniera molto diretta. E anche il ruolo che ti viene attribuito a quel punto è forse ancora più carico di aspettative rispetto a quello che puoi fare davvero, ed è paradossalmente per un tecnico che per un esperto di scienze sociali. Perché ti si attribuisce la capacità di tradurre nel giusto linguaggio e nelle giuste forme tecniche la domanda sociale. Però lì c’è un interesse molto motivato perché si tratta della tua vita quotidiana e allora la platea non è ampia però la partecipazione più intensa, a volte un po’ più limitativa perché magari appunto si riferisce solo alla sfera del quotidiano ed è difficile che possa ampliare i propri orizzonti ma quello fa parte del tuo compito immorale ottenere un risultato diverso.

#### Docente universitario 1

Indubbiamente..credo che le comunità siano le prime plasmatrici del paesaggio e anche le primi a godere del paesaggio, quindi quando io ho parlato di educazione civica ho parlato della

necessità che fin dalla prima scolarizzazione ci sia la coscienza di questo valore, ecco, in questo senso vedo la partecipazione.

#### Assessore 1

Guardi se si crede nella democrazia è indispensabile, se si crede nella democrazia se no non avrebbe ragione di esistere tutti i soggetti. Una legge non può farla uno mi creda. Io ho presentato parecchie leggi molto importanti ma non mi sono mai segnato di (incomprensibile) ho chiesto aiuto agli attori interessati, parlo dell'artigianato parlo degli invalidi parlo di ambiente, io ho presentato una legge ad esempio sulla salvaguardia dell'ambiente sulle strade, una vergogna no, e io ho sostenuto la legge di Soru "Sardegna fatti bella", mi dicevano perché non lo attacchi, "ma io non lo attacco perché è giusto" io oppositore eh sostenendo il Presidente Soru! E ho interpellato, chi ho interpellato.. tramite (incomprensibile) mi sono fatto aiutare [...] principalmente c'erano delle cose interessantissime nel sito della CGIL sul sito della...e leggi che hanno fatto altre Regioni. Un uomo non si può sognare di fare una legge perché la pensa così, la differenza è questa. Io posso pensare anche onestamente e in buona fede che una cosa vada bene poi sento i pareri ma se i pareri sono motivati uno deve ascoltare. I coinvolgimento dei territori nell'azione politica è alla base della normazione, è alla base anche dello sviluppo mi creda. Perché sentire ma non solo sentire e lasciar perdere, il sentire e attuare è tutto! A parte che non possono dirle "lo hai fatto tu".

#### Assessore 2

Bè secondo me oggi come oggi..intanto l'opinione pubblica e i cittadini che organizzano..si ritrovano con maggior frequenza intorno a questi temi e poi svolgono un'azione di controllo che è importantissima, importantissima. Adesso per qualunque cosa succeda c'è un comitato, uno o più comitati questi altri non fanno che poi magari...lo fanno emotivamente, però danno motivo per andare a verificare allo stato attuale le cose che si propongono con la tutela.

#### Associazione 2

Penso che quello che il Codice Urbani dice che il paesaggio è ciò che le popolazioni anche percepiscono. La percezione è frutto di educazione, ecco perché noi come FAI siamo assolutamente impegnati a costruire coscientizzazione per cui attualmente siamo impegnati nella ricerca della storia perduta ad esempio a Cagliari lo stiamo sperimentando, il rapporto fra romanzo storico e storia e quindi storia del paesaggio con insegnanti, docenti, ecc partiremo con un mega progetto in tutte le scuole che si chiama Sarda Bellezza, cioè la la..l'educazione ad una cosa..e alla bellezza, o al riconoscere l'educazione alla dialettica del riconoscimento produce possibilità di partecipazione, altrimenti siamo al corpo a corpo, siamo alla dialettica tra virgolette "ambientalista"...e...o è un ambientalismo diffuso quello della Costituzione, non è la gestione di un gruppo che..intermedia per la comunità, no..? la partecipazione. Per questo ci sono i partiti e c'è un'altra cosa che si chiama democrazia. Quindi uno, abbiamo la democrazia rappresentativa, quando noi parliamo di partecipazione noi dobbiamo parlare di una diffusività che può frutto di una pedagogia diffusa fin da piccoli, e quindi..no?ecco perché noi abbiamo tutte...e sempre più, nel passato è stato molto poco ma adesso sempre più, il FAI sarà una sorta di grande agenzia che si deve occupare, si deve territorializzare e deve coinvolgere il più possibile, no? Perché poi quegli insegnanti che devo vedere



tra un po, alle sette poi devo vedere altri gruppi..siano delle sentinelle come dice Maria Giulia Crespi, delle sentinelle che a loro volta formano e trasmettono..ed è anche un processo inter generazionale, senza questo io non credo possa esserci un processo partecipativo.

### Associazione 3

I processi partecipativi sono importantissimi, sono molto importanti, bisogna coinvolgere tutti [...] Sì, anche loro ma è chiaro che, come ti dicevo prima il problema è che si fanno partecipare i cittadini ma molti di loro non hanno una conoscenza adeguata per affrontare certi temi, e sarebbe importante che ognuno, con il proprio bagaglio di conoscenze potesse prendere parte a queste occasioni.

### Urbanista 3

Nei processi di partecipazione, adesso esulando da SNI, il processo partecipativo manifesta tre elementi problematici, questo ti può servire per la tua tesi. Il primo è come si costruisce il corpo civico, quindi chi partecipa, e questo è uno degli elementi in cui cade la legge regionale toscana sulla partecipazione e tutte le leggi su cui ruotano il concetto di partecipazione [...] Manifesta degli elementi di forte problematicità [...] Il punto è questo, la legge regionale sulla partecipazione, al di là di come questa cosa viene realizzata, il vero problema è che..io l'ho scritto su un articolo che se vuoi ti passo, l'attenzione di tutte queste leggi sulla partecipazione sono rivolte alle figure della partecipazione, cioè chi sono i soggetti che devono partecipare, l'attenzione è rivolta a chiunque della partecipazione anche ai soggetti deboli che ci possono essere però cosa manca in tutte queste leggi? Mancano le modalità con cui questi figure della partecipazione interagiscono. Cioè non è nel Town Meeting che devono interagire, cioè ci deve essere già nelle definizioni delle figure della partecipazione la modalità strutturata con cui l'interazione può avvenire. Nel momento in cui io ti dico che questi in qualche modo vengono chiamati ad interagire e a scambiare casualmente quasi su alcune tematiche fondamentali, non è sulle tematiche fondamentali che tu li fai interagire, sull'ambiente, sulla mobilità o sul capitale umano, ma sui progetti di territorio. È sul progetto di territorio su tematiche comuni che riguardino il progetto di un territorio, anche tematiche come l'acqua e la raccolta dei rifiuti; se tu li fai discutere su acqua e raccolta dei rifiuti in un TM senza avere un territorio di riferimento in cui queste cose avvengono l'interazione non c'è, non ci può essere [...] quindi ti dicevo prima, scusami se faccio dei salti, come si costruisce il corpo civico..i momenti di interazione nelle procedure, cioè dove si deve partecipare, questo si bisogna saperlo, non è che tu costruisci un processo di piano e guardi magari..al momento delle osservazioni per presentare le tue istanze quando il piano è già definito, no! Bisogna stabilire dei momenti di interazione all'interno delle procedure. Quindi questo è il secondo punto, parlo sempre in generale. Il terzo punto è quello di fare interagire in qualche modo le capacità decisionali che emergono dai momenti di interazione collettiva con quelli della volontà politica, con quelli che emergono dalla titolarità istituzionale e rappresentatività del territorio, quindi se tu affronti queste tre tematiche il processo partecipativo ha la possibilità di essere recepito meglio. È chiaro? [...] SNI, siamo al primo punto, io direi il primo e forse anche l'ultimo punto, perché il primo momento, come si costruisce il corpo civico, quindi andare sui territori con queste informazioni e chiedere “chi facciamo partecipare” ai territori[...]si parte dalla rappresentatività istituzionale dei territori ma poi si coinvolge si chiede a quei territori di fornirci tutta una serie di attori territoriali che in quegli scenari progettuali di riferimento possono avere un ruolo nell'attivazione di nuove procedure[...] in riferimento ai cittadini: Chiaro, chiaro, chiaro. Però

soprattutto si guarda alla costruzione di queste figure che Maciocco chiama a geometria variabile che affrontino campi di problemi in prospettiva progettuale e che associno in modo diverso a seconda dei problemi posti in essere, questo è fondamentale. Cioè non è più pensabile che oggi, allora, fosse un solo livello di pianificazione ad affrontare determinati tipi di problemi, il paesaggio il livello regionale, l'altro il livello provinciale e comunale e questo vada a cascata ad interessare i vari livelli di pianificazione, non può più essere così. Le amministrazioni si pongono in qualche modo come iniziatori di un processo di attivazione, in questo caso di tutela e valorizzazione del paesaggio mettendo però in evidenza determinati campi di problemi e poi queste strutture di implementazione che si formano attraverso il coinvolgimento di tutta una serie di soggetti adottano determinati, oppure si uniformano a determinati indirizzi in funzione del problema e del progetto posto in essere. Quindi un qualcosa di molto flessibile [...] tre elementi e soprattutto considerando quali sono le Regioni più avanti che sono la Toscana, Emilia Romagna e Puglia che hanno adottato delle Leggi sulla partecipazione sulla falsa riga del Debat Public francese, il vero elemento di criticità è che tu puoi in qualche modo formalizzare dei processi partecipativi anche cercando di affrontare queste criticità che ti ho detto prima però se non lavori sulle modalità di interazione dei soggetti, che lavori soltanto sulle figure della partecipazione non si va da nessuna parte...le modalità di interazione si ricollegano a quel discorso che ti ho fatto prima della costruzione di raggruppamenti socio territoriali che vadano su un problema e su un contesto ben definito, quello è il vero punto di riferimento della partecipazione.

#### Docente universitario 2

Io penso che non si possa fare paesaggio senza partecipazione, naturalmente la partecipazione non deve essere una retorica. Deve essere un'azione concreta come dicevamo prima, che si struttura attraverso non l'assemblea ma momenti concreti dove si individuano gli stakeholder e coloro che il paesaggio, in quel territorio hanno un rapporto, e quindi significa che io devo definire come dicevo prima per quanto riguarda il ruolo dei pastori e degli agricoltori, deve definire una serie di...cioè la gente protegge il paesaggio se vede dei vantaggi, è l'unica ragione. Allora, proteggere il paesaggio insieme a dei vantaggi, le politiche ci permettono di permettere alle imprese di avere un valore aggiunto in relazione alla protezione del paesaggio. se quindi definiamo le regole paesaggistiche e le connettiamo alle policies noi lavoriamo perché le singole aziende abbiano un valore..io potrei citarle decine di casi a cui stiamo lavorando in cui esistono aziende che fanno questo sostanzialmente, producono buoni formaggi ma contemporaneamente fanno buone pratiche di paesaggio, che lo fanno a partire dalla precedente progettazione regionale. noi non possiamo pensare di dare regole punto, pensando che le regole non vanno comunicate. Intanto anche le regole vanno comunicate, se noi riusciamo a condividere no, una serie di azioni relative alla gestione del bosco, gestione dell'anti incendio, gestione del..regole per il sistema insediativo sparso ecc, regole condivise perché la gente.. gli agricoltori progettano stalle fanno attività concrete, è possibile che se ne ricavano dei vantaggi, facciano protezione, questo è il dato di fondo. Perché si fa comunicazione? Perché va condiviso il progetto, e va condiviso con gli stakeholder, se io sto facendo un'azione nella Barbagia Mandrolisai e Marmilla e sto definendo a proposito non tanto dello spazio rurale ma le modalità di riuso degli spazi insediativi della Marmilla che hanno caratteristiche insediative specifiche, devo lavorare con le unioni dei Comuni, all'interno delle unioni dei Comuni devo lavorare con i progettisti e con i responsabili dei PUC di ogni singoli Comuni, devo lavorare con i geometri e con i progettisti di quella comunità..ne abbiamo fatto lavori di questo genere. E questo è l'abaco, l'abaco non si impara a memoria, le faccio un esempio delle case in terra cruda o in trachite, esiste un abaco e l'abaco non lo definisce Antonello Sanna, certo lo definisce lui, lo studia, ma poi deve essere condiviso. Questo lo possiamo ripetere all'infinito, molte volte va definita la modalità di tipo partecipativo, la

partecipazione non è una chimera, la partecipazione nasce in fabbrica tenga conto di questo non in senso della democrazia partecipativa, ma dell'organizzazione razionale dei processi, in cui volta in volta ci si soffermava per capire chi stava alla catena di montaggio, diceva se rispetto a quel processo se andava modificato o meno, sostanzialmente, se era più razionale fare in un modo o in un altro. Lei sa che si passa dal fordismo a sistemi di lavoro di gruppo sostanzialmente in cui chi fa che cosa in qualche maniera ha voce in capitolo, quindi io più che di partecipazione parlerei di inclusione progettuale. Inclusione progettuale bisogna definire chi, questo è il ruolo dei sociologi, chi come e su che cosa partecipa. Chi? Tutti? No, tutti ci dobbiamo informare, se io sto lavorando su S.Elia, abbiamo fatto un piano partecipato e siccome prevedeva il recupero degli spazi occupati abusivamente, abbiamo sentito tutte le famiglie in quel caso, ma un caso rarissimo, 240 sono state tutte intervistate per dire di come dovevano essere usati gli spazi, in un altri contesti per il riuso di reflui abbiamo sentito sol agricoltori e associazioni di categorie, un campione di agricoltori per capire se accettavano l'uso delle acque...la partecipazione definisce chi su che cosa, informazione, gestione del processo, per esempio nel caso delle acque reflue abbiamo fatto gestione, abbiamo fatto 60 attività di pratiche sperimentali per uso dei reflui per capire se danneggiavano le colture. La partecipazione non è una retorica ma un'inclusione nel progetto di comunicazione del progetto di gestione del progetto a seconda delle situazioni.

### Funzionario RAS 2

A mio avviso dovrebbe essere una..diciamo..un aspetto curato, ma curato a.. ..in maniera tale che il coinvolgimento possa avvenire fin dalle scuole, noi abbiamo peccato lì. Io mi ricordo che dopo che...ci...eravamo abbastanza contenti dai risultati e dagli apprezzamenti dall'UNEP e dal MIBAC ecc io dicevo "chiamiamo...chiamiamo personaggi come Piero Angela e facciamocelo...facciamo fare un divulgativo anche per le scuole" perché se certi concetti no diventano patrimonio condiviso di basta un cambio politico, basta un cambio di vento e...e tutto quello che è stato il lavoro che hai fatto può essere cancellato. Assolutamente.

## Limiti della partecipazione

### Urbanista 1

Quindi la partecipazione fatta con chi ci sta dobbiamo dire se quel campione che partecipa alla discussione in maniera volontaria ovviamente per carità, è sufficientemente rappresentativa della comunità. La mia impressione è no. Quindi direi che se l'assemblea che partecipa non è un'assemblea, chiamiamola qualificata, nel senso che non contiene tutte le visioni di quel tema..Ma sì, il difetto è dato dal fatto che gli altri non partecipano, è vero [...] Secondo me questo è un limite importante. Lei consideri che quando hanno fatto...le dico una cosa, le assemblee di Sardegna Nuove Idee erano costituite dai Sindaci costieri, mi segua in questo, e rifletta su questo perché può essere utile per le conclusioni che farà. La domanda è la seguente: la Sardegna ha coste e interno, il Sindaco di Nuoro secondo lei non è soggetto interessato a cosa succede nel territorio costiero che sta da quella parte lì? Non gli sconquassa un po' la visione, il fatto che ci siano dei suoi cittadini che prendono la decisione di andare ad abitare in un Comune costiero perché magari ci stanno meglio o perché li immaginano di

trovarci chissà che cosa? Allora, gli assetti territoriali di una regione li vogliamo far discutere soltanto a pezzi rappresentativi del territorio in discussione o non dobbiamo chiedere a tutti i Sindaci se..se facciamo un intervento sulla Sardegna così importante e che potrebbe essere anche molto squilibrante, quella condizione che muta, non muta l'assetto territoriale, non muta le relazioni fra le comunità, non cambia il quadro generale della visione del mondo Sardegna? Io penso di sì. E quindi se parlo di Piano paesaggistico delle aree costiere io chiamo i Sindaci delle aree costiere, e questo secondo me è un limite. È come se quando affronto il tema della città di Sassari e parlo del centro storico vado ad intervistare soltanto gli abitanti del centro storico. Io che abito fuori le dico che sono molto interessato a quello che accade lì, e a me non lo chiedono cosa ne penso? Se sono un cittadino sassarese che abita a bordo del centro storico o a distanza di 2 Km? E perché mai non devo partecipare a quella discussione? In quella discussione che cosa succede? Che il residente si divide tra chi vuole la macchina dentro e chi non la vuole e io che vengo nel centro storico e ci vado per passeggiare posso dire la mia parola, no? E quindi come vede le assemblee dove si dice in premessa “questa è un’assemblea che produrrà un documento frutto della partecipazione”, alla fine può essere quel documento del tutto privo degli attori, tutti quelli che servirebbero a dire quella cosa lì [...] Siccome questo discorso io ogni tanto lo affronto e trovo...i sociologi normalmente mi guardano male quando dico questa cosa, non ho molto successo con loro [...] Non ho molto successo quando dico questa...”è sempre partecipazione”, ma io dico “eh vabbè”[...] siccome io ho fatto il pianificatore in alcuni Comuni della Sardegna e tutte le volte che facevo le assemblee quando ancora non se ne parlava di partecipazione, io mi trovavo i geometri dei Comuni partecipanti alle discussioni, qualche costruttore, e qualche proprietario di terra. A Ittiri per esempio mi ritrovavo questi soggetti: i geometri locali, i muratori, quelli più attrezzati dal punto di vista del dibattito politico e i proprietari di terre. Questi trovavo. L’interlocutore è il soggetto che è interessato a che si faccia una trasformazione pesante, e qua però dovremmo dire “perché gli altri non partecipano?”

### Associazione 1

Certo uno apre la partecipazione formalmente chiunque vuole..il cittadino X qualsiasi vari non ci capisce niente[...]Perché non sono fatti in modo da consentire al cittadino normale di comprendere esattamente i termini della cosa...del progetto dell’intervento [...] È un limite sicuramente, un limite, è un limite [...] Ognuno è chiamato con il suo bagaglio di conoscenze, con il suo bagaglio culturale, allora...eh...il cittadino X, abbiamo parlato prima di Portoscuso, il portoscusese normale gli dicono “posto di lavoro” “si si che bello che bello” luogo disastroso, ma nessuno gli dice “guarda che però ti porteranno via l’acqua, ti porteranno via i terreni agricoli” già quel poco che è rimasto...questo non glielo dice nessuno.

### Funzionario RAS 1

Be intanto è difficile riuscire a progettare un percorso partecipativo che sia perfettamente aderente al caso, nel senso che magari in teoria abbiamo una visione di quella che è la problematica poi nella pratica subentra tutta una serie di altre variabili che non..che non si erano tenute in considerazione. Un altro aspetto a mio avviso è l’individuazione degli attori da coinvolgere, perché riuscire ad individuare chi siano gli attori è un problema diciamo abbastanza difficile da risolvere, ad esempio nel caso dei processi partecipativi come quelli riferiti ad un piano paesaggistico la materia è talmente complessa e anche l’ambito territoriale talmente vasto che è difficile definire con chiarezza quali sono gli attori da coinvolgere, c’è chi dice che devono essere solamente istituzionali, qualcuno

che invece sostiene che ci debba essere la costruzione sociale del Piano quindi un coinvolgimento della collettività, e quindi in che modo, quando, perché un'altra problematica è quando li coinvolgo, come recepisco le indicazioni perché appunto dici "ok io faccio il processo partecipativo però come poi riesco a tradurre quelli che sono i risultati di un processo in quelle che sono poi azioni concrete" perché qualcuno dice "i Piani che"... Settis dice "un Piano senza processi partecipati non è un Piano" però poi io devo anche essere, come dire..in grado di tradurre quelle che sono le indicazioni in una progettualità e poi devo fare quella che è la verifica del risultato, quindi sicuramente anche riuscire a tradurre poi quelle che sono le aspettative della collettività in azioni concrete non è una cosa di poco conto, anche se sicuramente io credo che soprattutto nei processi partecipativi legati al paesaggio è un po una costruzione che si fa piano piano. Cioè molto della buona riuscita del processo partecipativo deriva anche dalla sensibilizzazione e dalla formazione, poi è anche una cosa che non si fa dall'oggi al domani ma si costruisce progressivamente, nel 2006 si è partiti in un modo che è legato anche al momento storico in cui si è partiti, quindi alla necessità di avere un Piano in breve tempo ad un processo fatto comunque con un quadro legislativo differente, poi dopo si è migliorati probabilmente se oggi la Regione dovesse affrontare un processo partecipativo per un aggiornamento o revisione del Piano affronterebbe la questione in modo probabilmente differente. Sicuramente dal 2006 ad oggi che siamo nel 2015 abbiamo avuto vari processi partecipativi processi di ascolto condivisioni ma contestualmente si è anche creato a livello locale. Si è attivato diciamo un meccanismo che è legato ad esempio all'adeguamento dei PUC al PPR che per quanto limitatamente ai processi di VAS comunque con un coinvolgimento a livello locale si è un po fatto. Quindi diciamo che anche saper cogliere nel momento storico in cui ci si riferisce le opportunità legate ad un processo partecipativo non è da poco, quindi saper tarare le azioni in riferimento anche ai processi di sensibilizzazione che sono necessari. Secondo me un altro..quindi un limite sicuramente..difficoltà sicuramente grossa è riuscire a tradurre e a concretizzare il processo partecipativo in azioni concrete, in azioni corrispondenti, e poi anche intenderli sempre come un lavoro in progress soprattutto quando si parla di paesaggio, e non intenderli mai come percorsi chiusi ma come qualcosa che è in evoluzione [...] non è mai una questione chiusa. E poi la verifica dei risultati, perché molte volte io cerco di tradurre [...] un altro aspetto legato alla limitata partecipazione che si da per scontato è che se si invita.. si fanno i processi partecipativi poi si partecipa, e invece l'esperienza dimostra che poi se si attiva la partecipazione [...] che poi di fondo hanno..è difficile far coesistere il sapere tecnico e sapere comune, uno che arriva da una parte e l'altro.

## Urbanista 2

Se tu lavori sulla pianificazione paesaggistica la platea è ampissima ma la percezione del tuo interesse rispetto al tema è più limitata. E allora funziona meno la democrazia per così dire deliberativa e funziona di più quella rappresentativa, cioè alla fine anche se fossi stata io a fare la mappa degli attori per dire probabilmente non sarebbe stata molto diversa da quella della Regione, perché ti riferisci agli attori che consideri rappresentativi degli interessi del territorio, poi puoi fare facebook, puoi fare...nel 2010 non si poteva fare tanto su facebook oggi forse puoi fare di più. Puoi mettere in piedi dei blog, puoi usare altre forme per stimolare la cittadinanza comune [...] Sì. La Regione dava anche la stanza ed è per quello che ti può arrivare il Comune cittadino e, però..ne hai molti di meno. Alla fine chi prende parte sono per così dire gli attori istituzionale che appartengono alla sfera della democrazia rappresentativa in massima parte più qualche attore istituzionale che magari non appartiene alla sfera della democrazia rappresentativa ma è rappresentativo di una sfera di interesse, faccio il caso dei consorzi di area industriale ti mandano il loro ingegnere o cose del genere. Il Parco geo minerario mica mi ha mandato il politico mi ha mandato l'ingegnere. E cose del genere. E poi c'è ecco, questo aspetto; che se vai sul territorio lavori di più con le amministrazioni locali e i

cittadini locali e che so il Parco geo minerario ti viene solo a Cagliari, l'ANCE mi viene solo a Cagliari, l'INU viene solo a Cagliari, altri..ehm si sposta il luogo della discussione verso il luogo della decisione. E questo magari è una limitazione ma forse legata anche al modo in cui operiamo in Regione. Sembra che in questa isola ciò ch non accade a Cagliari no avviene, è una cosa un po..e comunque Cagliari è il centro del mondo da questo punto di vista e quindi anche normale che assuma più attori.

#### Docente universitario 1

Non vedo partecipazione nelle affermazioni demagogiche dei pacchetti pronti che tutti devono applaudire perché sono perfetti, no questo no, l'educazione si, allora vedo la partecipazione...il desiderio di conoscere il paesaggio e di impadronirsene in questo senso, ma solo in questo senso [...] Per quanto riguarda il coinvolgimento delle popolazioni: Assolutamente si, assolutamente si.. È così, Senza che vi sia questa obbligatorietà di legge, le forche gaudine con le..la benedizione da parte dei portatori di interesse, questo lo trovo ipocrita, lo trovo ipocrita.

#### Assessore 1

Ma certo, certo e non è che tutti possono esser della stessa idea abbia pazienza. Non è che tutti quanti siano simili è chiaro [...] È chiaro, che c'erano tante opinioni in più poi giustamente principalmente guardi riguardavano i tecnici, di carattere giuridico e tecnico le difficoltà grosse erano queste. Perché poi sul fatto principale erano tutti d'accordo sul rispetto sulla moderazione...anche sulla formula delle coste che non cambia...non è che cambiasse perché se lei guarda bene da bene paesaggistico diventava un sistema.

#### Assessore 2

No secondo me è delimitata la..secondo me è necessaria nelle NTA introduca delle norme che riguardi i controllo popolare sulle grandi infrastrutture nel rapporto con i territorio. Una strada può passare in 1000 punti una centrale elettrica la puoi fare in 1000 parti, non vorrei che lasciati soli gli amministratori con gli imprenditori le localizzazioni siano funzionali magari a degli interessi. Rendere trasparente e partecipativo quel processo, non come sta facendo Renzi con lo sblocca Italia, che toglie totalmente dalla partecipazione anche degli enti locali minori le verifiche di compatibilità, rischiano di produrr dei danno incommensurabili, è anche vero che qualsiasi cosa succeda nel territorio nasce un Comitato, però la Comunità Europea e anche la giurisdizione europea, la Corte di giustizia Europea in più di un'occasione ha cercato di mettere a fuoco questo aspetto. Quando si tratta di gestire il territorio è sempre un gioco di contro bilanciamenti di interessi. Bisogna andare a verificare nel confronto degli interessi in gioco quali sono quelli prevalenti e tutelarli. Cioè se devi fare una centrale elettrica in una zona agricola e c'è gente che ti dice "la zona agricola io la voglio" tu non è che devi dire no alla centrale elettrica, devi vedere se la centrale elettrica la puoi fare in un luogo...al luogo dedicato dalla pianificazione, ci sarà. Ecco dove serve il controllo popolare, non per dire sempre no ma a contemperare gli interessi reciproci in una soluzione che dica "mettilo lì perché non fa danno e lasciami quello perché è patrimonio mio" quindi serve introdurre la partecipazione in termini di opere strategiche più generali, e io credo che, anche lo sblocca Italia ha fatto un errore micidiale, perché oggi ostacolare, in questo tempo dove internet la cultura mediatica invoca la partecipazione come strumento di convivenza centrale, è un errore strategico perché si troverà la gente sempre contro non

solo per la TAV ma anche per altre cose. Mentre invece si fosse detto “stabilizzo e realizzo strumenti governati di partecipazione” allora il potere pubblico può arrivare alla conclusione e alla conclusione delle opere strategiche pur avendo ottemperato la partecipazione, se invece la ostacola rischia di avere un’onda di ritorno molto forte perché ora mai dal punto di vista europeo della cultura dei paradigmi normativi della consapevolezza dei cittadini, oramai questa onda partecipativa non la ferma più nessuno.

### Associazione 2

Cioè è una specie di cosa amministrativa per cui dici” ho convocato i Sindaci, ho convocato le scuole, ho convocato poi non sono arrivate ecc...”certo che interesse ho se non so quale è la ragione, e soprattutto se quello che ne esce fuori da un processo di questo genere non inerisce per niente Se non inerisce se è soltanto un fatto amministrativo la gente rimane a casa propria, neanche va a votare [...] E io le sto dicendo che i limiti sono..cioè non essere dentro un processo educativo pedagogico, e le pedagogie sono pedagogie intergenerazionali intanto, non è che le pedagogie sono soltanto per i bambini sono anche per gli adulti.

### Associazione 3

La partecipazione è una cosa importante ma molto difficile da applicare, in molti casi. Come ti dicevo prima c’è la prevalenza degli interessi dei più forti rispetto ai più deboli, e quindi i primi verrebbero ascoltati maggiormente rispetto ai secondi, poi come ti dicevo anche la questione dei cittadini. Però sono importanti e vanno svolti anche se ripeto è molto difficile fare partecipazione anche perché è impossibile ascoltare tutti. Bisognerebbe chiaramente far riferimento alle rappresentanze, anche come avviene tra Comitati e Associazioni.

### Urbanista 3

Se non c’è progetto non c’è partecipazione, finito, questo è il punto, quindi si discute, si ragiona non in linee generali ma su un progetto, su un progetto di territorio, quindi è anche un progetto di gestione territoriale[...]È il limite, è il limite, comunque qui troverai..spero di esserti stato utile.

### Docente universitario 2

Non esiste alcuna difficoltà se uno sa cosa è uno strumento partecipativo, è l’ignoranza. Esistono oggi metodologie molto..molto articolate molto precise che bisogna conoscere al di là della retorica, esistono gruppi che la sanno fare molto bene, gliene potrei citare qualcuno anche a Cagliari. È stato sollevato il problema delle asimmetrie informative: È implicito in tutti i processi partecipativi, che bisogna governare con attenzione. Questo è implicito dipende...noi o abbiamo chiuso con una settimana di comunità...però abbiamo lavorato per dirle come è un processo partecipativo a S. Elia un anno e otto mesi quasi ogni Santo giorno.

### Funzionario RAS 2

E bè sono le stesse difficoltà che si incontrano a livello politico. La dove la politica si allontana dalla gente poi tu hai chi va a votare il 50% delle persone, e la dove..quel 50% che vota e governa o 15% si mette a fare quello che tu non hai condiviso non hai approvato ma tanto il potere ce lo ha lui. A mio modesto avviso è la stessa cosa, cioè la tutela del territorio può essere un qualcosa che parte dal basso se il basso viene coinvolto in tutte le fasi ma viene coinvolto in maniera tale che diventa anche partecipe e capace di interloquire altrimenti sul paesaggio così come sul territorio il potere lo hanno in mano quattro persone che poi riescono a...cioè è la stessa regola politica, possono essere quattro delinquenti che decidono e magari quegli altri..100 o quegli altri 96 su 100 sono brave persone però non passano avanti le idee però non passano avanti le loro idee ma passano avanti le idee di chi ha potere in mano.

### **Vuoto normativo – emergenza/urgenza di tutelare il paesaggio**

#### Urbanista 1

Le posso dire che la mia impressione è che all'interno di quel tempo non si sa bene cosa sia successo, è una zona grigia; se qualcuno andasse a guardarsi le carte di quegli anni scoprirebbe che forse alcune cose sono passate, perché non tutta l'edilizia si è fermata in quegli anni, quindi in assenza di PTP cosa è accaduto? Io non posso mettere gli occhi nell'armadio della Regione né in quelli dei Comuni e quindi non lo so, però ad occhio l'impressione è che qualcosa sia accaduto [...] Ma di sicuro era un pericolo. Lei consideri che in quel momento la confusione era notevole, specialmente dopo che i PTP del '93 vengono lasciati lì e non si capiva che cosa accadesse esattamente negli atti di pianificazione dei Comuni e nel rapporto con la Regione. Anche questa sarebbe una cosa da indagare bene, perché le trasformazioni in quegli anni sono avvenute tant'è che quando nel 2004 si assume la decisione di rifare i Piani territoriali paesaggistici, lo si decide approvando una Legge in Consiglio regionale che stabilisce una fase entro la quale si sarebbe dovuta fare la pianificazione e in quella fase si imponeva un divieto di trasformazione, cioè si fermava tutto il processo, salvo alcune eccezioni che vengono descritte nella Legge 4, e quindi consideri che l'urgenza viene riconosciuta dal Consiglio regionale che decide di optare per quel blocco di due Km per un tempo X perché sapeva che se non si fosse fatto quel blocco in qualche momento si sarebbero operate delle trasformazioni vista la debolezza delle funzioni normative di cui la Sardegna era dotata in quel momento, è chiaro? [...] Quindi, insomma se si ravvisa l'urgenza e si stabilisce un blocco di un tot di tempo, mi pare fosse un anno, un anno e mezzo, cioè il tempo “entro cui faremo il Piano paesaggistico ma dentro questo tempo” dice il Governo insediato nel 2004 e il Consiglio regionale lo sancisce come atto fondamentale “non si può fare trasformazione”. Perché fa questa scelta? Perché capisce che si attraversava un momento nel quale le coste sarde erano in pericolo [...] Norme urgenti per...e quella secondo me è un indizio importante che spiega il problema dell'urgenza.

#### Associazione 1

Tra il 1998 e il 2003, prima vanno a provvedimento finale i ricorsi straordinari al Capo dello Stato, 7, poi vanno a sentenza..noi in realtà pensavamo il contrario, ma comunque nel 2003 vanno a sentenza i ricorsi al TAR Sardegna. Vengono annullati i Piani sostanzialmente e quindi da un lato c'è un vuoto di disciplina non un vuoto normativo, anzi erano stati impugnati tutti perché largamente



permissivi, anzi prendevano spunto dall'obbligo di pianificazione per fornire tutela giuridica a moltissimi progetti immobiliari. Questo era il motivo per cui li abbiamo impugnati. Ed è il motivo per cui cadono tutti, è stato fatto il contrario di quello che bisognava fare, cadono tutti e il vincolo paesaggistico, che sulle coste c'era già, si riepande perché non ha più l'indirizzo obbligatorio del PTP illegittimo.

### Funzionario RAS 1

Era un vuoto normativo perché erano...uso il termine che veniva usato allora, erano caducati, escluso un Piano che rimase in piedi, gli altri...verso gli altri fu fatto ricorso da parte di diverse organizzazioni non governative, adesso non ricordo bene chi. E infatti nell'approvazione del PPR nel 2006 venne annullato il vecchio Piano [...] No non direi a rischio, io userei un'altra formula, e...c'era la necessità di tutelare il paesaggio nel senso che si era preso coscienza sia con gli atti normativi che nell'opinione pubblica la sensazione che il paesaggio fosse un valore e che quindi era meritevole di tutela. Nel momento in cui sai che questa è una carta tua vincente che risponde o raffigura la tua identità, la tua storia, la tua cultura è parte di te perché ci sei nato ci hai passato tutta la tua vita in un contesto come questo, bè in qualche modo...e non solo viene riconosciuto da te personalmente o da una comunità come lo specchio della propria anima ma anche da chi viene a visitare la tua Regione e c'era sempre questo interesse crescente da parte di chi, turisti studiosi, no, cittadini qualsiasi arrivavano in Sardegna, partivano in Sardegna a riscoprire aspetti che magari in altre parti si sono persi e invece qua si sono conservate, ecco allora forse in quest'ottica è stato costruito il PPR, proprio con l'esigenza di riconoscere un bene, riconoscere un valore e tutelarlo. Diceva un antropologo che il paesaggio è un concetto talmente alto che in Sardegna non c'era, cioè è molto raffinato come concetto. In Sardegna se uno chiede al pastore all'agricoltore "guarda che stai trasformando il paesaggio" non credo che se lo pongono ogni mattina come problema, no. Si sta dando il contributo in positivo o in negativo al paesaggio. Lui li è l'operatore ci vive, produce, il concetto di paesaggio è in effetti un concetto molto alto...che è fatto di tante cose ma anche dal pastore che con le sue pecore pascolano e contribuiscono al mantenimento di quel paesaggio, magari lui direttamente non lo sa, ma forse è anche giusto così, lui lo vede da un altro punto di vista, no. Quindi era stato aggiunto questo valore, era stato riconosciuto questo valore dalla Costituzione e poi dallo Stato, e noi politici tecnici hanno il compito di creare quelle strutture quei Piani quegli strumenti per tutelarli indipendentemente dal fatto che poi si sappia non si sappia, che tutti condividano il concetto di paesaggio, ognuno ha il suo modo di dividerlo e di partecipare alla sua tutela, ho risposto abbastanza bene?

### Urbanista 2

Dicevo, altre Regioni hanno potuto operare in maniera un po' diversa, avevano un Piano territoriale regionale, gli hanno dato contenuti di carattere paesaggistico. E pian piano gli hanno un po' riadattati. Noi che ci trovavamo in una totale mancanza di strumenti di questo tipo grazie appunto a questo doppio annullamento dovevamo agire in questo modo, secondo me Soru doveva farlo, non è potesse esimersi aveva un obbligo di legge aveva una situazione contingente abbastanza preoccupante, anche molto incerta, quindi era anche un atto dovuto. L'atto dovuto ha iniziato nello stesso modo in cui era iniziata la pianificazione paesistica, cioè un decreto che dica che ci fermiamo un momento fino a che non abbiamo completato gli strumenti e poi l'avvio delle operazioni di pianificazione, mi sembra [...] Non tanto le aree costiere contrariamente a quello che si crede a meno che non erano aree costiere oggetto di questi piani particolareggiati. Allora ci sono aree costiere che sono state

oggetto di piani particolareggiati e sono quelle che sono state aggredite, nelle altre..diciamo che l'incertezza appunto all'assenza di PUC non favoriva tantissimo, tuttavia è chiaro che gli appetiti si scatenavano soprattutto, io all'epoca scrivevo per il sole 24 ore. Mi ricordo fra il 2000, 2001 c'erano i dibattiti legati al masterplan della Costa Smeralda. Tuttavia devo dire che la legge 45[...] Il Masterplan, stiamo ancora parlando di Aga Khan, e poi Barrak ecc, era stalwood in quel momento quindi ancora legata agli...la 45 però aveva messo un po al riparo rispetto a questi grandi progetti di trasformazione perchè richiedeva che venissero esaminati dall'intero Consiglio regionale approvati con legge, e mica è una cosa semplice anzi è pressoché impossibile, e infatti le grandi trasformazioni ex novo di territori fino a quel momento meno intaccati non furono possibili, mentre furono possibili operazioni pesanti in territori già urbanizzati usando quello strumento di grimaldello di cui le parlavo prima, e di cui pochi si sono accorti perché non passavano in Regione.

#### Docente universitario 1

Esisteva la famosa disposizione Salvacoste con i 2000 metri ecc, dunque era gioco forte intervenire così anche perché dietro c'era una questione giuridica interessante. Erano stati caducati tutti i PTP tranne quello del Sinis..

#### Assessore 2

Si, vi era, no perché il paesaggio..alla fin dei conti si era ritornati ad un vuoto normativo nel senso che tutela paesaggistica non ce ne era più, c'era quella residuale che era contenuta eventualmente in qualche PRG qualche PUC, perché PUC ne facevano pochi, ma qualche norma che era stata intelligentemente magari recuperata da qualche amministratore lungimirante, ma finito non c'era più nulla, quindi bisognava introdurre qualche norma di tutela e l'abbiamo fatto in maniera molto violenta lo capisco ma non c'era altra scelta perché...abbiamo fatto un lavoro di questo genere, siamo partiti no dall'idea che dovevamo sostituire uno strumento perché quella sarebbe stata una cosa banale, ma siamo partiti analizzando le ragioni per i quali sono stati rimossi i PTP.

#### Associazione 2

Io penso che avesse un'urgenza e ha un'urgenza di completare il PPR. Se c'è un'autocritica che deve essere fatta a quell'amministrazione è di non aver normato urgentemente, ha esposto poi tutto il territorio Sardo a quel farwest sulle così dette rinnovabili a cui noi stiamo assistendo e che a quel punto diventerà ancor più drammatico delle quelle 250000 case vuote, di cui 153000 sono sulle coste di cui la Sardegna si è riempita, cioè il disastro che è attualmente in corso devo dire, per la velocità, per l'intensità, e perché eradica la forza produttiva di sodi per produrre cibo credo che faccia rimpiangere le maggiori urgenze di allora. Io credo che si sia stati allora timidissimi, assolutamente timidi, c'è stata un'enfasi diciamo soggettivizzata su un'azione che invece era non urgente, urgentissima, e che doveva essere attuata per tutta la Sardegna, quindi in quella legislatura in quella Giunta di cui per una certa fase anche io ho fatto parte faccio autocritica per la parte che mi compete perché in quei mesi in quegli anni in cui sono stata assessore avrei dovuto spingere con maggior forza perché si normasse per tutta la Sardegna con strumenti ancor più vigorosi, rigorosi di quanto non si sia fatto per le coste. Mi sembra giusto questo sì?

### Associazione 3

La legge Salvacoste si è avuta prima del PPR e se non sbaglio è molto legata ad esso [...] bè io ora dai miei studi universitari ricordo le diverse leggi, la 1150 del 1942, poi la legge 10 del 1977 la cosiddetta Bucalossi, e poi le leggi regionali e altre ancora, bene in quegli anni io credo che si sia costruito abbastanza soprattutto da parte dei “piccoli” come dicevamo precedentemente, ma tutte queste leggi che ti ho accennato sono state permissive di interventi, al di là di quanto si sia fatto nel periodo di vuoto normativo, che comunque si è vero, qualcosa si è fatto.

### Urbanista 3

Le motivazioni sono abbastanza semplici, nel senso che il vuoto normativo che è conseguito appunto alla decadenza dei PTP [...] Per cui questo vuoto normativo ha determinato comunque la necessità di un intervento [...] c'è un testo di riferimento che da dei numeri molto interessanti.. Il testo è Paesaggio Costituzione e Cemento di Salvatore Settis, e che ci fa capire con alcune terminologie e con alcune quantificazioni l'utilizzo che è stato fatto del territorio costiero in Italia. Se in qualche modo noi abbiamo fatto, non dico salvaguardato perché è un termine un po troppo forte..perché comunque anche il territorio regionale è stato intaccato da questi processi di trasformazione. Però non mi vorrei limitare soltanto al territorio costiero perché la perdita di SAU superficie agricola utilizzabile anche nel nostro territorio a seguito per esempio delle decisioni legate al Piano di Rinascita, alle leggi del Mezzogiorno, ai piani di infrastrutturazione, e alla industrializzazione del nostro territorio regionale ha lasciato comunque grandissimi vuoti con impossibilità di riconversione dei territori. Per cui io non mi vorrei limitare soltanto al vuoto normativo che ho detto prima anche se io, da urbanista, devo dire comunque che un vuoto normativo di quella portata nel nostro territorio ha qualcosa..dell'incredibile.

### Docente universitario 2

Bè nasce dalle coste perché..non so se lei si ricorda e se ha notato cosa è avvenuto in Gallura dopo che si è deciso di fare il PPR, esisteva una norma che prevedeva il lotto minimo, si sono moltiplicati i lotti minimi all'infinito. E quindi in quel momento si è percepito l'esigenza, se mentre le aree interne non c'è mai stato un elemento di questo genere sostanzialmente, cioè mentre nel gruppo lavorava al PPR nel territorio avvenivano cose significative, io che andavo nel Sinis vedevo queste casette..cosa è avvenuto? Che la gente comprava un ettaro di terra e in quell'ettaro di terra siccome era permesso ci facevano 90 mq di casa più (incomprensibile) e storni, e tutte le aree lungo costa soprattutto la Gallura è stata interessata da questo processo, se lei vede non tanto cosa è stato costruito sulla costa ma quanto è stato costruito nell'interno nelle colline limitrofe, lei ha sia insediamenti accentrati, piccoli villaggi ecc ma soprattutto ha case sparse nell'agro, quindi c'è stata l'esigenza di bloccare questo processo sostanzialmente.

### Funzionario RAS 2

Assolutamente sì. Ripeto il paesaggio prima che arrivasse Soru era sostanzialmente aggredito da questi potenziali 48000000 di mc sulle coste in particolare, e..e c'eravamo già resi conto era sulla

testa di tutti che già in certe zone le coste stavano andando al collasso, erano al collasso con un quarto della potenzialità caricabile di volumetria scaricabile sulle coste, quindi l'urgenza c'era, era altro ma anche la presa di coscienza da parte del sardo in genere, cioè no dimentichiamo che in quegli anni grazie alla Giunta Soru un po la coscienza del sardo è cambiata rispetto alla sua sardità, non dimentichiamoci che... che praticamente i sardi che andavano a lavorare fuori facevano in fretta a cambiare accento per non essere riconosciuti e che era uno spirito abbastanza diffuso quasi la vergogna di essere sardo e che diciamo questo atteggiamento del sardo che si vergogna non è stato cambiato neanche probabilmente dalla..dalla crescita della Costa Smeralda. Mmm mentre invece con la..la stagione Soru..che con questa figura di personaggio che comunque è un personaggio che ha messo in campo tutta la sua credibilità anche professionale con un certo orgoglio, senso di orgoglio è stato richiamato e quindi questo ha contribuito più o meno a far crescere anche la consapevolezza e anche a cercare di di..di far qualcosa per valorizzare il proprio territorio, adesso ho perso il filo della sua domanda specifica non so se ho risposto.

## **Definizione di paesaggio**

### Urbanista 1

Si dovrebbe convenire che il paesaggio in quanto manifestazione dell'uso etico del territorio, sia all'interno di un sistema di relazioni che vanno oltre il qui e ora. Il paesaggio è avvertito soggettivamente, passo dopo passo, grazie a chi mette la sua puntuale sensibilità nel guardarsi attorno. [...] il paesaggio "patrimonio pubblico" è un'aspirazione contraddetta da individualismi che erodono ogni sentimento associativo. (nozione estratta da S. Roggio, *Paesaggi perduti*, CUEC, 2009)

### Associazione 1

A mio avviso il paesaggio è quello che abbiamo intorno a noi non noi come centro, io non ho una visione antropocentrica, noi siamo come tanti altri su questa terra, e il paesaggio è quello che ci circonda..paesaggio naturale, paesaggio anche dove l'uomo è intervenuto, e ha assunto una connotazione ormai anche storica, rappresenta un'identità di quel paesaggio. Paesaggio è il frutto, diciamo così, di quella che è stata la presenza naturale e umana su un determinato territorio per anni, secoli, millenni. Il paesaggio sardo è frutto di millenni c'è poco da dire. In questi ultimi decenni stiamo riuscendo a rovinare un bel po, ce la stiamo mettendo un po tutta [...] Eh si, quando quello che abbiamo noi altri non lo hanno più. E già solo...e il poterlo venire a vederlo rappresenta per loro una grande soddisfazione. Quindi...abbiamo nelle mani un piccolo tesoro ma non siamo bravi a gestirlo bene.

### Funzionario RAS 1

Allora la definizione di paesaggio come ti ho anticipato, esistono tantissime definizioni di paesaggio. Credo che quella alla quale il PPR e quindi la Regione con il PPR abbiano spostato sia quella più vicino alla definizione data dalla Convenzione europea del paesaggio. Poi ognuno a suo

modo la rimodula, e così ho fatto anche io, ma del mio pensiero personale sul paesaggio è una cosa che in questa veste...io terrei quella data dalla Convenzione Europea del paesaggio, nella traduzione italiana tra l'altro che è differente dalla traduzione in inglese perché può essere inteso in maniera differente, una delle differenze secondo me fondamentali che c'è in quella tradizione è che il..quella inglese fa riferimento ad areale e non a territorio. L'areale è un concetto molto vicino all'ecologia, quindi areale di distribuzione di una specie, faunistica, una specie floristica, e in italiano è stato tradotto in territorio, porzione di territorio. Ecco quindi per il resto è tutto condivisibile perché è quella porzione del territorio in cui si manifestano le interrelazioni fra ..no fattori naturali/e-o antropici, e quindi teniamo quella insomma..

## Urbanista 2

Si, ma anche quella è una visione dall'esterno, è una visione di carta (in riferimento alla Convenzione). Il paesaggio è tale come percepito dalle comunità...è ho capito! La Convenzione li in quella formula recepisce un portale disciplinare. Il paesaggio è l'esito percepibile delle interazioni che avvengono fra processi naturali e processi antropici, per cui devi tenere dentro tutta la natura come è giusto che sia, oggi ho parlato di ecologia abbastanza spesso però ho detto che uno dei fattori ecologici è anche l'attività antropica. E..le società hanno i valori culturali istituzionali, sociali, comunitari, che valgono. Se si tramandano sono valori che tremano, quindi bisogna lasciarli, sono valori non negoziabili. Se li devo tramandare non li posso negoziare. E quindi sono dei valori che devono essere messi in gioco assieme agli altri. Si tratta di costruire la giusta scala delle priorità e delle opzioni.

## Docente universitario 1

Il paesaggio naturale è un'astrazione perché non esistono paesaggi vergini a questo mondo, esistono paesaggi che mutano perché c'è la dinamica del paesaggio esiste. esistono diverse discipline come la land art e la landscape archeology no, l'una tesa ad evidenziare l'intervento dell'arte anche dell'architettura nel paesaggio l'altro teso a conoscere la dinamicità dei paesaggi e queste due discipline son correlate fra di loro. Ora il paesaggio coltivato è un paesaggio naturale culturale ad un tempo, ma anche il bosco è un paesaggio naturale e culturale ad un tempo, il paesaggio della macchia mediterranea ugualmente [...] Il paesaggio è dinamico[...]e noi non possiamo interrompere, non dobbiamo avere la pretesa della musealizzazione del paesaggio. Allora, le esperienze di landart amplissime nell'Europa settentrionale, e amplissime negli Stati Uniti e amplissime anche nel Portogallo in Catalonia, pensano ad affermarsi, forse oggi non c'è il becco di un quattrino ma perché c'è una profonda paura..l'acciaio corsen, utilizzato ovvero nella punta creus nella Catalonia in una zona di cisti sul mare, dei segni nel paesaggio..una cosa bellissima ma noi ci scandalizziamo per questo? Ecco io ho paura degli integralisti, di tutti quelli che ritengono di essere nel giusto perché sono consacrati nella fetta dei puri, bisogna sempre temere questa volontà di purezza ad esclusione degli altri, gli altri sono impuri, invece chi rappresenta il paesaggio è puro. Il paesaggio è complesso come l'uomo è complesso, il paesaggio è di tutti [...] Ora, il paesaggio ha un elemento oggettivo e un elemento soggettivo. Un elemento oggettivo è l'intreccio tra natura e uomo, e quindi nella fattispecie fra bene culturale e bene paesaggistico. Però l' elemento soggettivo che è il cono visuale, cono visuale fisico e cono visuale ecologico. Allora, il paesaggio..e paesaggio culturale...è...ecco perché ho detto che paesaggi naturali vergini non esistono, il paesaggio è un in fact , della creazione, è l'opera dell'uomo, dell'uomo faber, ma il paesaggio è luogo di meditazione [...] il paesaggio è percezione di

bellezza, questo concetto di bellezza è un concetto che era ritenuto pericolosissimo, estetico e estetizzante, ovvero a tratto lirico crociano è stato abbandonato di fronte alle intese..interpretazioni attuali del fatto culturale. Invece secondo me il concetto di bellezza è un concetto vitale nel paesaggio, e..allora, l'elemento soggettivo in se e soggettivo in rapporto al luogo da cui si legge si contempla si conosce il paesaggio con con visuali, naturalmente l'architettura umana tiene conto di questo. Eh si, questo si...allora l'uomo che costruisce si rapporta con il paesaggio. Dall'alto questa visione uniforme del costruire dell'uomo che domina il paesaggio. Il paesaggio è perciò legato ai con visuali, ma ci sono dei con visuali al rovescio, dal paesaggio verso il costruito. Allora elemento naturale, elemento culturale, che costruiscono i paesaggio...la visione del paesaggio...secondo me, secondo me...è il valore della bellezza, ecco, per il valore della bellezza non ho paura di usare questo termine. Noi restiamo estasiati davanti alla cupola michelangiolesca di S. Pietro, la cupola di Brunelleschi di S. Maria del Fiore, le calli veneziane, e...non parliamo solo d'Italia, noi restiamo estasiati nel vedere tra le brume i monti che segnano (incomprensibile) da Ceuta allo stretto di Gibilterra, le colonne d'Ercole, noi restiamo estasiati nell'entrare nella caldera di Santorini, o ne salire con gli asinelli nella ripida funivia fino a Syrah, la città di Santorini che nel 1650 precipitò all'interno della caldera, noi vediamo dall'alto oggi che è assodato questo sogno di Icaro, noi vediamo le isole greche che si disvelano ai nostri occhi. Allora, tutta questa è bellezza, tutto questo è bellezza, non ci vergogniamo di questo To Kalon, la bellezza in se quella che i greci definivano, non ci vergogniamo, e To Kalon è anche il paesaggio ecco, se dovessi usare una parola userei quella greca. To Kalon è il paesaggio.

#### Assessore 1

“Paesaggio esprime le azioni che hanno realizzato gli uomini nel territorio” è vero [...] Il paesaggio ecco non è una cartolina immutabile, non l' ho detto io lo ha detto questo docente come si chiama..universitario questo Venditelli [...] Il paesaggio guardi, il paesaggio è tutto [...]Avevo una definizione mia che mi è venuta spontanea, ora non la ricordo più,forse la troverà qui... Per me il paesaggio rappresenta...non i paesaggio così come avviene in una cartolina. Il paesaggio vissuto, ciò in cui l'uomo vive in cui l'uomo cresce in cui l'uomo lo migliora e lo adatta e si adatta alla natura selvaggia è la vita stessa dell'uomo. Ascolti..Bisogna distinguere paesaggio e ambiente. Ora parlavo più dell'ambiente che del paesaggio, perché difendendo l'ambiente è l'ambiente che crea il paesaggio, che cosa è l'ambiente? L'ambiente è tutto. 100 anni fa 50 anni fa 40 anni fa non esisteva la superstrada. Oggi nel nostro ambiente si è definita questa arteria che fa parte integrante del paesaggio. Non so se sto rendendo l'idea. Bene o male è stata realizzata nel rispetto o meno non so dire per coloro che non c'erano...però il paesaggio è...è la...io penso questo, è la creazione diciamo così dell'ambiente che ha fatto il buon Dio dove ha inserito l'uomo e l'uomo in esso ha vissuto ha elaborato lo ha difeso. Secondo lei..secondo lei l'attuale ambiente , che noi viviamo in un ambiente bellissimo, se non ci fosse stato l'uomo a conservarlo a valorizzarlo a stimolarlo,..stimolare vuol dire che se il paesaggio in quel punto è franoso e devi farci per forza il muro ambiente o non ambiente..poi mi cade la frana e mi ammazza la gente, è chiaro? E non voglio dire altro perché altrimenti sono cattivo se dico determinate cose. Se lei avesse partecipato a qualche convegno avrebbe sentito i Sindaci quello ch dicevano dove molte cose...perchè? Perché voi avete impedito l'intervento per salvare non so il pollo sultano, hai capito? e hanno preso la gente, l'azienda, la casa. Bisogna stare attenti è una materia di una delicatezza enorme, dove è necessario fare interventi è indispensabile farli, perché prima difendi l'uomo, la vita, l'uomo che in quell'ambiente è nato, ci siamo? Ma se l'uomo ha deciso di vivere lì è necessari oche viva nel rispetto dell'ambiente ma facendo anche le opere necessarie per salvare la vita, farsi i l lavoro, la famiglia, il benessere della società. Chi vede l'ambiente come una cartolina non vede l'ambiente o il paesaggio vede altre cose. Di solito quelle

visioni del paesaggio le hanno chi sta troppo bene, chi parla...quelli che parlano dall'alto ma non hanno mai vissuto la campagna...io ti devo dire questo, questa Giunta ha esso l'ambiente e il paesaggio come fulcro portante dello sviluppo del territorio.

#### Assessore 2

Il paesaggio è altra cosa, il paesaggio vuol dire anche salute, vuol dire anche ordine, vuol dire anche alimentazione [...] Il paesaggio è praticamente il luogo governato nel quale ciascuno vive. Governato, che non è un fatto emotivo, è un fatto governato, perché il governo significa tutela secondo me anche di una parte che non m interessa, quando u territorio è governato è paesaggio, quindi è di tutti, perché è governato. Se invece è gestito è di qualcuno non è di tutti, se è governato è di tutti.

#### Associazione 2

Paesaggio è per me ciò che io riconosco e e...quando dico riconosco ne leggo tutti gli elementi che lo costituiscono, cioè lo capisco. Cioè non è una cosa che diventa...che mi sopraffà in qualche modo, è qualcosa che io capisco e che , potrebbe essere anche...come dire...ciò che ha detto Roden “quella cosa che c'è e aspetta che uno sguardo la guardi e la riconosca” io sono stata formata esattamente a questo quindi per me è quello il paesaggio, e può essere anche il paesaggio del brutto, può essere anche..e quello che apparentemente..non ci piace, quello che per Tuvixeddu ad esempio noi come Commissione del paesaggio, quel vuoto che c'era era una delle cose più belle, e quelli del TAR quando andarono dissero “ma non c'è nulla c'è solo il vuoto qui” e quel vuoto, quel vuoto era il paesaggio più importante, purtroppo con tutte le tombe aperte ecc e non chiuse come erano un tempo.

#### Associazione 3

È importante preservare il paesaggio, però il paesaggio incontaminato, privo di fenomeni antropici è davvero raro perché l'uomo è intervenuto. Il paesaggio in questo senso rappresenta il luogo in cui l'uomo vive e per questo è molto importante e va tutelato e preservato ma allo stesso tempo è indispensabile anche un suo intervento, l'aspetto economico è quello che conta in definitiva [...] Sì, ripeto l'aspetto economico è molto importante.

#### Urbanista 3

No vabbè hanno fatto già fatto dei libri su questo, in particolare Franco Zagari con 48 definizioni di paesaggi, però..diciamo che dal mio punto di vista, e gli strumenti ce ne mettono in evidenza ogni giorno, sono i paesaggi sociali che devono essere rappresentati per contrastare in qualche modo la necessità di dimensionamento e quantificazione dei nostri attuali strumenti di pianificazione, quindi anche quando noi parliamo di partecipazione e di individuazione degli attori e territori, la vera sfida oggi è la costruzione dei paesaggi sociali, e questo è il punto a cui dobbiamo far riferimento. Io che insegno urbanistica e insegno fondamentalmente a guardare.. quantitativamente allo strumento e alle possibilità dello strumento, mi rendo conto che la vera porta che noi dobbiamo aprire è quella dei territori dal punto di vista dei loro capitali umani e sociali, ed è difficile soprattutto da radicare nelle pratiche convenzionali della pianificazione urbanistica.

## Docente universitario 2

Una nozione di paesaggio [...] una nozione di paesaggio...io sono un sociologo del territorio che uso uno schema analitico per leggere i sistemi locali che parte dal fatto che ogni territorio parte da un confine, che è importante individuare. Il confine è determinato dalla pilicies congruente o dal tema che io analizzo di ricerca. se io sto studiando le aree linguistiche, avrò le aree linguistiche, se io sto studiando i sistemi rurali e produttivi avrò come (incomprensibile) definirò ambiti produttivi specifici di quei sistemi rurali a seconda di..su che cosa sto lavorando. (incomprensibile) analizza in maniera straordinariamente efficiente il rapporto tra cultura secca del Mediterraneo, la compresenza di pastorizia grano olio e vigna e definisce ambiti paesaggistici, se vuole, da questo punto di vista, che si caratterizzano a partire dalla specificità, dal confine della specificità. Per me che sono sociologo l'altro aspetto fondamentale è che un territorio è un sistema paesaggistico si definisce non soltanto a partire da questi elementi che sono specifici ma a partire da quegli attori che stanno in quel territorio, e quindi un paesaggio si gestisce..ecco perché l'inclusione progettuale, un attore collettivo in grado di gestire. Un attore collettivo non è la collettività nella sua totalità, ma sono gli insiemi degli attori che contribuiscono a mantenere quel paesaggio. l'insieme degli attori che contribuiscono a mantenere quel paesaggio vanno individuati, quindi esiste un confine delle specificità che costituiscono un paesaggio diverso da un contesto ad un altro, esistono attori direttamente implicati nella gestione del paesaggio, popolazioni. Queste popolazioni possono essere sia interne al contesto sia esterne, gli rural user, utilizzatori degli spazi rurali...quindi devo lavorare su questi tre elementi, confine, che viene definito da che cosa sto analizzando dalle polizie che io sto portando avanti, specificità e attori sociali che in qualche maniera..quindi cosa è un paesaggio? É l'insieme di questi elementi in cui gli uomini, terzo elemento, costituiscono le popolazioni, hanno una rilevanza specifica rispetto a quelle specificità territoriali, pastorali, viticole, olivicole, i paesaggi sono..di pesca, non so, e quindi definire un paesaggio a prescindere degli attori non ha senso.

## Funzionario RAS 2

Ma paesaggio non posso fare altro che dare la definizione che da il Codice Urbani, è quella porzione che rappresenta..cioè praticamente le..l'aspetto di quelle persone che vivono quel determinato ambiente e territorio, coincide con l'identità delle popolazioni, con l'idea che hanno le popolazioni, e..diciamo il paesaggio è la parte, la sintesi della parte biotica e abiotica di quella porzione di territorio, è il vestito di quell'ambiente [...] Poi la cosa che mi piace di più che la sintesi della prima idea di...del primo comma che definisce il PPR, "La Regione riconosce i caratteri, le tipologie, le forme e gli innumerevoli punti di vista del paesaggio sardo" questa per me è poesia.



## Ulteriori aspetti e considerazioni analitiche sullo strumento del PPR

### Associazione 1

L'operazione di pianificazione ho detto "è una buona operazione", certo molto ci sarebbe stato da fare, uno dei limiti più grandi, anzi forse il limite più grande, è stato quello comunque di dare, fino all'adeguamento degli strumenti urbanistici e al nuovo PPR vigenza ai vecchi Piani urbanistici approvati sulla base dei vecchi PTP illegittimi. Perché dico questo? Perché l'illegittimità dei vecchi PTP si sono poi riversate sui piani urbanistici, ce ne erano una dozzina approvati, pensiamo a Teulada, a Santa Teresa di Gallura, quei Piani hanno continuato ad avere vigenza, ad avere applicazione [...] Si sulla base di una norma transitoria del PPR, si art. 15 [...] mi riferisco..non alla Legge regionale 8/2004 mi riferisco alla normativa di Piano, norma tecnica di Piano[...] Si, sono i motivi per cui hanno costruito a Malfatano, a Teulada e questi posti qua.

### Funzionario RAS 1

Credo che nessuno ha in Italia i centri storici vincolati come li abbiamo noi. Pur avendo centri storici di un certo rilievo anche minori, però con il PPR fu imposto un vincolo per cui tutti gli interventi nel centro matrice sono soggetti ad autorizzazione, è una cosa importante. In sostanza le due facce sono " a me la rete dei centri storici centri matrice è per me importantissima, è talmente importante che voglio tutelarla in tutti i modi con il vincolo perché è la mia storia" questo disse il PPR, dall'altra, vista dall'altra parte è "una nuova area vincolata dove io per fare qualsiasi trasformazione debbo chiedere un'autorizzazione spendere soldi". Ci sono le due facce, non voglio mettere su una bilancia cosa pesa di più o cosa di meno, le sto mostrando i due risvolti di una medaglia. Mi sembra forte che in Italia l'unica Regione che ha detto "io il sistema". Perché è di questo che si sta parlando di sistema di centri storici "quindi il sistema che rispecchia la mia identità è importantissima" poi si può condividere non si può condividere ma questo è un altro paio di maniche, però questo dice il PPR ponendo il vincolo sui centri storici. Prima non era così. Nei centri storici lo abbiamo visto, si potevano fare trasformazioni totali parziali, demolizioni ricostruzioni con grande facilità, era tutto governato da un Piano particolareggiato che doveva rispondere ad una norma del 1983 che si chiama decreto Floris che è ancora in piedi, ancora esiste. Basta non esistevano altre forme, quindi era tutelato da un punto di vista urbanistico, ma...i centri storici qualcuno ha detto "i centri storici noi li abbiamo da poco" nel senso che li hanno riconosciuti da poco pur stando li dal 1400 anche prima.

### Urbanista 2

Allora, il PPR sardo ha una serie di manchevolezze, lacune legate ad un eccesso di fretta [...] una delle lacune più gravi sta proprio negli assetti normativi e, in una sorta di ..secondo me "equivoco disciplinare" per cui al PPR sono stati attribuiti tutti i contenuti urbanistici e quasi nessuno di carattere paesaggistico. In modo particolare i territori non urbani, a parte le questioni periurbane sono trattati tutti alla stessa maniera, cioè il paesaggio agrario ha un assetto normativo uguale dappertutto. Questa

è dal punto di vista paesaggistico una lacuna. Perché un paesaggio di vigne non è uguale ad un paesaggio di oliveti, le vigne possono essere piantate a spalliera, poche solo a Sella e mosca, però esistono, ad alberello a piede franco in gira poggio oppure ritocchino, cioè il tipo di paesaggio a cui danno luogo è diverso, e l'estensione delle aree a vigneto, non in termini totali parlo della singola particella coltivata, può essere a volte anche molto ridotta. L'estensione di un' area trattata da oliveto, lei è bosano e ci troviamo ad Alghero quindi penso che ci capiamo, è ancora diversa e da luogo normalmente ad un tipo di paesaggi abbastanza preciso, è un paesaggi terrazzato con un sesto di impianto molto regolare può variare la dimensione del sesto però più o meno dal punto di vista paesaggistico ci riferiamo ad un insieme di regole di produzione del paesaggio abbastanza coerente. Il paesaggio dei grandi openfield destinati alle aree pascolative oppure ai...alla grande produzione cerealicola del centro della Sardegna nella Marmilla nel Campidano, è un altro paesaggio ancora, ed è un paesaggio che appunto deve dare luogo ad un grande openfield come li chiamerebbero i geografi, ed è su questo che bisognerebbe lavorare non sul tipo di recinzioni come mi capitava di sentir dire, però mezzo stampa e non all'interno delle norme del PPR. Così come i paesaggi boscati sono diversi fra loro, e danno luogo a paesaggi che son radicalmente diversi da quelli che abbiamo citato fino ad adesso, e ancora una volta non possono essere oggetto di una disciplina omogenea che non presta attenzione alle differenze [...] Molto limitata, troppo limitata a ciò che produce effettivamente il paesaggio. per non parlare di altri paesaggi interessantissimi e specializzati come alcune culture orticole o alcune colture frutticole, e..e anche poca attenzione perché appunto non c'era uno sguardo paesaggistico nella costruzione dell'apparato normativo per esempio che rapporto intercorre fra insediamento e paesaggio! Sempre perché lei viene da un territorio che coglie ma se pensiamo a Sassari, Sassari aveva i famosi orti del paradiso e tutta la cultura della melanzana e del cavolfiore è legata alla presenza di orti periurbani fuori dalle porte della città, da porta S. Antonio si usciva e ancor prima di raggiungere viale Porto Torres c'erano i famosi orti. Dopo di che tu avevi i...non a Sassari però altrove, i vigneti periurbani che sempre erano figli di...di una consuetudine, no, di un rapporto, c'era una fetta di società che si prendeva cura di questi campi per esempio la popolazione anziana e questi campi erano vicini all'abitato perché appunto si poteva raggiungerli a piedi e poi uscendo se eri a Sassari avevi l'oliveto e l'oliveto invece ti chiedeva di essere raggiunto in tempi diversi, idem per Alghero però faceva a coronò per la città, e questo è un impianto paesaggistico straordinario. Se invece eri in un altro territorio potevi trovare che so, i campi coltivati a maggese e quindi la rotazione ben nota a vidazzone, paberile, potevi trovare seminativi di tipo irriguo separati da quelli asciutti potevi trovare su(incomprensibile) dove praticare gli usi civici oppure potevi trovare un pascolo estivo in quota rivolto al nord e quindi fresco e irrigato, e quello invernale a valle secondo dove sei, in questo caso sto citando il Goceano, tu hai una relazione strettissima fra il luogo di vita e il luogo di lavoro, e quindi fra insediamento e paesaggio in cui è inserito. Questa è una cosa che non ho inventato io si trova in Norberg Shultz ed è però un qualcosa che andrebbe declinata correttamente. Il PPR regionale aveva fondamentalmente una caratteristica per me, sembrava un oggetto a tre teste. Una testa costituita dagli apparati cartografici, costruita in maniera abbastanza meccanica che è applicazione dei sistemi informativi geografici anche raffinata però limitata molto ad una visione zenitale per esempio basata sugli usi del suolo registrati dalla...dalle celebri ricerche(incomprensibile). Poi esisteva l'organizzazione degli ambiti di paesaggio che tutto sommato hanno per esempio una delimitazione molto condivisibile perché è una delimitazione allo stesso tempo idrografica e paesaggistica, nel senso che normalmente i limiti fra un ambito di paesaggio e l'altro sono determinati da un bacino idrografico superficiale o comunque da un percorso crinale che è molto funzionale dal punto di vista paesaggistico perché era esempio definisce la quinta che racchiude un mosaico paesaggistico e anche insediativo e allo stesso tempo è un elemento che definisce processi ecologici perché all'interno dello stesso bacino idrografico. C'è un legame molto stretto anche tra la vegetazione, e non parlo di

vegetazione solo naturale parlo proprio del campo coltivato e dei processi ecologici in generale a cui si può dare luogo. Era secondo me molto di buon senso ad eccezione di una dividente, però una dividente fra 27 ambiti è anche ammissibile che possa essere spostata, e per essere precisi è la dividente fra l'ambito 13 e ambito 14 che separa diciamo così la Nurra algherese dalla Nurra sassarese semplicemente non più facendo più uso di un elemento della morfologia naturale del territorio ma facendo uso di una strada, peccato che sia una strada che passa esattamente in mezzo ad un o dei tanti insediamenti di riforma agraria e ciò che c'è da un lato e ciò che c'è dall'altro è uguale, sono anche figli dello stesso progetto per cui non ha senso separarli. Però è l'unica circostanza in cui mi sento di criticare la definizione degli ambiti di paesaggio, ma significa un'altra cosa, che la definizione di quegli ambiti magari è stata viziata da qualche errore come quello che ho appena citato, ma è figlia di un'ipotesi di partenza, e in qualche modo quell'ipotesi di partenza credo di poterla riconoscere anche all'interno delle schede d'ambito. Le schede d'ambito son qualcosa di diverso rispetto agli altri due apparati del PPR, perché le schede d'ambito compiono un'operazione iniziale che è quella di una lettura territoriale sta non paesaggistica cioè una lettura che quantifica fondamentalmente e in alcuni casi anche qualifica i processi territoriali che possono dare luogo alla configurazione di quegli ambiti. Dopo di che da un apparato di tutta'altra natura rispetto a quello delle norme perché da una parte indicativo, parla di indirizzi d'ambito non è prescrittivo, però è interessante perché prefigura i progetti futuri e quindi in qualche modo prefigura un'ipotesi di sviluppo che è importante perché sulla base del modello di sviluppo che tu dai che puoi immaginare gli assetti che il paesaggio avrà. Ci tengo molto a sottolineare questo aspetto, perché questa cosa sarà la chiave per poter redigere il PPR con riferimento agli ambiti di paesaggio interni dove le dinamiche non sono più quelle della rincorsa all'insediamento costiero ma sono anzi piuttosto quelle del mantenimento del presidio del territorio cioè del mantenimento in vita non tanto dell'insediamento in quanto oggetto fisico ma del rapporto fra la società e gli spazi di vita e di lavoro in cui si stabilizza e in cui si insedia e quindi diventa molto importante identificare traiettorie di sviluppo per queste aree per poter garantire la presenza umana nel territorio e non il suo abbandono, e quindi per poter garantire tutte quelle ecologie dove ecologia è un discorso generale e non necessariamente naturalistico, l'uomo è un fattore ecologico. Tutte quelle ecologie che darebbero luogo alla manutenzione e conservazione di quel paesaggio e questo credo che sia relevantissimo, ecco perché sottolineo il rapporto tra il modello di sviluppo e di indirizzi d'ambito il problema è che a quel punto si registra una discrasia per esempio nei confronti dell'apparato normativo che risente ovviamente dei limiti imposti dal Codice Urbani e quindi ripete in qualche modo quanto il Codice richiede cioè elenchi di beni identificati in mappa, classificazioni e per ogni categoria di bene norme, dove le norme però sono molto più legate agli aspetti di edificazione e di urbanistica e molto meno agli aspetti di paesaggio. È estremamente difficile redigere un Piano paesaggistico, ovviamente questo a tout court a priori, è ancora più difficile dove non risponde ai dettami del Codice Urbani sapendo che il paesaggio è esito di quello che gli ecologi chiamano "le forzanti". Le forzanti sono per esempio le politiche agricole che vengono da tutt'altra origine che però determinano gli assetti futuri che quel luogo che tu guardi in quel momento avrà. Ed è ovviamente quasi impossibile produrre assetti normativi in presenza di questo tipo di dinamiche [...] proviamo a dire che è un problema di governance, nel senso che questa parola anglofona che a tanti piace, e di cui ci si riempie facilmente la bocca viene spesso fraintesa. Gli inglesi distinguono fra government e governance. La governance di solito..un rapporto multilivello, che fa uso del principio di sussidiarietà che pratica il più possibile per costruire frontali e quelli verticali si realizzano solo appunto in termini di sussidiarietà. Nel caso del PPR questo non è avvenuto. Cioè quel ragionamento che cercavamo di formulare prima in riferimento alle conferenze e al modo in cui furono condotte erano fondamentalmente un modo burocratico amministrativo che attiene più alla sfera del government non della governance ed è stato forse il limite principale del PPR quegli altri che ho evidenziato prima

sono limiti di carattere disciplinare però il problema vero del PPR è questo al di là di tutte le cose che ho evidenziato prima che non sono moltissime alla fine dei conti ma che ci inducono a dire che meriterebbe di essere riguardato.. Aggiornato diciamo, rivisitato anche alla luce delle esperienze di pianificazione paesaggistica successive a quelle della Sardegna che presentano alcuni spunti di interesse, intanto perché fanno uso di tentativi di governance soprattutto in Puglia ci sono questi tentativi di costruire schemi strategici, patti con i produttori del paesaggio [...] redatto proprio come capogruppo Magnaghi e Elena Bassetti e altri esperti che è molto interessante sul piano disciplinare, che però vorrei misurare al lato dei fatti perché molto probabilmente questi patti sono molto difficili da produrre e allora mi piacerebbe, che so, dopo 5 anni dall'applicazione misurare la questione del Piano ed eventualmente sulla base di quello valutare quali limiti e quali potenzialità offre quell'approccio ed eventualmente provare a riproporlo ma in chiave diversa. E quando io misuro gli effetti, quasi 10 anni oggi di distanza dal 2006, no sono passati 8 anni e mezzo dal 2006 cosa noto? Noto alcune questioni, noto per esempio che è stato molto difficile che è stato difficile redigere i PUC in adeguamento a quel piano, noto per esempio che c'è un abuso di alcuni termini che sono declinati molto molto molto male, faccio un esempio, piace moltissimo in Regione chiedere "Ma la avete fatta la copianificazione del centro storico?"; quella che loro chiamano copianificazione, e non lo è, si riduce esattamente a questo, alla ripermetrazione dei centri di antica e prima formazione [...] I cosiddetti centri matrice, che sono stati perimetrali sulla base di cartografie 1:25000 dell'Istituto Geografico Militare, elevata 1956, e che evidentemente la conoscenza diretta permette di definire meglio, quindi ci vorrebbe anche un po di umiltà da parte di chi per così dire sovrintende al processo di piano nell'ammettere che nella scala 1:25000 ti può sfuggire qualcosa e a una scala più vicina al livello del suolo si vedono meglio alcuni dettagli. E per dire, quando si va lì si deve proporre una nuova perimetrazione, si devono portare studi che non sono esattamente quelli di un piano particolareggiato ma che sono molto analitici, secondo chi è il funzionario che esamina ti chiede quasi il piano particolareggiato, dopo di che viene a girare il cappello e conviene tenerlo rovesciato in mano e pietire che questo perimetro possa essere accettato. Questa non è copianificazione è una banale richiesta di autorizzazione, non c'è collaborazione istituzionale fra un funzionario, e un altro funzionario o progettista che deve portare malloppi di carte magari [...] Chiamiamola revisione ma non chiamiamola copianificazione, perché insieme non si è fatto alcun che. O presupporrebbe che si faccia insieme, e anche questa idea del fare insieme presupporrebbe in fin fine quasi una orizzontalità della relazione e così non è. Quindi io trovo che ci sia un abuso di alcuni termini un uso distorto degli stessi, un camuffamento di pratiche maneggiate da prima semplicemente modernizzate con la parola nuova, ma non è un neologismo è solo una parola nuova, questo per esempio è un altro dei limiti nel senso che capitava di sentire la Direttrice generale dire che avevamo il sistema informativo più moderno di Italia, non sono d'accordo! Cioè c'è una burocrazia che si auto definisce... che il PPR aveva delle grandi pecche sul piano appunto della governance, però passato il momento caldo della prima fermentazione, in qualche modo aveva sortito una sorta di pedagogia.

### Docente universitario 1

Sì, ora i beni culturali paesaggistici sono beni identitari, dunque non si capisce come si possa distinguere gli uni dagli altri, invece fu attuata questa distinzione in quanto si temeva che una radicale identificazione di beni paesaggistico culturali avrebbe fermato l'economia in Sardegna, anche perché da parte del centro destra riprese nata l'osservazione che le norme vincolistiche avrebbero bloccato tutto. Io credo che con il PPR si avrebbero avuto anche troppi compromessi, avevo ricordato anche la non coerenza in tutti i casi alle NTA relative ai centri matrice, dunque se i centri matrice erano quelli della prima elevata IGM io a più riprese ho fatto riferimento alla documentazione cartografica

anteriore costituita al Catasto De Candia costituita dal certato catasto e per i centri abitati è ancora costituita da cartografia anteriore per i centri principali Oristano, Cagliari, Sassari e così via. Allora alla mancata coerenza tra il riconoscimento del centro matrice di antiche zone A dei vecchi PRG con le aree di urbanizzazione testimoniate cartograficamente è frutto di un compromesso..di un compromesso, di un compromesso politico. Io mi ricordo nel caso della mia città Oristano che parlai con il Sindaco mio amico di centro destra, l'idea di un centro matrice complessivo è invece destra e sinistra si accordarono per il riconoscimento del centro matrice entro i limiti delle mura mentre Oristano era costituita da borghi oltre che dalla città murata fin dal 1400. Allora, ci sono troppi interessi in gioco, ci sono troppi interessi in gioco, ma torno a dire la diffida non è tra puri e corrotti, messa brutalmente così è una rappresentazione grottesca, è una rappresentazione grottesca. Allora, l'intelligenza nel normare il paesaggio non appartiene a una parte politica ma è patrimonio della comunità, della comunità nazionale, della comunità internazionale [...] Costa Smeralda, qui si è ampiamente discusso del PPR. Però torno a dire ci deve essere il coraggio...e la commissione, andando in giro lungo le coste della Sardegna, ha fatto le sue proposte che a volte si sono protratte verso l'interno addirittura nel caso di Dorgali ecco...arrivando alle pendici del Gennargentu, una contraddizione "eccome ambito costiero che arriva così in alto" e lì si discusse anche ma non c'era la competenza del mare, del mare di fronte alla costa, perché è evidente che c'è un rapporto paesaggistico funzionale fra mare e costa però non c'erano le competenze normative quindi il PPR di ogni Regione costiera non può dettare norme sul mare, è anche in contraddizione perché può dettare norme sulle isole, isola del Maldiventre, l'isolotto d'Ogliastra, l'isola dei Cavoli, ma non il tratto del mare questo è assurdo, ma sono le assurdità normative [...] punto fondamentale, la copianificazione doveva essere fatta insieme al Ministero, questo è avvenuto in un secondo terzo quarto momento perché la volontà di Soru era quella, tramite un accordo con Rutelli allora Ministro dei beni culturali, di ottenere il trasferimento delle competenze dei beni culturali alla Regione sarda, quindi Soru voleva l'abolizione delle Soprintendenze, perciò il rapporto con le Soprintendenze è stato piuttosto difficile, sono intervenuti e voglio segnalare ecco il fatto che il direttore archeologo competente per la parte settentrionale della provincia di Oristano quindi riva destra del fiume Tirso fino a Tresnuraghes e poi fino a Sedilo ha offerto degli splendidi contributi cartografici illustrativi dei beni culturali e del paesaggio ecc ma non che si ha avuto un coerente accordo fra gli uffici periferici dello stato per la tutela dei beni culturali e la Regione.

#### Assessore 1

Il PPR diceva qui tu non puoi far niente salvo l'intesa, è questa la cosa, e queste intese sai cosa hanno determinato allora? 2000000 di mc sul mare e nessuno ne parla ecco, perché posso essere polemico capito perché sto vedendo le cose ha capito? 2000000 di mc con 90 concessioni edilizie, parlo di villaggi turistici sul mare [...] veda l'intesa fra la giunta di allora dell'On. Soru e il Ministero e si accorgerà, si accorgerà..che è stato promulgato il PPR senza l'intesa con il Ministero. Se vede gli atti leggerà che il Ministero ha detto "fai questo questo e quest'altro" poi è stato fatto [...] io non voglio polemizzare..la natura del PPR è giustissima, ha capito? nessuno la ha mai contestata, non la ha mai contestata nessuno, sono ostiate contestate alcune parti del PPR principalmente il fatto che non si riusciva ad approvare un PUC, il fatto delle intese, e se lì non si può costruire...tu non puoi dire che la costa è un bene e non puoi fare un cazzo salvo che io mi intenda con te. Questo è, e questo ha riguardato allora oltre 90 intese che hanno voluto dire quasi 2 milioni di mc sul mare attenzione, sul mare! [...] La legge, la legge non è mai stata approvata, tanto è vero che il TAR in varie sentenze ha bastonato il PPR. Il PPR è stato per il 30% revisionato dalle sentenze del TAR perché sono stati lesi i diritti dei cittadini. Tu non puoi prima a me per 20 anni in un pezzo di terra impedirmi di costruirci

sopra senza speculare senza niente perchè tu hai deciso di..tu devi dimostrarmi e crearmi cioè i presupposti. Tu non puoi dirmi di trovare...che si, sono d'accordo che poi le cose ci vogliono...ma ci vogliono 15 anni ad approvare un PUC perchè la norma è farraginosa talmente nebulosa ove tu non riesci ad approvare un PUC, chiedi lì in Regione, quanto tempo, 8 - 12 anni, ma le pare possibile? [...] Nel PPR ad esempio i beni monumentali li notifica il Comune, noi abbiamo nel PPR attuale migliaia, migliaia non sto scherzando sono scritte da qualche parte qui sono 5000 [...] Ma niente, il problema è che...la...l'approvazione...la delibera di adozione è sempre stata una delibera preliminare. Nel PPR approvato prima questa valutazione manca completamente. Manca completamente. Ha capito? nel PPR attuale quel documento per cui è stato potuto nei termini approvare il PPR manca completamente. Ci siamo? Tanto lo trova lì eh. È mancata perché? [...] Ma il dibattito è stato poco, il dibattito è stato principalmente sulle linee guida di allora, due o tre giorni perché poi il PPR è stato approvato in Giunta e noi ci battevamo, io compreso affinché il PPR fosse approvato in aula. Ma anche ora mi ero del parere però il problema era il tempo, se prima eravamo a scadenza se tu lo portavi in aula non succedeva niente perché passava ma in aula sarebbe stato fermo per mesi. Lo avrebbero fatto a pezzi capito.

## Assessore 2

Le intese avevano questa funzione cioè di spiegare ai cittadini che poiché entrava in vigore un nuovo compendio di norme qualcosa rimaneva fuori e qualcosa veniva compiuta con la vecchia legislazione. Questo punto di diritto che studiammo con Prof. Urbani che faceva parte del Comitato scientifico, secondo me è stato la forza il nocciolo giuridico della bomba atomica, nel senso che tutti i ricorsi..noi abbiamo subito qualcosa come 120 ricorsi al TAR sul PPR mica 2 e li abbiamo praticamente vinti tutti e quelli che abbiamo perso ci hanno prescritto delle modifiche di dettaglio e delle precisazioni che riguardavano l'applicazione di certe norme solo nella fase..transitoria cioè nella fase di recepimento dei PC perché una volta che il Comune adotta il proprio PUC alcune norme non hanno più senso perché sono state recepite e quindi ci ha precisato questo. Quindi questo fattore giuridico secondo me è stata la carta vincente che ha reso la pianificazione non solo un fatto nuovo ma anche un fatto non facilmente scardinabile cioè oggi..25 febbraio 2015 il PPR in vigore è il PPR che abbiamo licenziato noi. Tolti la parentesi di manipolazione che hanno tentato con il Piano casa di Cappellacci che è caduto per fortuna, con tanti sacrifici ma è caduto, siamo tornati a quella visione, ora è vero che quella visione è una visione di...ormai di quasi 10 anni fa, non è pensabile che un mondo moderno di 10 anni non abbia cambiato esigenze o non le abbia adeguate. Secondo me quel Piano ha avuto un grande merito, quello di aver cambiato e convinto la cultura regionale che il paesaggio ha un valore e che quindi il territorio vada trattato in una certa maniera, e io credo che questo messaggio sia passato nei peggiori amministratori contro l'ambiente, è passato. Quindi l'operazione culturale è stata compiuta, quando ti rendi conto che è stato introdotto un germe positivo, che senso ha mantenere norme vessatorie? Che sono utili quando...norme molto rigide...quando devi inculcare una filosofia, ma quando quella filosofia ti pare acquisita la devi rimuovere perché molte volte non ha senso, preclude la creatività. In effetti il PPR aveva questo compito quello di dire "io ti dico quali sono i valori generali che tu devi salvaguardare, però poi tu quando fai il tuo PUC cioè quando tu guardi il tuo Comune la tua realtà le tue peculiarità devi filtrarle attraverso queste cognizioni ma devi fare una cosa che appartenga a te"; Cioè quando noi abbiamo per esempio individuato dentro il PPR i beni identitari lo abbiamo fatto perché se nella costa oristanese la campana di falasco esiste no, ed è un fatto peculiare di quella zona un fatto caratteristico di quella zona e tu la vuoi salvaguardare mantenere e proliferare, è giusto che tu preveda entro i 150 metri interventi che salvaguardino quel bene, non ha senso che tu applichi l'inedificabilità totale, mi spiego? [...] Cioè

bisogna far capire che il PPR è uno strumento che aiuta il perfezionamento delle idee individuali delle comunità [...] la prima cosa che ha fatto ha detto “ferma la vocazione turistica, questa ha un punto di rottura nella misura in cui l’estensione dell’insediamento costiero fagocita tutto il sistema ambientale, perché il turismo si basa sul sistema ambientale, quindi io lo devo fermare e perché lo fermo?” Abbiamo fatto l’analisi, “perché è più che sufficiente e non è sfruttato” nel senso che in Sardegna su 840000 abitazioni censite più di 210000 220000 sono vuote, che sono le doppie case, che sono inutilizzate per 10 dodicesimi dell’anno, quindi i volumi che si deteriorano che hanno dei costi che hanno prodotto delle urbanizzazioni che producono degli scarichi, antropizzazioni massicce non utilizzate! Quindi il potenziale turistico deve essere potenziato, ma non deve essere consentito un ampliamento, primo obiettivo. Quindi il potenziale turistico deve essere valorizzato ma non deve essere consentito un ampliamento, primo obiettivo, quindi la rilettura dello sviluppo turistico in rapporto alla salvaguardia delle aree intonse. Cioè abbiamo detto “dove non si è costruito non si costruisce più sulla costa, perché sfruttate quello che c’è già, riconvertite quello che c’è già, ristrutturare quello che c’è già, e miglioratelo,” perché per esempio sui i campeggi abbiamo detto “arretrate dal mare ecc” insomma piccole misure, questa è la prima cosa. La seconda cosa, ha stabilito una regola che deve essere sempre più stretta! Siamo in un periodo di recessione demografica, i Piani urbanistici non possono prevedere un incremento delle nuove lottizzazioni se non c’è un incremento demografico, perché non possiamo continuare a consumare territorio per ingrassare le imprese che fanno case che poi hanno delle quantità di invenduto, no, o che si smaltisce con difficoltà, perché quella produce la cultura della doppia e della tripla casa, del fatto patrimoniale non del fatto abitativo. Il fatto patrimoniale per sua definizione è un fattore che riguarda una parte minima della comunità, la parte più ricca non la parte..quindi siccome il PPR si deve interessare di una gestione oculata del territorio ti dico “sviluppa nuove lottizzazioni in proporzione al tuo andamento demografico e per questo motivo comincia, a ristrutturare i centri storici e a rimettiti in utilizzo perché quello è un patrimonio che è anche un attrattore turistico”. E la terza mentalità è che abbiamo secondo me riposizionato la cultura del territorio anche a livello locale dicendo ai cittadini e agli amministratori locali “il territorio non è roba nostra ma è roba della comunità” questo concetto forte è uscito imperiosamente dall’approvazione del PPR, e quindi c’è un atteggiamento più comprensivo di maggior attenzione. Oggi la prima cosa che fanno dicono “guardiamo che cosa dice il PPR”. Noi abbiamo classificato il Piano un bene paesaggistico di insieme come un bene paesaggistico, cioè che deve avere delle prescrizioni, delle indicazioni, no , e degli indirizzi. E noi abbiamo dato tutte queste caratteristiche, cioè dire che è un bene paesaggistico significa che è assoggettato ad avere delle prescrizioni, ad avere delle indicazioni e degli indirizzi, e così abbiamo fatto, infatti ci sono delle norme che sono più cogenti nella fascia dei 2 km, altre che sono meno cogenti nell’area dell’ambito fuori dalla linea di costa..perché c’è questa differenza, no [...] Il PPR così come la Convenzione europea del paesaggio ha introdotto secondo me costantemente nella legislazione nazionale il principio di adeguatezza, cioè io ti faccio pure fare la casa nell’agro se tu dimostri di risiedere nell’agro per condurre la tua azienda, ma non ti faccio fare la villa con piscina, come ce ne sono ad Arborea per esempio, perché per i fondelli non ci prendiamo, se vuoi una villa con piscina te la fai dove la comunità ha deciso che ci sono gli insediamenti abitativi.

## Associazione 2

Io proprio penso ci sia stata proprio una sorta di timidetta, di auto suggestione sul fatto che attaccavano ecc, quando uno ha le idee chiare che quel bene collettivo e che quello doveva essere fatto tutto, perché alla fine buona parte del PPR era pronto per tutta la Sardegna e bisognerebbe oggi ripartire da lì, invece dopo un anno di questa ulteriore esperienza siamo esattamente al palo [...]

L'assenza del PPR vero, tutto che ricomprenda tutta la Sardegna sta portando a questi mostri che sono le così dette rinnovabili, al di là del fatto che noi non abbiamo bisogno di altra energia perché produciamo il 40% in più di quello di cui abbiamo bisogno. Stiamo pagando di più la bolletta perché le rinnovabili le paghiamo noi.

### Associazione 3

Ma per le zone costiere ecco, il PPR ha imposto una tutela molto rigorosa, ora è vero che antropizzare il territorio non è certamente un aspetto positivo, io sono favorevole alla tutela. Per intenderci, ritornando al discorso dei poteri grandi rispetto ai poteri dei piccoli, c'è da fare questa considerazione: nelle zone costiere i maggiori interventi che hanno favorito i disastri e maggiori incrementi delle costruzioni sono i piccoli, perché bisogna considerare che i grandi interessi, gli interessi forti, sono quelli che realizzano le cose fatte nel giusto modo credo, faccio un esempio, la Costasmeralda è un luogo dove si è costruito tanto, però la costruzione dei villaggi turistici sono dal punto di vista urbanistico ben strutturati, mentre le cose fatte non propriamente bene risiedono nei paesini circostanti, e si tratta di costruzioni realizzate dai piccoli proprietari, non da catene alberghiere o chi ha interessi economici forti. Io ho fatto l'esempio della Costasmeralda ma questo si potrebbe fare per tante aree costiere della Sardegna.

### Urbanista 3:

Io parto dal PPR, il PPR è fondamentalmente...lo definirei un documento strategico per due motivi: e qui ti richiamo il fatto di singoli articoli e delle relazioni con i beni paesaggistici d'insieme. Il PPR è un documento strategico per due motivi, fondamentalmente il primo motivo è che nel 2006, la Legge Salvacoste è del 2004 ma il Piano viene approvato nel 2006...nel 2006 tutti i territori avrebbero dovuto adeguare la propria strumentazione urbanistica al Piano sovraordinato che è il Piano paesaggistico. Quindi ci sarebbe stata un'azione, come possiamo dire...un'attivazione di un processo che avrebbe avuto durata pluriennale. Quindi non un Piano che avrebbe avuto la sua attivazione immediata ma che avrebbe comportato un processo pluriennale di adeguamento di tutta la strumentazione urbanistica di tutti i Comuni della Sardegna, e questo è il primo elemento per cui il Piano paesaggistico è strategico, è un documento strategico. Il secondo elemento è che fondamentalmente il Piano paesaggistico avrebbe costruito una sorta di sensibilità al paesaggio che fino ad allora era mancato, perché mettendo in campo tutta una serie di attori territoriali, che non erano soltanto i tecnici comunali, ma tutti coloro che si occupavano di paesaggio in qualche modo, questo avrebbe costruito una sensibilità al paesaggio che fino ad allora era mancato. Non so se sono stato chiaro [...] Quindi questo è il motivo per cui è un documento strategico. Questi sono i due punti che definiscono il PPR documento strategico. La vera innovazione del Piano paesaggistico; allora la prima innovazione abbiamo detto, a seguire...come recepimento del Codice Urbani, la Regione Sardegna può deliberare in materia di paesaggio scegliendo i propri beni paesaggistici, e questo è un primo punto ma questa è la normativa nazionale. Il Piano paesaggistico va oltre, cioè oltre a quello che ti ho detto prima legato alla definizione della fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme che fa intendere come bene paesaggistico unico, quindi fa capire che, un po' come aveva tentato la Galasso in un primo momento, e fa capire che i processi ambientali non sono processi che si limitano a categorie dimensionali legate alla dimensione della fascia costiera anche se ovviamente deve legarsi, come fa la Salvacoste e come fa lo stesso PPR, a elementi dimensionali legate alla dimensione della fascia costiera, anche se ovviamente deve legarsi come fa la Salvacoste, come fa il PPR, a elementi



dimensionali, questo ci fa capire che un territorio sensibile come la fascia costiera oggetto di trasformazione deve essere tutelato attraverso i processi, e questo è un punto. Processi che non sono soltanto processi ambientali ma sono anche processi legati alla vita dei territori costieri; io adesso parlo dei territori costieri perché chiaramente il processo legato alla pianificazione dei territori interni è un processo che ha subito dei rallentamenti. Il secondo elemento, diciamo strategico di indirizzo, è il fatto che l'ambito di paesaggio, che è come possiamo dire..la figura spaziale di riferimento del PPR, così come le ecologie sono quelle del Piano territoriale di coordinamento [...] Però la Convenzione Europea del paesaggio diciamo che da soltanto delle linee guida, l'operatività la dà lo strumento. Quello che volevo farti notare prima e che forse non ho spiegato così chiaramente è che da un lato si guarda al livello regionale, con un occhio al Codice Urbani e alla gestione della tutela del bene paesaggistico con la definizione, con le prescrizioni, con gli indirizzi che vale per tutto il territorio regionale, e dall'altro attraverso gli indirizzi d'ambito si guarda alla gestione del paesaggio relativa a quell'ambito specifico con un occhio legato al futuro non al presente o al passato, e quindi questa è la differenza che riguarda questi strumenti. Per cui con tutte le carenze che può avere il PPR, perché è stato fatto molto in fretta per apporre un freno a quel vuoto normativo che abbiamo detto prima con tutte le carenze di carattere tecnico, l'impianto concettuale del PPR è assolutamente innovativo, lo era allora e lo è ancora oggi. È andato benissimo con la Salvacoste perché ha comunque imposto uno stop a procedimenti che erano in atto, ma lo ha imposto guardando al futuro e guardando alla possibilità che l'ambito di paesaggio diventasse un ambito progettuale di intervento attivo per la tutela del paesaggio, per la tutela e io direi gestione del paesaggio perché poi la tutela non è altro come io devo gestire in maniera coerente con la struttura del Piano il mio paesaggio.

## Docente universitario 2

Allora, in passato il PPR non aveva definito gli aspetti relativi alle aree interne e alle aree agricole, non aveva dato se non delle direttive di massima attraverso un documento che è stato firmato da Gambino, Salzano...se lei entra nel sito della [...] Sì, Roberto Gambino Salzano e Antonello Sanna avevano dato una nota direttiva per le aree agricole per le questioni relative ai paesaggi agrari nell'ambito del PPR Sardegna ma è rimasta una nota di indirizzo perché diciamo..non erano stati declinati di conseguenza una serie di..indirizzi quadro che prevedevano tra l'altro tenga conto, già elementi di multifunzionalità se non ricordo male.. si presentavano una serie di norme relative ai centri storici ed evitare l'abbandono, aree naturali e sub naturali ..dunque l'ambito per esempio...(incomprensibile) *non sarà costituito solo dalle aree agricole ma dall'insieme del territorio rurale nell'accezione europea spazio rurale comprendente aree agricole, forestali pascolative naturali nonché insediamenti rurali i riferimento al PPR si è considerato che lo spazio rurale interessa quindi, per quanto riguarda l'assetto ambientale, sia le aree naturali e sub naturali, sia quelle seminaturali, sia prevalentemente quelle agricole e forestali all'interno di una concezione multifunzionale dell'agricoltura ecc..* c'era già implicito il concetto di multifunzionalità, è un documento del 26/4/2008 tenga conto questo che poi non ha trovato attuazione nel PPR.

## Funzionario RAS 2

Il Presidente Soru ha iniziato a lavorare per costruire il PPR però lo ha fatto mettendo con paletto quello che doveva essere fatto all'interno degli uffici, ci siamo un po spaventati perché le forze degli uffici erano ben poche e allora abbiamo aperto le porte a studenti e neolaureati che a livello grazie a Dio di capacità...capacità di..di di lavoro con gli strumenti informatici erano forse

all'avanguardia rispetto a noi che avevamo più o meno l'esperienza del passato e le conoscenze del passato, quindi da una parte si lavorava cercare i modelli di lettura e riconoscimento del territorio e dall'altra parte si lavorava sull'applicazione di quel modello su 24000 kmq ad una scala che la scala di lavoro è di 1:10000 quindi mica è poco tutto sommato e quindi lo abbiamo fatto grazie a queste risorse umane prese dalla società civile attraverso gli studenti attraverso i neolaureati [...] Il Comitato scientifico ci incontrò...noi iniziammo a lavorare dalla...agosto settembre 2004 e il Comitato scientifico incrociò le nostre attività nel giugno 2005. In quel periodo era stato costituito. Quando arrivò il Comitato scientifico noi avevamo già..diciamo un pacchetto, un cantiere aperto di cui il Comitato scientifico ne riconobbe la corretta impostazione la corretta organizzazione e poi da lì abbiamo iniziato a lavorare insieme per tracciare più o meno soprattutto quella che era la griglia dell'impalcato normativo perché l'altra cosa molto importante era visto che i PTP erano stati aggrediti da subito con i ricorsi ed erano cascati come niente l'altro passo importante era cercare un giusto equilibrio tra indirizzi acquisiti sulle trasformazioni del territorio e il nuovo corso che si voleva dare [...] Io direi che si è instaurato da subito un flusso di scambio di esperienze e entusiasmi che...nella testa di tutti ha fatto...ha fatto...configurare quel momento come un momento storico importante. Eravamo tutti consapevoli che si stava vivendo a livello culturale un momento di cambiamento e che non c'era...la verità non la aveva nessuno in mano ma la stavamo cercando tutti attraverso quello che era l'input politico, la verifica tecnica e il confronto con il cittadino. Noi abbiamo anche lavorato fin dall'inizio confrontandoci con tutto quello che poteva essere il mondo esterno non è che ci siamo...[...] Quando facemmo il censimento delle lottizzazioni approvate e realizzate scoprimmo che ne furono stati realizzati 12 milioni di metri cubi e che ce ne erano altri 12 milioni in via di definizione di approvazione che comunque erano stati iniziati e che comunque era difficile segare a meno che non si trattasse di rinunce. Abbiamo tagliato quegli altri 24 milioni che magari potevano essere di lottizzazioni con un pezzo di carta messo lì tanto per mettere una bandierina ma che non avevano nessun crisma di fattibilità e quelle le abbiamo tagliate per introdurre il nuovo concetto che è sostanzialmente quello che con il PPR rispetto ai vecchi PTP è quello della fascia costiera come bene paesaggistico [...] il PPR innanzitutto pur essendo stato definito per tutto il territorio della Sardegna già sotto la Giunta Soru è stato approvato solo per gli ambiti costieri e quindi questo è già un limite. Poi diciamo che pur essendo stato approvato nel 2006 è caduto nel 2009 e il tempo di applicazione è sicuramente era più lungo. In quei tre anni molto è stato fatto nel senso che un'altra cosa che il PPR aveva riscontrato quindi cercato di mettere in pista per poter essere attuato era la collaborazione con i Comuni, nel senso che il PPR poteva essere considerato un progetto di massima, un progetto generale mentre il PPR esecutivo di dettaglio non..poteva essere solo il mosaico degli strumenti urbanistici aggiornati e quindi aveva attivato questo cantiere di collaborazione con tutti i Comuni, aveva costruito quello che chiamavamo Ufficio del Piano dove...praticamente sulla base della disponibilità volontaria dei Comuni si individuavano alcuni gruppi di lavoro che collaboravano aiutando i Comuni a portare avanti l'adeguamento dei PUC al PPR [...] eravamo riusciti a consolidare dei gruppi di lavoro grazie a dei finanziamenti che ci aveva dato il Ministero che ci guardava a bocca aperta, il Ministero dell'ambiente ci aveva riconosciuto degli aiuti, per cui molti di quegli studenti e neolaureati che avevano partecipato alle fasi del Piano erano stati costituiti in un gruppo di lavoro e in quel periodo erano circa un centinaio le persone che lavoravano a tempo pieno al PPR in Regione. Così come aveva il PPR...letto il territorio per strati, strato insediativo assetto ambientale assetto storico culturale assetto paesaggistico, per ogni assetto c'erano i gruppi di lavoro che supportavano i Comuni a riconoscere che so...per i centri storici i centri matrice i margini i beni culturali e quant'altro proprio uno scambio di informazioni molto vivace. Eh...questo processo che stava cominciando a dare risultati purtroppo è stato interrotto dalla caduta della Giunta Soru e Cappellacci si è affrettato a smontarlo in cinque minuti, e a quel livello si è rimasti adesso. Perché insomma la consapevolezza era che se i

Comuni impiegavano tanto tempo ad adeguare i PUC al PPR mentre (incomprensibile) ufficio regionale era riuscito a fare un Piano regionale in meno di due anni quindi vuol dire che era il metodo che non funzionava, perché non è che in Regione c'erano dei geni e in Comune c'erano gli scemi, no! Era il metodo che non eravamo riusciti a mettere in piedi e che i Comuni non avevano ancora messo in piedi e quindi si cercava di trasferire il metodo della costruzione dell'adeguamento dei PUC al PPR con questi incontri, e diversi Comuni stavano già per portare in porto i loro obiettivi. È chiaro che con la Giunta Cappellacci che ha messo subito in piedi subito il proclama da bandiera "questo PPR lo straceremo lo cancelleremo ne faremo un altro" i Comuni si sono fermati e quest'altra Giunta non ha ripreso il vecchio tracciato anzi! [...] No c'è stato questo...questa conseguenza assurda nel senso che i Comuni sono obbligati ad adeguare gli strumenti urbanistici al PPR entro 12 mesi e se non li adeguano? Cioè a quel punto lì se non esiste una prescrizione una sanzione "e chi cavolo me lo fa fare di adeguarmi?" e infatti..abbiamo la storia degli strumenti urbanistici di tutti i Comuni della Sardegna che specialmente per quei Comuni che hanno subito la maggiore entità delle trasformazioni, specie quelli costieri tipo Olbia o Villasimius, tipo mi pare anche Pula, comunque quei Comuni, hanno Piani urbanistici vecchi di trent'anni, alla fine se lo sono adeguati solo quei Comuni che magari non avevano grossi problemi ma anche nella fascia costiera su 72 Comuni avevamo...avevamo e sicuramente c'è ancora, una grande quantità di Comuni dotati neanche di PRG ma di PDF...Programmi di fabbricazione. Questo era l'assurdo, che noi cercavamo di superare anche con l'apertura di un Ufficio del Piano di collaborazione dei Comuni, l'erogazione di contributi ai Comuni suggerendo che ciascun Comune si dotasse al suo interno di un Ufficio del Piano che magari si aggregassero più Comuni per fare un Ufficio del Piano consortile perché il PUC comunque non è uno strumento statico è uno strumento dinamico qualunque concessione edilizia qualunque rilasci o concessione edilizia di fatto modifica la struttura del PUC per cui se tu il PUC te lo costruisci e te lo gestisci dall'interno diventi veramente il...il diffusore della competenza territoriale del del...del tuo...bisticcio di parole, territorio. Se tu affidi lo strumento urbanistico ad un gruppo di professionisti esterni che magari fa Piani urbanistici per il Comune di Ferrara o il Comune di...rischi di trovarti nello stesso elenco di documenti...quanti ne avevamo trovato...spesso e volentieri lavoro di copia incolla e comunque tu Comune.

## **Sardegna Nuove Idee – ulteriori aspetti legati alla struttura e ai contenuti del processo**

Funzionario RAS 1

Vorrei ricordare che SNI inizia con le Conferenze territoriali, in quel momento c'è solo la Regione. Era un processo di ascolto, non un vero e proprio processo partecipativo, un processo di ascolto di territori che poi è sfociato in diverse anche..azioni, in una quella della L.4/2009, che era il cosiddetto Piano casa ma non è solo Piano casa, che ha affrontato delle problematiche emerse durante le conferenze territoriali, con particolare riferimento alla necessità di avere un Piano dinamico quindi con l'aggiornamento e revisione del Piano, biennale, e poi alcune problematiche riferite ai centri storici, centri matrice di antica formazione che ha portato un po anche a rivedere la disciplina in merito, e poi appunto la necessità di avviare una fase di aggiornamento del Piano che fosse maggiormente cauta su territorio che avesse comunque maggiore attenzione verso le specificità locali

[...] soprattutto più condivisa dai in qualche maniera... si una maggior progettualità [...] si conferenze territoriali, noi eravamo quelli che ascoltavano e che poi revisionavano i report perché le conferenze c'era un'azione un po, anche di come dire..propedeutica ad un vero e proprio tavolo di riunione perché noi prima parlavamo con gli attori del territorio e spiegavamo un po in cosa consisteva.. poi diciamo i soggetti invitati a partecipare, attori territoriali[...]erano tutti invitati a partecipare, poi c'era chi partecipava e chi no... per quanto riguarda i tavoli più combattuti: dipende, dipende dagli ambiti territoriali.. io partecipai a quella del sud Cagliari, fu ottenuta al CISAPI. sicuramente Muravera... era abbastanza combattuta! Cioè combattuta, sul tavolo veniva fuori tutto e di più, vecchi progetti, anche che erano un po fuori dal paesaggio vero e proprio perché molti poi portavano sul tavolo esigenze di grandi infrastrutture di grandi trasformazioni che avevano ipotizzato dieci anni prima vecchi Sindaci, quindi continuavano ancora a portare sul tavolo nonostante tutti gli studi e ricerche dicevano di no, però venivano comunque riproposti come una soluzione no, e lì il lavoro era molto anche quello che il paesaggio non è infrastruttura è molto di più molto altro e molto più complesso, ci sono interrelazioni che a volte certe infrastrutture di un certo peso possono andare ad incidere in maniera negativa per il resto degli anni sul nostro territorio, quindi ecco discussioni anche di questo tipo [...] Allora nelle conferenze territoriali sicuramente erano...per quelle che...Alghero Arzachena, sicuramente le più combattute [...] praticamente diciamo che le conferenze più combattute...ma non più combattute.. più vivaci [...] erano otto province, poi il fatto che fosse Alghero e non Sassari era perché si era cercato un po di delocalizzare rispetto alla (incomprensibile) istituzione della Provincia poi in realtà anziché Olbia si era fatta Arzachena, poi siamo rimasti a Nuoro, abbiamo fatto Carbonia, Lanusei, Muravera,.. Arbus? [...] stiamo parlando delle conferenze territoriali. Nove conferenze. Le conferenze erano nove, poi c'era processo partecipativo per la definizione di una strategia condivisa per la valorizzazione del paesaggio e della Sardegna, nove conferenze ma poi c'è stata una seconda riunione con 3 tavoli tematici dove sono stati raggruppati un po quelle che erano i risultati...io per esempio avevo il tavolo insieme al Direttore generale i principi fondativi del PPR [...] poi c'erano...tre tavoli fondamentalmente e poi a conclusione c'è stata la conferenza plenaria a fine giugno mi pare dove sono stati un po diciamo create le forme di tutto il processo ed è scaturito poi quelle che erano la visione del Piano e i contenuti di alcune disposizioni normative da fare nel breve periodo per superare le criticità emerse [...] Per quanto riguarda le maggiori criticità: normativa sicuramente [...] sicuramente tutti premettevano che non erano condivisi i principi fondativi del PPR, quindi questo era sicuro. I centri di antica formazione, la visibilità dei centri storici [...] per quanto riguarda le conferenze territoriali, una cosa importante è che comunque prima della vera e propria conferenza c'era una riunione preparatoria in cui gli attori invitati venivano comunque come dire...anche preparati rispetto a quelle che erano..come si sarebbe svolta la riunione, un incontro preparatorio per avere poi la propria conferenza, quindi c'era questa attività preordinata che ha contribuito moltissimo poi durante le conferenze per fare emergere quelli che erano i temi. L'organizzazione di SNI: veniva da una convenzione con l'Università, una volta che si è chiuso il processo con le Conferenze si è attivato il processo SNI. Organizzavamo i tavoli. molto attivo diciamo, comunque per quei tavoli, quelli incontri più partecipati erano tavoli quasi territoriali quasi a livello d'ambito..o comunque per raggruppamento di ambiti[...]c'è un errore di fondo secondo me in tutte queste forme di partecipazione, che..ci si aspetta che il livello di esigenze sia come dire pari al nostro, noi abbiamo delle problematiche affrontiamo delle problematiche mentre invece molto spesso le esigenze del territorio sono diverse, e a volte come ho detto prima il concetto di paesaggio che è un concetto molto alto a loro sfugge, quindi secondo me per poter elaborare meglio queste forme di partecipazione ci vuole una fase di tipo diverso, comunicativa all'inizio di tipo di verso, forse preparatoria, forse introduttiva, ora non lo so sto affrontando adesso in questo tavolo la cosa, sono pensieri liberi, forse con queste forme...no, di inizio di introduzione alle problematiche, allora si riesce anche ad ottenere molto di più, una risposta più diretta da parte dei territori, questo

perché nel 2006 quando uscì il PPR io riscontravo una cosa; il vocabolario del PPR era un vocabolario nostro, non c'era uno che capisse una parola fuori di quello che c'era scritto [...] proprio nei contenuti...cioè noi parlavamo arabo rispetto a loro, è come le dicevo prima chi pascola la pecora sta facendo il paesaggio..ma lui sta pascolando la pecora. in Puglia li chiamerebbero costruttori di paesaggio. Anche perchè, vorrei aggiungere una cosa, buona parte, se non buona a parte una fetta delle problematiche che sono state sollevate erano relative ad una interpretazione sbagliata quasi di quello che il PPR diceva. Cioè c'è stato quasi un difetto..da parte nostra forse..da alcune Regioni, un difetto di comunicazione, certe cose non sono state spiegate in maniera adeguata, diciamo così, dall'altra parte non sono state recepite bene, quindi un esempio banale, si faceva a distanza di tre anni si faceva ancora confusione fra fascia costiera e ambito, cioè limite della fascia costiera e limite d'ambito.sono due cose completamente diverse. Ma non solo sono, c'erano delle cose veramente mostruose. c'erano politici ma anche tecnici che dicevano alla popolazione che il territorio all'interno dell'ambito era completamente vincolato, come se la linea della fascia costiera coincidesse con la linea d'ambito. invece no, è proprio concettualmente diverso, completamente diverso. anche l'agro, è stato una delle normative più dibattute. No ma anche sui termini..relazione eco sistemica..cos'è? Le connessioni ecologiche,no; quali sono gli elementi che garantiscono una connessione ecologica del paesaggio e che quindi vanno tutelati. Io ho visto oggi che stanno incominciando ad includerle in altre norme di altri assessorati; prima una siepe divideva il terreno tra me e il mio vicino. Prima di farli capire che la siepe era una connessione ecologica anche la siepe ce ne è voluto eh. Quindi certi elementi che per chi ha costituito il PPR erano all'ordine del giorno, facili, penso anche alle forme del paesaggio i geomorfologi i tacchi, per gli altri erano pietre, è vero sono anche pietre ma sono anche altro, sono anche dei paesaggi geologici quindi il segno della nostra storia, della nostra terra. È vero anche che in quegli anni soprattutto il 2004 ci fu una convergenza di ragazzi giovanissimi tutti quasi appena laureati o giù di lì che si portavano dietro, io la chiamo la cultura di.. “data da quark, da Piero Angela, i figli di Piero Angela”, cioè si videro i primi esperti di anni, anni e anni di televisione su questioni ambientali, che loro avevano recepito ma le generazioni dei nostri padri no, assolutamente niente, erano rimasti impermeabili a quelle questioni. Invece la nuova generazione, la generazione nata con Piero Angela se la portava dietro, e quindi sono arrivati i diciottenni che masticavano il linguaggio del PPR come il loro. E quindi se uno diceva “qui no dobbiamo tutelare la connessione ecologica” sapevano subito di che cosa si stava parlando, o spieghiamolo ai politici.. che si sa notoriamente la politica ha un monte dietro, e tutt'ora ha un monte dietro rispetto alle nuove generazioni. Quindi c'è stata forse questa mancanza di comunicazione all'inizio nella partecipazione, quindi la risposta è stata forse diversa, molto diversa. Ancora il porto, la strada, no, il ponte, questi erano gli elementi di cui si sentiva l'esigenza, anche per carità nessuno li vuole escludere, ma non solo quelli infrastrutturali fatti dall'uomo, c'è anche un paesaggio altro, diverso, che è quello naturale, che però non avendo gli elementi uno non lo legge, non ha proprio le capacità di leggerlo [...] È qua che forse SNI e le conferenze hanno cercato di intervenire nel senso “spieghiamo, quello che..ascoltiamo quello che non hanno capito, lo spieghiamo, poi vediamo se abbiamo fatto qualcosa di sbagliato noi, torniamo indietro e lo correggiamo”. Per quanto riguarda i tavoli più interessanti: delle conferenze territoriali, forse si quelle di Alghero e Arzachena, senza dubbio. Per quanto riguarda SNI invece.. dipende, perchè comunque ci sono stati tre tavoli, i primi due hanno interessato comunque diverse aree geografiche il terzo invece era per il paesaggio ecco... si assolutamente mappe cognitive[...]e poi c'erano comunque dei collaboratori, però in SNI il tavolo n.1 chiamiamolo così, era articolato in 14 laboratori del paesaggio, (incomprensibile) e il facilitatore è stata accompagnata poi da alcuni collaboratori che sono cambiati di volta in volta [...] Per quanto riguarda il secondo tavolo: poi nel tavolo 2 invece i laboratori si sono svolti in due sezioni contemporaneamente, quindi due giornate differenti però in quelle due giornate c'erano più laboratori contemporanei, quindi ognuno di noi ha

seguito un laboratorio diverso [...] tutti a Cagliari. In due giornate differenti, perché una cosa importante sia delle conferenze che del primissimo tavolo è che noi andavamo nei territori e non il contrario. È questa è stata una cosa molto apprezzata. Una cosa che ci veniva detta inizialmente “La Regione viene da noi” perché c’era un po’ questa visione...del centralismo di Cagliari [...] sono state molto apprezzate che la Regione si spostasse nei vari territori. per esempio Arzachena Alghero le abbiamo fatte dal venerdì, venerdì.. cioè all’interno della conferenza c’erano due incontri, siamo andati il venerdì ad Arzachena di mattina e di sera ad Alghero, e lunedì siamo ritornati abbiamo fatto mattina Alghero e di sera Arzachena, e questo lo abbiamo fatto otto volte. Ambito Planargia-Montiferru: si la Planargia ha modificato l’ambito. Una cosa particolare è che gli ambito di paesaggio nel 2006 furono in parte criticati come accorpamento come riconoscimenti “perché è così perché quello fuori, perché io dentro, ma io mi sento appartenere più a questo e non a quell’altro..” di fatto dopo qualche anno invece hanno cominciato a riconoscersi dentro quell’ambito e paradossalmente quando si è presentata la possibilità di rivedere l’appartenenza ad un luogo diciamo, all’ambito di paesaggio, le comunità hanno iniziato a dire “no no ma io in effetti mi sento di appartenere” alla fine si sono riconosciuti in quell’areale, escluso questi Planargia...che hanno dovuto modificare, perché Villanova Monteone che è un ambito ha preso la parte alta della valle del Temo, quindi della Planargia, perché lì l’idea del disegno di quell’ambito era “seguiamo il fiume Temo dalle sorgenti alla foce” e quindi era un’idea ecologica, funzionale, la valle del Temo tutta, ma non la visione che avevano le comunità del luogo, che abitavano il luogo, che sentivano il Monteone con la parte alta della Valle del Temo, la sentivano appartenere al loro modo di vivere e loro, i Bosani, chiamiamoli così, invece erano la parte bassa del Temo. Quindi paradossalmente è stata prevalente l’idea di una comunità che non le ragioni tecnico scientifiche, cioè del mantenimento dell’unitarietà della valle del Temo che ha una sua ragione geografica no, dalle sorgenti alla foce perché ha una sua funzionalità eco sistemica, una sua tematizzazione ambientale e così via. Quindi l’ambito che utilizzava i criteri di individuazione legati anche al vedere dei cittadini, al sentire dei cittadini, in questi casi rispettava il sentire dei cittadini ed era prevalente rispetto alla ragione funzionale, tecnico funzionale. Si era ridefinito l’ambito e quindi il progetto di ambito, nel senso che questo ha un suo modo e quindi il sistema parco aveva una sua idea. si è stato proposto da loro. stavo dicendo, io ho partecipato a quel tavolo. Emm...e poi anche a quello di Alghero e Sassari, a parte che abbiamo fatto comunque...oltre al tavolo 2 abbiamo fatto altri incontri locali a Cuglieri, a Oristano a Sassari a Bosa, cioè oltre gli incontri diciamo “istituzionali” ce ne sono stati altri sempre istituzionali, però più che altro fuori calendario in cui siamo andati ulteriormente sul territorio per approfondire alcune tematiche..e stavo dicendo che una cosa importante secondo me e doverosa da segnalare è che comunque, soprattutto quando si parlava della appropriazione del territorio, veniva fuori la sensibilità nei confronti del paesaggio e del luogo veramente incredibile, quindi comunque..mm ci si trovava di fronte ad una coscienza del luogo. [...] Un formarsi di coscienza di quei valori, ..piano piano. Se intervisterai la progettista di Sardegna Nuove Idee ti dirà sicuramente” gli amministratori locali erano più restrittivi del PPR” [...] Si si assolutamente, in alcuni casi venivano fuori comunque delle idee che erano più restrittive di quelle che poteva essere attualmente il Piano, e comunque sicuramente una sensibilità nei confronti del proprio territorio veramente..profonda, in questo ambito è venuto fuori molto...[...] forse anche nella parte di Villaputzu..alla fine loro anche prendevano coscienza, forse per la prima volta non so, di come i vicini, cioè i Comuni confinanti, ..cioè come fosse importante quel territorio in comune fra due Comuni [...] la terra di mezzo [...] il fatto di ragionare insieme ecco, infatti poi il bando sulla progettazione legata agli ambiti ha avuto comunque...[...] progettazione integrata per il paesaggio, Progetti integrati per il paesaggio[...] ha fatto venir fuori una progettualità fra i Comuni comunque interessante,ecco quindi assolutamente [...] una cosa che è piaciuta è anche il fatto che loro avevano il riscontro immediato dell’incontro, che noi riuscivamo quasi il giorno dopo

con il report, quindi loro sapevano chi c'era chi aveva partecipato cosa aveva detto.[...] anche se il venerdì..in alcuni casi la partecipazione,poi tu la vedrai anche nei report..è stata molto limitata, sono stati i pochi casi in cui è stata limitata. lo sai perché anche? È una questione di pochi Comuni costieri, alla fine li c'erano Posada, Siniscola, Orosei. Anzi c'è stato poi riscontro quando più avanti perché... moltissimi Comuni dell'interno chiedevano“perché non venite da noi ?” il dialogo in pratica era “perché non avete fatto questo fin dall'inizio?” Facciamo questo insieme e il PPR interno lo costruiamo insieme”. Perché comunque moltissimi di questi territori avevano anche una parte del territorio comunale all'interno dell'ambito e non pianificato dal PPR.

## Urbanista 2

Le tre fasi erano organizzate secondo..diciamo tre obiettivi principali. Il primo obiettivo e quindi la fase che mi corrispondeva aveva.. un primo obiettivo recondito mai dichiarato da noi ma che poi era..anche il risultato importante raggiunto, la costruzione di un clima di fiducia e di interazione che serviva per costruire il tavolo delle questioni per così dire, le questioni emergenti e i paesaggi emergenti. La seconda fase è avvenuta alla bellezza di quasi un anno di distanza dalla prima perché in mezzo sono intervenute..dall'inizio della prima non dalla prima..perché in mezzo sono intervenuti un cambio di assessore, anche queste contingenze della politica influiscono, e anche il cambio di assessore ha un significato [...] Per esempio l'incertezza su chi sarebbe stato il Direttore generale con il cambiamento di assessore, quindi per così dire poteva mancare il quadro di riferimento. Per cui dopo una prima fase che è stata condotta in maniera molto serrata, e diciamo tutto fra la fine della primavera e l'inizio dell'estate, poi durante l'estate abbiamo aggiustato tutti i report, poi c'è stato un silenzio tombale per tutta la durata dell'autunno, dopodiché di colpo in dicembre c'è stata un'accelerazione. Questa accelerazione ha portato alla costruzione di una seconda fase che non era quella che era stata ne progettata ne messa a contratto che ha visto un passaggio pesantissimo su cui mi voglio soffermare dopo ed è stato secondo il mio punto di vista anche per alcuni versi fallimentare. La prima fase era fatta di 14 laboratori sul territorio che aggregavano volta per volta alcuni ambiti di paesaggio, da 27 tu li riaggregavi e quindi avevi la Regione che andava sul territorio e questo era molto importante. Questo determinava una partecipazione molto più intensa e molto più numerosa, e anche in qualche modo un riconoscimento di un ruolo di una forma di protagonismo dei territori per cui il livello dell'interazione era notevole, cioè ci è capitato un giorno in cui c'era la partita dell'Italia ed è stato il giorno in cui abbiamo elaborato più concetti ma purtroppo alla fine non siamo riusciti a portare a termine il lavoro perché scomparsa la gente, andava a vedersi la partita, però al di là di quello una partecipazione molto intensa, questa è una prima considerazione di una certa importanza da questo punto di vista. La seconda fase ha visto la volontà da parte della RAS di riappropriarsi in qualche modo della guida del processo che fino a quel momento invece avevano ceduto un po a noi. Evidentemente c'è stata la volontà di incidere con maggior forza e di guidare, pensando anche di orientare..poi dirò il perché, e il risultato è stato che sono state volute due giornate con dieci laboratori in tutto tutti a Cagliari. Risultato finale, c'è stato un laboratorio che era stato inventato a tavolino che aggregava l'area di Monteleone e un pezzetto di Alghero, quindi l'ambito di paesaggio 12 tradotto in termini di PPR assieme all'ambito della Planargia [...] E, quanti attori hanno partecipato a Cagliari di quel laboratorio? Uno!uno che è stato poveretto spremuto come un limone, un consigliere comunale di Villanova Monteleone, però questo ti dava la misura dell'inefficacia di una scelta centralistica rispetto alla precedente organizzazione. Idem per la Gallura, dove dobbiamo ringraziare il cielo che il Sindaco della Maddalena avesse altri impegni e che c'è venuto lui con i suoi tecnici e l'assessore altrimenti

non avremmo avuto nessuno neanche dalla Gallura. Quindi c'è stata proprio un'inversione di tendenza da parte della RAS dal momento in cui la RAS si manifestava vicino ai territori ad una fase in cui ha voluto avocare a se sia sul piano della prossemica cioè convocando la gente a Cagliari, sia sul piano organizzativo perché sottraevano a noi la conduzione dei gruppi, la facevano assumere ad un dirigente o funzionario regionale e noi li facevamo a volte la facilitazione e a volte nemmeno quello perché appunto la situazione diventava più difficile da governare. Quindi già lì si sono mostrate le corde di alcune scelte che non erano coerenti con il progetto iniziale. La seconda questione è che in pratica la seconda fase e la terza sono state invertite, nel senso che la RAS rilanciando la propria iniziativa per così dire ha fatto una scelta che non era prevista, cioè si è posta l'obiettivo di disegnare ambiti locali di paesaggio che non avevamo previsto nel progetto. Disegnare ambiti di paesaggio cioè prendendo gli ambiti di paesaggio esistenti ripartendoli immaginando che quelli potessero costituire aggregazioni su progetti. Ben, c'è stata una sola proposta approvata sui..dunque da 27 diventavano come ambiti locali 50, una cinquantina circa, solo una delle separazioni è stata così, gradita, dal laboratorio ed era riferita...Sempre ambito costiero. Ambito 14 Sassari nel senso che lì si è riconosciuta l'opportunità di separare l'area urbana rispetto all'area per così dire della penisola di Stintino. Il momento più drammatico è stato quando sono arrivati gli oristanesi che hanno l'ambito di paesaggio più ampio e più densamente popolato di amministrazioni comunali perché sono più di 40, in cui tutti gli attori si sono sollevati, è successo un pandemonio un putiferio perché non volevano separarsi come ambito di paesaggio, volevano restare tutti uniti avevano il timore che separandosi sarebbe diminuita la massa critica e quindi anche la capacità di attrarre i finanziamenti legati ai progetti. Quindi questa è stata un'operazione fallimentare da molti punti di vista. La terza fase che doveva essere quella da condurre a sintesi, appunto perché c'è stata una sorta di inversione in consistita in una sorta di messa cantata in cui la RAS ha preso tutti i principi, cioè o meglio i concetti che erano emersi nella prima fase li ha fatti diventare principi della pianificazione. Quindi si è in qualche modo ripreso il lavoro svolto e se vogliamo attestata l'inutilità della falda precedente, per...diciamo...pronunciare delle dichiarazioni di principio. Erano proprio principi, e una serie di obiettivi che sono andati poi dentro ad un documento che era un patto per il paesaggio che l'assessorato proponeva alle amministrazioni. Allora, questo è ciò che è successo, quello che doveva succedere è che dai tavoli in cui si parlava delle questioni emergenti del paesaggio, la prima fase, poi avremmo dovuto condurre una seconda in cui avremmo ragionato in maniera anche più puntuale sui valori paesaggistici emergenti e quindi su quali elementi potessero costituire che so, il parco delle regole o il parco delle invarianti o il parco dei valori negoziabile quindi degli aspetti di maggior negoziabilità. Il fatto che ci si sia concentrati su una definizione di ambiti di paesaggio locale ha spostato il focus e quindi questo obiettivo che doveva essere raggiunto non è emerso. La terza fase doveva essere solo una questione di sintesi in cui noi avevamo già in qualche modo evidenziato non proprio a priori ma in corso dalle prime risultanze, alcuni tipi di paesaggio, cioè stavamo tematizzando la discussione e questa cosa doveva emergere in realtà già dalla seconda. Cioè la seconda doveva costituire la fase di discussione su alcuni tipi di paesaggio. Per essere precisi si parlava di paesaggi naturali paesaggi culturali paesaggi produttivi e paesaggi insediativi, infatti si riprendevano i tre assetti del PPR ma avevamo voluto aggiungere la questione della produzione, e qua le dico qualcosa che si riferisce al primo set di domande che lei non mi ha voluto porre, però è giusto che io mi esprima perlomeno come persona della disciplina.. Difficoltà riscontrate (es asimmetrie informative ecc): Un po' sì, ci sono state perché..mm..lì c'è stata imposta una accelerazione pazzesca. Cioè dall'oggi al domani iniziamo "questo è il calendario Queste sono le aggregazioni dei 27 ambiti laboratori, alcune non erano molto azzeccate come ho detto prima, cioè l'ambito del Monteleone è più prossimo ad Alghero e meno a Bosa, però per aggregare i due ambiti insieme tenere dei territori che avessero più o meno lo stesso numero di abitanti alla fine si arrivava a questo risultato. In compenso nell'ambito di Sassari venivano aggregate la bassa valle del



Coghinas che contiene perfino un Comune della Provincia Olbia Tempio quindi no sarebbero mai venute a discutere, sono successe queste cose. E allora succede che l'organizzazione è partita dalla Regione che cercava le sedi dove svolgere gli incontri. Io sono sufficientemente presuntuosa tra virgolette da credere che l'incontro si possa condurre a prescindere dalla prossemica. Quindi io non amavo e non amo per la partecipazione le aule o i teatri o gli auditori con questa forma di comunicazione maieutica molto spesso venivamo ospitati in aule che erano inadatte rigidissime con una costituzione di questo tipo, incluso l'auditorium dell'Isdres un aula bellissima per convegni ma inadatta per queste cose. In altri casi magari anche se ce l'hai questa forma prossemica riesci a scendere, ti avvicini, e ricordo bene che alcune sedi venivano scelte sulla base del fatto che l'assessore avesse fatto delle promesse. Per cui la primissima riunione si tiene a Tertenia, che non è esattamente un luogo centrale per nessun ambito di paesaggio, però c'era stato un impegno preso nei confronti del Sindaco, la prima volta che si discute di PPR veniamo da te..ed è stata la prima aula totalmente inadatta. Una delle tante, però pazienza. E ad esempio lì a Tertenia c'erano un po di amministratori comunali un amministratore di Villaputzu, cioè alla fine il laboratorio lì era un po ridotto sia per gli attori coinvolti sia per amministrazioni comunali, e anche se c'era molta gente poco partecipato in termini di rappresentanza perché era pieno di geometri, liberi professionisti. Cioè in termini numerici le espressioni dell'interesse pubblico erano limitate rispetto alle espressioni delle imprese private. Vabbè, cioè ce la siamo sfangata lo stesso, è stata la prima è servita anche come test. E per dire, lì c'era un'asimmetria informativa pesantissima, abbiamo avuto molto mondo libero professionale che altrove non è venuto perché evidentemente c'è stata per esempio una pro attività forte dell'amministrazione comunale verso il proprio territorio comunale e pochissimo verso i territori contermini per cui la rappresentanza vera dell'ambito era limitata mentre era più attesa quella locale, e ripeto rappresentativa di interessi più circoscritti. E tutto sommato anche un ambito, un ambiente difficile come quello che presenta per esempio seri problemi di abusivismo edilizio in costa non è stato per niente conflittuale. E anzi alla fine emergevano delle idee interessantissime molto paesaggistiche. Ne ricordo una, un ex amministratore per altro geometra libero professionista quindi interveniva in questa doppia veste, a un certo punto mi chiese "ma cosa ne pensa lei se concentrassimo tutto l'edificato nella piana e vincolassimo le colline che sono la cornice e quelle le lasciamo come bel paesaggio nella piana" allora ovviamente questo sarebbe stato conflittuale dal punto di vista delle possibilità di uso agricolo della piana però sarei sceso dal palco a baciarlo e abbracciarlo perché quello aveva una visione paesaggistica, e su quella potevamo ragionare. Poteva ragionare su intermedi. La Piana è in fin dei conti molto distante dalla costa, lui ragionava sulle opportunità insediative, e allora da lì si poteva partire. E ugualmente un geometra libero professionista ci dice che lui vedeva di buon occhio delle reti di collegamento tra le risorse archeologiche e i centri abitati in modo da incentivare la fruizione turistica. Cioè magari si iniziava anche su un tentativo di scardinare la norma però poi non so se perché erano davanti all'Università, io me ne andavo in giro sempre con la maglietta del dipartimento, quindi magari avevano voglia di nobilitarsi oppure perché la sessione era pubblica oppure perché c'erano le telecamere dell'ufficio stampa della presidenza e quindi tutto veniva registrato [...] Però in generale quel primo test fu un test interessante. Adesso dico una cosa che molti non sanno. Quel test fu il primo braccio di ferro con l'Amministrazione perché successe che una delle persone presenti dell'Amministrazione regionale si incaricò di redigere il report. Il report deve essere validato da chi ha diretto la seduta, lo deve rileggere e correggere [...]. Ciò che emergeva era usare i suoli per le loro vocazioni, facciamo la nuova legge urbanistica e soprattutto c'era la richiesta di pianificare in forma associata una serie di temi, temi per esempio il dissesto idrogeologico perché è inutile fare.. che so, la strada dei Coghinas, 5 Comuni nella bassa valle nell'ambito 15, bisogna fare 5 studi di compatibilità idraulica cos'è il fiume esonda diversamente man mano che cammina? È la stessa cosa. Quindi per dire, c'era la richiesta di pianificare dei temi in forma associate addirittura in

alcuni ambiti per esempio nel cagliaritano emergeva l'esigenza, poi è riemerso ad Oristano è riemerso in molte circostanze, di pianificare in forma associata le aree di insediamento produttivo. Invece di avere tutte quelle belle inaugurazioni dell'insediamento di ogni paese sardo con il capannone si diceva "facciamo la forma associata, facciamo uno anzi che distruggere" quindi era alla fine molto interessante in termini di esiti. Dal mio punto di vista è stata occasione di straordinario arricchimento e tra l'altro ho imparato molte cose sul piano proprio della gestione del paesaggio importantissime. Cioè sempre nel sassarese c'era il Sindaco di un paese un po' interno di Sedini che diceva "perché non facciamo come in Corsica, usiamo le fascette tagliafuoco per far pascolare le pecore, facciamole diversamente le fasce tagliafuoco e usiamole così abbiamo il controllo del territorio". Quindi venivano portati esempi di buone pratiche, molto molto interessante. Un'altra cosa interessante che capitava è che all'interno di ogni singolo laboratorio si finiva per avere una sorta di tematizzazione. Cioè per esempio nei laboratori odi Sassari ci si è concentrati molto sul tema della produzione energetica. C'era la questione di Porto Torres, della sua riqualificazione, e quindi molto si è concentrato sulla produzione energetica, oggi a posteriori con il caso di Matrica dico se avessimo usato bene quello che è veniva fuori da quella discussione, staremo parlando d'altro. Per quanto riguarda l'aspetto ritenuto "sperimentale" del processo SNI: Mha! La prima volta che si è dato luogo a veri processi partecipativi era il 1962 ed erano i Comitati di zona del Piano di Rinascita. Ai Comitati di zona partecipavano i rappresentanti delle forze sociali e i rappresentanti del territorio, quelli erano stati i primi esempi di partecipazione in Sardegna[...]ci si può fare belli con poco. In realtà la tecnica che abbiamo usato nella prima fase.[...] Ma noi facevamo una sorta..se vuole gliela illustro una di quelle fasi, anzi dovrebbe essere scritto nei report però le posso dare documenti. Nella prima fase funzionava sempre con questa sequenza. Facevamo aprire le danze al funzionario dirigente regionale di turno che doveva fare il suo bel pistolotto. è anche divertente vedere la differenziazione fra i vari pistolotti nei diversi territori, lo dico senza..c'erano molti diversi stili, molti diversi temi caldi, em..poi aprivo io che di solito facevo l'altro mio pistolotto costituito da due parti fondamentali. Una che spiegava che cosa avremo fatto, trasparenza tipica di qualunque approccio partecipativo è spiegare che cosa faremo, spiegare dove vogliamo arrivare e dire alcune cose normalissime..normalissime per chi si occupa di questo ad altri possono sembrare strane. Una parte mi serviva per aprire davvero le danze ed era che noi avevamo fatto precedere una prima fase zero che è stata interessantissima perché era una fase in cui assieme agli uffici si era fatto un lavoro di messa insieme per così dire, di tutta la progettualità locale, quindi quello che era emerso nei documenti della progettazione integrata nei laboratori territoriali, quello che era emerso nei vari bandi Civis Domus Biddas e quant'altro, nei vari progetti sottoposti a finanziamento regionale e gli indirizzi d'ambito. Quindi facevamo due operazioni nella fase zero. La prima era proprio di vedere la progettualità emergente, quali erano i temi caldi e anche quelli capaci di aggregare o quelli che invece venivano portati avanti da un solo soggetto, e dall'altra, volto alla coerenza anche in forma un po' qualitativa approssimativa rispetto agli indirizzi d'ambito che erano il contenuto progettuale. Questo aiutava molto perché da un lato ti faceva per esempio emergere quali erano i temi negretti, cioè potevi fare, scegliere due strategie diciamo così. Da un lato portare la discussione sul tema negretto "questo non ve lo siete sviscerato tra voi facciamolo oggi" magari perché era un tema molto rilevante rispetto ai contenuti dell'ambito, oppure potevi scegliere di dire "questo è il tema caldo ci lavoriamo" per cui diciamo che una parte del mio pistolotto di apertura era dedicata ai contenuti della fase zero non tanto ai contenuti tanto quanto alla mia personale distillazione dei contenuti per stimolare l'apertura della discussione. In genere questi contenuti li vedevamo anche in ufficio. Cioè ogni tanto facevamo delle sessioni "allora domani abbiamo il laboratorio 12, tra qualche giorno il 13 ecc" vogliamo vedere i temi insieme con i funzionari regionali? [...] Dopo di che noi facevamo un'operazione, in genere eravamo ospiti di un Comune oppure eri in una sede di un centro regionale di formazione professionale oppure che ne so

eri all'auditorium dell'Isre o alla stazione sperimentale del sughero, mi piaceva l'idea di chiedere sempre l'intervento di chi era di casa, per cui alla stazione sperimentale del sughero ho chiesto al Sindaco i Tempio di parlare per primo, e che so a Nuoro ho chiesto all'Assessore provinciale, insomma tentavi, vedevi chi c'era presente perché si registravano e quando iniziavi facevi rompere il ghiaccio a qualcuno che si trovava in casa. È un piccolo gesto di attenzione che tutto sommato non causa gravi..gravi scompensi a nessuno, anzi. Allora mentre a Tertenia avevo provato a porrei i temi a "adesso parliamo di questo" dopo ho assunto una tattica diversa, che era appunto quella di lasciare parlare in libertà con interventi tutto sommato contenuti nei tempi, chiedendo al limite di ritornare a parlare ma di non farmi un discorso lunghissimo da subito, però glielo chiedevo in apertura quando spiegavo..eh io lavoravo a facilitare ma ho sempre avuto con me due visualizzatori. Uno che lavorava su una mappa concettuale, usava un programma che si chiama "decision explorer" di cui possediamo una licenza multipla quindi usavamo quello, e uno che lavorava su una mappa geografica. Quindi andavamo minimo in tre e qualche volta di più. Allora a Tertenia ad esempio non avevo fatto in questo modo e poi mi sono scontrata con il mio visualizzatore su una mappa concettuale quindi per evitare questo tipo di incidente ho usato un piccolo accorgimento, cioè facevo parlare in libertà e poi dicevo "mi scusi siccome dobbiamo compilare la mappa con i concetti posso distillare ciò che lei ha detto in un insieme di concetti?" E facevo l'elenco dei concetti in cui distillavo il discorso di ognuno e in genere venivano accettati al massimo mi si chiedeva di correggere qualche parola "posso dire così?" chiedevo sempre il permesso. Questa cosa a quel punto aveva il mio foglio che veniva passato al visualizzatore e che iniziavamo a metterlo a lavagna e si vedeva, cioè restava proiettato alla vista di tutti. Quindi c'era per così dire la partecipazione alla discussione ma anche la memoria della stessa. E quindi dedicavamo in genere la mattina fai che era fatta fondamentalmente della seconda metà mattina perché anche se davi appuntamento poi non erano puntuali poi aspettare che ci fosse un po di gente, poi c'erano i pistolotti quindi la discussione vera e propria andava con comodo. Dedicavamo la mattina per l'appunto a esporre concetti in libertà, era una sorta di brainstorming era una discussione strutturata perché un po si interveniva l'uno su l'altro però con molta..molto tenue tranne che alcuni piccolissimi episodi. Poi c'era una pausa per mangiare e riprendevamo al pomeriggio e la sessione a quel punto non era fatta di elaborazione di nuovi concetti ma era fatta di ricerca di legami fra concetti, soprattutto di eventuali nessi causali, cioè prima viene questo poi verrà l'altro come conseguenza. O di legami di confluenza...di influenze reciproche o di influenze in un solo verso, sono modi diversi di trattare le mappe concettuali ovviamente, e l'ultima parte la facevo in pubblico quindi era sempre un po rischiosa, qualche volta qualcuno mi ha chiesto di correggerle infatti, svolgevo alcune delle analisi statistiche che si fanno sulle mappe concettuali, per esempio l'analisi del dominio o l'analisi di centralità, le analisi di classe se evidenziano se ci sono grappoli di questioni..a me era molto utile per scrivere le sintesi, quindi. e per esempio anche l'analisi di teste e code, quali sono i risultati finali e quali sono le azioni iniziali, alcune analisi di questo tipo, e le facevo in pubblico perché in genere cosa succede? Che le analisi di centralità le analisi di dominio danno recing diversi ma se tu prendi i primi 3 4 risultati son gli stessi, magari non sono nella stessa posizione ma sono gli stessi. Quindi significa che quei concetti sono molto importati, i più importanti di tutti, "condividete?". E in genere ce la siamo cavata abbastanza bene. Qualche volta mi hanno detto "no questo ci sembra troppo importante rispetto .."oppure "l'analisi lo rende troppo importante, sono più importanti gli altri" "va bene allora rianalizziamo i legami stabilite degli altri che rendano gli altri più importanti. Io non tocco, rianalizzo e lo fa il programma" in generale non è stata una brutta cosa, e ripeto c'erano i concetti chiave e erano sempre quelli, quelli che ho le ho ripetuto prima cioè la legge urbanistica, la pianificazione associata, l'uso dei suoli adeguato alle loro potenzialità. Per quanto riguarda la selezione degli attori: Non li abbiamo selezionati noi li invitava la Regione, Si chiede chi ha partecipato: [...] Alcuni hanno deciso di snobbarlo il processo.[...] Io lavoro per una istituzione, e

l'istituzione è stata richiesta da una istituzione e quello che io devo fare è garantire la correttezza cosa che abbiamo fatto.[...] è stato proprio all'inizio dell'Assessorato di Rassu, che appunto c'era questo tentativo di riscrivere gli ambiti di paesaggio e in Gallura ti viene solo La Maddalena, e nell'altro laboratorio ti viene solo il consigliere comunale di Villanova, e cioè c'era un problema serio di partecipazione. Noi che avevamo notato nella prima fase un protagonismo notevolissimo da parte delle Province, perché le Province stavano redigendo i loro Piani che costituivano dei quadri d'insieme abbastanza affidabili mentre i Comuni avevano più difficoltà perché un Piano provinciale non avendo contenuti regolativi ad una serie di studi è più facile, per un Comune è un po' più...e poi le risorse sono altre, se devo studiare l'annata fluviale la studio da monte a valle e non se ne parla più e però, se la devo spezzettare in tanti territori comunali il lavoro si moltiplica. Per cui le Province avevano collaborato tantissimo, erano molto attive molto..anche molto propositive, bravi tecnici in molti casi con i quali si intavolavano discussioni tecniche anche abbastanza approfondite serie e quindi ci piaceva abbastanza la cosa, e allora nella seconda fase in cui tra l'altro il Direttore generale era riuscito ad ottenere una collaborazione di ANCI [...] chiamiamola task forse anzi di cui ne faceva parte anche un mio collega. Lui scelse ad un certo punto di darla e..ciao. eh..non era neanche una brutta cosa perché almeno potevamo colloquiare. Per quanto riguarda l'empowerment dei cittadini: Nei confronti dei cittadini poca cosa, a parte qualche tecnico, qualche.. qualcuno di questi che avevano il loro interesse particolare detto alla Guicciardini, da tenere sotto.. sotto controllo non hanno fatto granchè. Dispositivo SNI: un Metaplan, Però non era un Metaplan.. Ma se mi devo avvicinare così ad altre tecniche era quello. In realtà noi avevamo proposto.. Noi abbiamo proposto un mix ma non è nulla di sperimentale si fa sempre. Cioè quando abbiamo fatto la partecipazione di Piani strategici abbiamo sempre usato diverse tecniche, e fai sempre una parte a tavolino di preparazione per te e poi vedi un po' di lavorare. Il Metaplan non è una mala tecnica presenta un mucchio di pregi rispetto a quella che ho usato su SNI, ma rappresentava una limitazione forte che è questa. Il Metaplan era stato usato nei laboratori territoriali per la progettazione integrata quando era assessore alla programmazione Pigiariu e aveva lasciato memoria ad un lavoro che non aveva lasciato esiti. Per cui riproporre lo stesso approccio avrebbe potuto richiamare alla memoria un'esperienza non sempre positiva. Per me quella dei laboratori territoriali è stata ottimo come esperienza, il problema è che non ha avuto un giusto credito. E qua entriamo nella grande questione della partecipazione. Cioè quanto realmente incide questo processo partecipativo sugli eventi/effetti concreti. E personalmente ormai me ne occupo da più di quindici anni e lo dichiaro ogni tanto pubblicamente e la gente mi guarda stortissima. Partecipare significa essere disposti a farsi male, perché significa predisporre alla frustrazione delle proprie aspettative, bisogna capire con che spirito si partecipa. Però per esempio se stai partecipando su qualcosa che riguarda la costruzione di opere pubbliche, costruzione gli appalti e..tutte le speranze e tutte le aspettative che la partecipazione ascende vengono purtroppo facilmente frustrate dalle procedure amministrative, appalto, concorsi, gli affidamenti perché per esempio quando si tratta di opere pubbliche la prima aspettativa è un posto di lavoro [...] Ecco nel caso di SNI c'è stata una sorta di mistificazione degli esiti per cui nessuno si è assunto la responsabilità di dire perché questo e non un'altra cosa. Ehm..però io credo che da quel punto di vista forse ci siano più possibilità, più potenzialità. Non è una partecipazione piena, non è un vero empowerment a me piace molto di più l'empowerment in chiave ideale ma non si costruisce empowerment sul paesaggio, è un po' difficile, è troppo ampio. E l'empowerment lo insegna Jon Fredman si realizza dentro le comunità piccole, che si che si..guardandola in un'ottica alla Kennis che si coalizzano perché hanno un pericolo all'esterno, una minaccia, allora si riescono. Dentro una società ampia che l'empowerment vero sia straordinariamente difficile, lo insegna l'esperienza di Grillo che tenta di imporci il Presidente della Repubblica ma è un empowerment limitato sono solo gli iscritti al tuo blog che votano mica sono rappresentativi di tutti gli italiani e di tutte le italiane.

## Assessore 1

Se lei parla di SNI è una cosa completamente diversa da come loro hanno lavorato [...] Ma noi abbiamo attivato, mi sembra fossero allora 14 e più laboratori ma sono state fatte delle cose importantissime che ancora esistono, con delle antenne...guardi...(mostra i documenti) è una cosa bellissima, però queste cose al signor Soru e alla sua compagnia non vanno bene, perché non sono mai andate bene.

## Urbanista 3

Io ti parlo da esperto, anzi no, non mi piace dire esperto, da ricercatore sulle tematiche della partecipazione ed è qui quando, con la collega, che ha coordinato il processo di partecipazione Sardegna Nuove Idee. La differenza sostanziale è questa, io ho curato il documento metodologico operativo sulla costruzione del processo partecipativo...eccola, allora, “Costruzione di un processo partecipativo di informazione e conoscenza del PPR e di individuazione delle idee e delle proposte dei territori per migliorarlo e rivenderlo; titolo della convenzione con la Regione Sardegna”. Chiaro il senso di questa convenzione? Detto questo, e ricollegandomi alla..sulla quale ho partecipato alla definizione della proposta metodologica, lavoro coordinato da A. Casu e A. Cecchini, responsabili scientifici del progetto. Io ho partecipato soltanto alla costruzione della metodologia perché poi sono stato chiamato come ANCI a far parte di una task force che avrebbe dovuto informare i territori sulla realizzazione di questo processo partecipativo. Che cosa doveva fare operativamente la task force del Dipartimento e la task force di ANCI? Due ruoli assolutamente differenti però assolutamente coordinati. Allora il tema era, per quanto riguarda la task force ANCI la comunicazione e informazione degli attori locali sulla presenza di questo progetto, ma fondamentalmente ci dovevano essere due cose, viste alla luce di alcune criticità del PPR, criticità dal punto di vista tecnico come mi dicevi tu prima del territorio di Bosa anche a livello di delimitazione dell’ambito. Il primo era verificare la delimitazione degli ambiti apportando gli opportuni aggiustamenti fatti dai territori relativamente al proprio ambito di paesaggio. a parte uno che non ricordo nemmeno quale, quasi tutti gli ambiti sono stati confermati. Da questo punto di vista noi come task force ANCI promuovevamo anche l’utilizzo di questo blog Sardegna geoblog che veniva..non fatto da noi, noi eravamo semplici informatori sull’utilizzo di questo strumento [...] apro un’altra parentesi sulla task ANCI, i territori avevano una grande necessità di interagire anche con ANCI e che ANCI si facesse portavoce delle loro esigenze presso l’Amministrazione regionale e tutti ci dicevano “va bene modificare il PPR va bene modificare il PPR dal punto di vista delle delimitazioni e indirizzi”, non si parla di concetti non si parla di contenuti, tutto quello che è avvenuto fuori dopo è avvenuto in separata sede per altre situazioni che non riguardano il processo SNI come penso strumentalmente alcuni abbiano voluto mettere in evidenza perché questo...hai visto il titolo della convenzione hai visto cosa si faceva ecc. però una cosa chiedevano a gran voce, una nuova legge urbanistica. Tutti i territori ci dicevano questo “va bene mettiamo mano alle varie situazioni contestuali, ma noi abbiamo bisogno di una nuova legge urbanistica” senza una nuova legge urbanistica filtrata da ANCI dove ANCI avrebbe avuto un ruolo come portavoce dei territori insieme nei rispetto ai governi regionali “questa cosa può essere di un’entità molto superiore rispetto a quello che state facendo qua” e questo secondo me non è stato recepito, per lo meno stiamo parlando del 2010 son passati 5 anni, qualcosa si sta cercando di fare adesso ma senza una strategia di coinvolgimento dei territori come dovrebbe essere. Poi sulla questione di come si sono formati i laboratori e come si sono accorpati gli ambiti è meglio che tu ti rivolga alla collega, a parte che la definizione dei laboratori è stata definita dalla struttura Regionale, era l’ufficio del Direttore generale che per questione di praticità legate agli incontri avevano deciso loro ,non solo per praticità ma anche per tematiche di paesaggio, avevano deciso loro di accorpare gli

ambiti progettuali per chiamare i territori tutti insieme su determinate tematiche, però dipende assolutamente dall'ufficio dell'Assessorato Enti locali, finanze e urbanistica. Ruoli, Per quanto riguarda le strutturazioni pratiche: Delle questioni pratiche e tecniche l'Assessorato, assolutamente. Per quanto riguarda tavoli, laboratori, architettura del processo: Quello noi, la struttura organizzativa "mettiamo insieme tot ambiti ecc " si è occupata la Regione [...] L'idea era questa. Costruire delle macro aree di riferimento da cui iniziare il processo strategico per la definizione e interpretazione di scenari progettuali strutturati a partire dalle misure e azioni indicate da Piano. Cioè pesare agli indirizzi come scenari progettuali effettivamente dove i territori potessero dire la loro su quale progetto di territorio pensavano per il loro ambito. Questa era l'idea. Come si sarebbe dovuti partire su questa cosa? ..ecco queste sono le condizioni che fanno partire il processo cioè i requisiti tecnico strutturali che supportano il processo strategico, nel senso che la necessità di un supporto in particolare per le amministrazioni che non fossero lasciate sole a gestire i livelli della pianificazione ma potessero mettersi insieme Regione, Province Enti locali e così via.. un occhio rivolto alle dinamiche europee...prendere spunto da ITACA perché quello era stato il momento di incontro che comunque aveva seminato dei (incomprensibile) che dovevano essere raccolti dal punto di vista anche della buona riuscita dell'esperienza anche perché noi avevamo avuto dei feedback assolutamente positivi dai partecipanti, quindi questo doveva essere(Si stava leggendo il documento) [...] La RAS non doveva partecipare al laboratorio per scelta del processo in modo tale che i territori si sentissero liberi di dire quello che volessero per raccontare i propri territori, e questa era la struttura dei primi tavoli. Ecco "l'individuazione dei primi stadi di interazione coi territori, in particolare, attraverso il confronto con i soggetti che hanno la titolarità istituzionale e rappresentativa dei territori interessati e attraverso il confronto con altri soggetti, per definire la loro composizione e quali saranno i passi successivi". Noi chiamiamo in causa i soggetti che hanno la titolarità istituzionale. Cioè loro rappresentano i territori e per primi devono partecipare e si chiede loro, oltre i vari soggetti, quale deve essere la composizione del corpo civico che parteciperà successivamente al processo partecipativo, questa era un'altra cosa che doveva essere fatta [...] cioè il primo tavolo che era quello della struttura di paesaggi, dove abbiamo fatto quello, il secondo che era il progetto dei paesaggi, e il terzo nuove idee del paesaggi la conclusione a Cagliari dove sono state due giornate mi pare di chiusura che non hanno in qualche modo dato esiti spendibili come ci proponevamo inizialmente. Sono diciamo delle linee guida, linee generali, sarebbe stato bene, dal mio punto di vista ma è una considerazione esclusivamente, assolutamente personale, lavorare più sui territori e cercare sui territori di ..diciamo di convogliare queste idee che nascevano dai territori per meglio specificare l'indirizzo (sovrapposizione) [...] però non è tanto la popolazione il riferimento. La mia questione è quella di costruire dei soggetti attivatori che in qualche modo si occupassero di affrontare determinati campi di problemi. La popolazione deve essere sempre presente, però non è nella popolazione che io cerco..nella categoria popolazione che io cerco diciamo l'attivazione della procedura. Io la cerco da soggetti territoriali che si prendono carico e responsabilità di adottare determinate indicazioni, determinati indirizzi, perché poi ricordati che ci sono soggetti che hanno titolarità istituzionale e rappresentativa che hanno il compito di trasferire queste informazioni alla popolazione, o che comunque hanno la responsabilità delle loro azioni perché sono la titolarità rappresentativa di quei territori, quindi non li puoi mettere dopo. Quindi ricordati, questo è il processo, poi lo vedrai, però in questo caso meglio in SNI si è cercato di utilizzare delle tecniche innovative per affrontare determinate procedure di partecipazione questo è fondamentale ed è questo quello di cui mi occupo io [...] c'è tutto, ASA invece è quello della valutazione che abbiamo fatto noi qui. Poi io sono uscito dal processo perché non potevo prenderne parte..e mi hanno chiesto se potessi partecipare per ANCI come task force di supporto per informare del processo perché c'era un problema, cioè non è che l'Università si presenta da te e dice stiamo facendo questa cosa ecc, no non funziona così. ANCI

lavora prima e costruisce fondamentalmente un clima di fiducia per lavorare insieme sulle criticità del PPR, per vedere se ci sono delle possibilità di... per quanto riguarda la collaborazione fra ANCI e SNI: Sì sì, due cose separate in ogni caso noi andavamo preliminarmente.

## **Il Piano Paesaggistico dei Sardi**

Urbanista 1:

È probabilmente, se ricordo bene ma andiamo a controllare, l'art. 12 del Piano casa. L'articolo 12 del Piano casa dice una cosa così; ha ragione si chiamavano proprio progetti o piani strategici...che se un signore, poniamo Berlusconi, ha una bella idea, la presenta, e vi è un riconoscimento unanime da parte della Regione, il Comune..quel Comune, e la Provincia, si può fare in deroga alla pianificazione paesaggistica un intervento al quale si riconosca appunto una grande validità strategica per la Sardegna. Capisce cosa vuol dire questo? Che io ho un paesaggio tutelato e dico "questo paesaggio è meraviglioso e non lo tocchiamo, siamo d'accordo?ci stringiamo la mano, sì?" e andiamo avanti..però arriva uno e dice "ma guarda, io però ho questa cosa in quel posto bello ma ti sto proponendo una visione strategica che ti cambia tutto; ti faccio tot case, tot alberghi, ti trasformo..ti realizzo anche un'industria per la produzione di piastrelle ceramiche, ti faccio..ti aggiungo un piccolo ospedale ad Arzachena" be insomma a quel punto che si fa? A quell'imprenditore diamo via libera. Questa cosa è scritta chiaramente nell'articolo 12 che oggi non c'è più come ben sa perché il Piano casa non è stato riapprovato, e quindi insomma.

Associazione 1:

Accoglieva le previsioni del piano determinate dalla legge sul golf e le rendeva appunto permanenti, e dava corpo praticamente a tutti quelli che li erano i desiderata e un po' dell'imprenditoria immobiliare, solo che appunto..innanzitutto non aveva la necessaria copianificazione con il MIBAC, e poi era privo di motivazioni anche sul piano giuridico, noi lo abbiamo impugnato e infatti, finalmente in dirittura d'arrivo perché stavamo andando a giudizio, nell'ottobre del 2014 la Giunta Pigliaru ha deciso.. Tamblè, di annullare tutto quanto, anche l'adozione del Piano perché anche l'adozione del Piano produceva già i primi effetti sul piano giuridico. E quindi da lì in poi insomma...si riparte [...] secondo il testimone privilegiato si trattava di: Una nuova pianificazione[...]Uno stravolgimento. Infatti si è sempre parlato di uno stravolgimento, un nuovo Piano, un Piano farneticante [...] veniva introdotta la possibilità diciamo quasi automatica della deroga. Il che piace molto perché la deroga, attraverso appunto le intese, i progetti di grande rilievo strategico, sono tutte balle aria fritta, parole che servono a mascherare solo una cosa, scelgo io discrezionalmente che cosa autorizzare e cosa no, cosa far passare e cosa no, con chi mi accordo e con chi no [...] ce n'è di roba che comunque sia confligge. Se è bene d'insieme, se è addirittura definita come risorsa strategica, come è che può essere tranquillamente oggetto di un'azione eversiva da parte del Piano per l'edilizia? Il così detto Piano casa, che non è un Piano casa..? è il motivo per cui sono finite sotto sequestro, tra l'altro le nostre denuncia erano del 2011, i lavori del Romazzino del Pitrezza e compagnia cantante.

### Funzionario RAS 1:

Un Comitato scientifico c'era perché si costruiva un Piano, poi di fatto il PPS era una revisione attenzione eh, è una revisione di quello esistente. Quindi di fatto si forse..queste sono scelte che non facciamo noi, da un lato c'era bisogno dall'altro non c'era bisogno perché erano aggiustamenti di carattere tecnico, giuridico. Tenga conto che tutto il Piano è stato fatto sempre all'interno, è vero che c'era un Comitato scientifico ma il Piano è stato fatto internamente dalla RAS, non esternamente o con altre convenzioni con altre Università. C'era però un Comitato scientifico che serviva come contro altare molto utile perché tutte le riunioni sono state sempre molto utili. In fase di revisione questa esigenza non si è sentita, perché era una revisione, quindi aggiustavi le cose che non andavano perché la Regione le aveva un po misurate, poi doveva essere comunque approvato comunque doveva fare tutti quei passaggi quindi è ovvio che l'intervento politico c'era, e c'è stato, e si è visto.

### Urbanista 2:

La scomparsa del bene paesaggistico d'insieme non sta scritta da nessuna parte. Una volta che tu lo elimini come bene paesaggistico. Il concetto di tutela è meno esteso. non decade però è meno esteso, si riferisce piuttosto a singoli beni. E li infatti loro si divertirono a fare l'atlante dei vulcani, lo sa che c'è l'atlante dei vulcani nel PPS? Abbiamo avuto non so se sia ancora online l'atlante dei vulcani. [...] Io ho sempre detto "ma abbiamo l'Università gli abbiamo anche pagati chiediamoli un parere" non hanno voluto colloquiare con nessuno. In pratica è successo che gli apparati normativi sono stati posizionati dentro un ufficio e non fuori...[...] Ha funzionato di nuovo per compartimenti stagni così come aveva funzionato il PPS (lapsus del testimone privilegiato) o no funzionato. Ehm..e poi è stato fatto poi un riordino di alcuni apparati del PPR che già erano problematici loro e nel riordino son diventati comici. Per esempio è stato riscritto il glossario. Il glossario è una.. è talmente carico di perle che esce più di una collana per esempio le aree umide sono descritte almeno quattro volte in tanti modi diversi. Poi ci sono..tu da un glossario cosa ti aspetti? Ti aspetti che spieghi ai (incomprensibile), il significato dei termini usati, e su inizia sentir scrivere o meglio a leggere che questa "fascia è quella compresa all'interno dell'intervallo intertidale"; tide vuol dire marea in inglese, ma chi non sa l'inglese? Come fa a sapere che è l'intervallo di 40 cm fra l'oscillazione di marea nel Mediterraneo? Fino ad arrivare alla perla più luminosa, che è il vocabolo tonnara, dove io m aspettava, sa io sono nata a Sant'Antioco quindi ho una certa affezione per questo..qualcuno scherzando dice che ho il genius loci di Carloforte giustamente anche, quindi ho una certa affezione per questi termini, e mi aspettavo di leggere che la tonnara è lo stabilimento di lavorazione. No, sappia che la tonnara nel glossario è la rete. Allora me lo spiega cosa ci fanno nel Piano paesaggistico una rete in mezzo al mare? E come la segna in cartografia? E quale tipo di tutela da a quel bene? Dopo di che mentre il PPR anche li in maniera pedissequa diceva..però diceva più intelligentemente "i beni tutelati ai sensi della legge.." e citava il Codice Urbani "sono.." ed elencava le categorie che discendono dalla Legge Galasso e quindi ci entravano i vulcani, li scrive "il Pian paesaggistico sardo tutela i seguenti beni, i vulcani" [...] Il glossario veniva dal PPR. È stato solo rimesso in ordine. Ma che la prima volta li scusavi perché avevano fatto le cose in fretta ma male in questo caso, la seconda dici "be visto che stai mettendo ordine potevi farlo benino no?" e invece trovavi appunto aree umide citate per quattro volte con quattro definizioni diverse incluso questo dell'intervallo intertidale che onestamente lei non l osa cosa sia se non glielo spiego io che tide è la marea lei non ci arriverà mai ecco. Glossario dovrebbe essere un qualcosa che offre alle persone non iniziate la possibilità di capire di cosa parliamo, e invece questo è il risultato ottenuto, ripeto il glossario non è un apparato cogente



dello strumento e di accompagnamento, però per noi diventava, per me è diventato la spia di un eccesso di fretta nel chiudere le operazioni e quindi una mancanza della necessaria attenzione. Molto in realtà, il PPS è stato fondamentalmente un'operazione di chiusura mandato per recuperare consensi.

Docente universitario 1:

Il fatto che nella scorsa legislatura Cappellacci negli ultimi mesi abbia cercato di varare senza l'obbligatoria copianificazione con il Ministero anche perché intanto nel 2008 erano mutate le regole a svantaggio della Regione e a vantaggio del Ministero in un'ottica centralistica, eh..tutto questo è accaduto. Allora, una legislatura che propone il PPR un'altra legislatura che propone un'inversione di rotta però senza un contesto ideale, scientifico a cui fare riferimento.

Assessore 1:

Nel nuovo PPS non veniva scritto da nessuna parte che venivano riattivate assolutamente le vecchie lottizzazioni, sono state balle che sono state pubblicate hanno pubblicato. Cioè la demolizione, la revisione del PPR ha consultato i territori e ha cancellato le intese [...] Le Linee guida? Cosa che non ha mai fatto il PPR, noi le abbiamo presentate in aula. Glielo do certo, sono cose che imponeva il Decreto Urbani che non sono mai state presentate da loro, io ero del parere che bisognasse presentarle da subito non alla fine. E le Linee guida approvate dal Consiglio secondo l'indirizzo del Decreto Urbani hanno dato l'input! e il PPS le rispetta ma rispetta anche le loro linee guida nella prima fase perché loro le hanno fatte mi stavo sbagliando, rispetta direttamente ciò che loro hanno detto nelle linee guida che non hanno mai votato però, perché le linee guida dicono giustamente quello che dice il Decreto Urbani solo che non le hanno mai votato. Noi nel PPS abbiamo elaborato e sviluppato gli indirizzi delle loro linee guida, e completate perché ci vuole nella revisione del Piano, nuove linee guida dove indicavi come stavi revisionando il Piano. Questa è la realtà (incomprensibile)...buona parte del centro sinistra era contro questo è stato il dictat. Guardi io provengo...ho fatto il 68 quindi provengo da un movimento studentesco, ed è essenziale! oggi gli sfruttatori comandano la sinistra...una vergogna, è una vergogna. Perché io dico quando c'è il buon senso c'è il buon senso, sinistra destra e centro, quando però le cose vanno così "perché lo dico io"...non esiste perché lo dici tu, questa cosa continuerà ad impoverire, ora non ho visto la norma vediamo cosa ne esce, ma continuerà ad impoverire l'isola.[...] Allora il PPR così come il PPS non viene approvato dal Consiglio, questa è un'anomalia a mio avviso perché i PUC (incomprensibile) tanto è vero che facevo la battaglia allora affinché dovesse essere affrontato in Consiglio in Regione. È stata una delibera della Giunta l'approvazione. Una volta che siamo arrivati noi abbiamo rivisto tutta la procedura compresa le linee guida approvate in Consiglio e poi c'è stata l'ultima delibera della Giunta quella famosa, che io dicevo "almeno non potranno dirci che non abbiamo adottato la delibera" questa era l'antifona. E va bene, e quindi è stato approvato in delibera di Giunta. Il PPR è una cosa è una cosa in Giunta ha capito, non in Consiglio, in Consiglio si danno le linee guida. Loro...ora io su questa cosa ne avrò documenti...ogni cittadino in Sardegna ha un vincolo ha un vincolo pari all'80% il 65% del territorio vincolato, è una cosa che non regge da nessuna parte. Io sono troppo polemico lo sa perché? Io non sopporto la cecità dei sardi, perché dico "una cosa quando è giusta mandatela avanti", quando non è giusta sbattetela giù e prendete a calci chi la fa, sono d'accordo però quando si parla con un presupposto, e poso capire le difficoltà dell'assessore e anche dei consiglieri e della commissione, che elaborano una legge [...]. Ma è una cosa fuori dal mondo io questo non capisco mi incazzo mi dispiace ma non capisco questa ottusità questa..perché è ideologica la questione, è

ideologica. Noi abbiamo sentito fior di professori universitari ma non della Sardegna, della Sapienza di Roma parlando dell'ambiente...ci sono appunti qua..ma noi abbiamo fatto lavorare senza toccare un metro di territorio! (il testimone privilegiato mostra i documenti) il Prof. Venditelli docente scienze paesaggistiche "il territorio deve essere governato non vincolato", si hanno vincolato tutto, questo è il problema. quindi da strumento di sviluppo e di salvaguardia è diventato uno strumento vessativo, negativo [...] Lo hanno criticato che si stavano urbanizzando le coste, no né vero. Le coste le hanno urbanizzate loro con milioni di metri cubi e glielo ho detto [...] Perché il funzionario ha un determinato numero di giorni per esprimersi e si è espresso..non so ad aprile non a marzo. Io ripeto personalmente fino all'ultimo ho tentato di convincere il Presidente a non..perché tanto guardi anche se è una cosa ben fatta perché dice "almeno adottiamo la delibera" e dicono "avete fatto tanto ma la delibera" l'avrebbero detto "sì ma intanto non lo hai approvato, non hai fatto niente"questo era il succo del discorso "quindi hai fatto tanto ma non hai fatto niente"e quindi è stata adottata la delibera di approvazione preliminare...(lettura documenti). E quindi poi non si è potuti..hanno perso le elezioni e quindi giustamente il PPS...[...] il Direttore generale dell'assessorato all'Ambiente, mancava l'input questa era l'ultima fase. Dati i tempi strettissimi capito, c'è stata mi pare.. si votava a febbraio e marzo credo..che avesse tempi l'assessorato fino ad aprile in determinati giorni, e poi è stata adottata preliminarmente ma non pubblicata, quindi se non pubblicata non ha valore giuridico. Ripeto era un sotto...brucia brucia, capito. Per quanto riguarda la concertazione con il Ministero: No no non c'è stato problema. Se vuole le do tutti i verbali, era tutta una balla... [...] Noi stavamo intervenendo per correggere queste cose che non andavano bene, siamo intervenuti solo per questo [...] L'opposizione chiaramente ha fatto la sua parte, ha ascoltato...il PPS... volevamo distruggere l'ambiente le solite cose questa è la verità, poi con cognizione di..., parliamoci chiaramente non vedevano l'ora che passasse perché almeno avrebbero avuto addosso...questo è il problema grosso poi la politica è fatta anche di altre cose e vabbè [...] da bene paesaggistico diventava un sistema, noi lo chiamavamo sistema dove tu...(sistema ambientale), Perché? Perché ti consentiva di poter programmare in determinate zone ciò che poteva essere programmato sempre di concerto Ministero Regione Comune, mai da soli, mai! La cosa più importante è questa perché dopo aver sentito elaborato e riportato..un'altra cosa importante che stavo dimenticando erano i PUC. Oggi il PUC lo presenta il Comune e fa il viaggio della speranza mille volte a Cagliari, con il PPS preliminarmente, a parte che ogni Comune ha i suoi beni identitari vincolati con un elenco preciso e non si sbaglia più, sai che non esisteva prima. Sai che li puoi fare determinate opere a questa condizione. E non tutti i centri storici erano centri storici. Quando il Ministero ha visto che tutti i centri dei paesi erano vincolati ci ha detto se eravamo dei pazzi, mica è il centro di Firenze. Cioè ci sono delle oasi i nostri piccoli centri, bisogna solo guardare dove si può guardare, ma i centri storici qui abbracciavano nella maggior parte dei Comuni le zone B, e non era uno scherzo [...] ecco la differenza principale tra i due strumenti, l'altra differenza principale era la certezza giuridica del diritto, questa è un'altra certezza, i tempi..i tempi tecnici di approvazione degli strumenti perché molte cose son ostate sfondate ad esempio passavi prima in Sovrintendenza Provincia Comune, c'erano 8 10 passaggi, ogni volta..scusa eh! era uno strumento a mio parere studiato ad hoc per non poter mai autorizzare niente perché queste cose mica me le sono inventato io [...] alla domanda "la partecipazione era un aspetto che differenziava il PPR dal PPS?" il testimone privilegiato risponde: È chiaro guardi era inoppugnabile! Guardi qui c'è tutto. Ora non ricordo quante persone abbiano partecipato, sulle 2000 persone mica è uno scherzo! A parte...questo è in SNI incontri nei laboratori, c'erano i convegni...incontri zionali perché a questo sono seguiti altri incontri, Tramatzia anche a Bosa! [...] Non abbiamo speso nulla, ha lavorato la struttura, e i consulenti, qualche consulente nominato da loro. Ha lavorato la struttura. La struttura che sentiva i territori, comunque la struttura ha lavorato questa è una gran cosa una differenza enorme! I ragazzi lavoravano insieme agli uffici periferici, guardi una cosa

bella è stata una cosa bella [...] Soddisfazioni, infatti è questo che dispiace dico ma perché la Sardegna..ora loro lo hanno visto questo lavoro, dicevamo ai Sindaci “attenti a quello che fai” adesso vedrai che succede sono sicuro che succederà un casino!

Assessore 2:

Secondo me il PPS era un esercizio funzionale ad un disegno e anche poco credibile, cosa vuol dire salvaguardare se poi tu nei 300 metri fai costruire, cosa vuol dire? Cioè, metti in gioco i due valori, rispetto ad un terzo cittadino che ti dice “quel bene è mio” in astratto è mio..tutelarlo e nel frattempo farlo costruire è una contraddizione, non si regge. E infatti il Governo non lo ha neanche preso in considerazione “fate tutto il percorso..ci dovete convincere su queste cose”[...] se ci pensa poco poco altro non è che quello che dicevamo prima hanno espresso i giudici che hanno censurato i PTP “io ti determino i vincoli però ti do la possibilità di derogare con le norme urbanistiche” ma che senso ha? Cioè quel tempo è finito, è finito. Cioè c’è un’altra consapevolezza. Quell’aspetto che mettevano lì con la strategicità inventata..invece il Codice del paesaggio dice che le norme della pianificazione paesaggistica non possono essere rimosse nemmeno dalle norme di carattere economico strategico ne generali e settoriali, cioè dice esattamente il contrario, mi pare sia il 146, 144 l’articolo, cioè impedisce che i piani settoriali anche sovraordinati alla pianificazione, possano in nessun modo incidere sulle norme paesaggistiche, quindi come fai tu a concepire una deroga di..quello era un cavallo di troia entro il quale volevano.

Associazione 2:

Era illegittimo, non aveva nessuna concertazione con il Ministero, con il MIBAC

Associazione 3:

Il PPS era uno strumento diverso dal PPR e lo si voleva smantellare, poi certo in quegli anni si ha avuto anche la Legge nazionale che ha influito su certe scelte, si pensi per esempio al Piano casa, si trattava di una legge nazionale che chiaramente bisognava tenerne conto.

Urbanista 3:

Diciamo che il PPS interviene sulla questione della legge sul golf, sulle fasce fluviali [...] Io su questo faccio lezioni e non è una cosa che posso darti come risposta a una domanda, però secondo me quell’articolo ti può dare delle indicazioni..la cosa su cui voglio ritornare e ci tengo ad evidenziare è che , cosa è successo nel PPS? È che non essendo riusciti, non avendo potuto, o non volendo non lo so, siamo un termine un po più soft, non riuscendo ad intervenire nella fascia costiera come bene paesaggistico d’insieme, cosa succede..che..adesso ti faccio vedere una cosa fondamentale e qui capirai molte cose, e qui molte persone competenti in materia sono cadute, allora prendiamo le NTA [...]Tra l’altro questa è una cosa che posso dirti, però senza registrare, quando molti di coloro che lavoravano effettivamente al PPR dal punto di vista delle questioni pratiche, sono stati miei studenti a Cagliari, e quindi mi dicevano del dispiacere di non poter lavorare insieme ai giuristi perché i giuristi erano da una parte e non interagivano minimamente con i pianificatori. Questo non diciamolo perché lo hanno detto miei ex studenti [...] Però questo te lo dico per farti capire il livello di..li c’è l’ufficio pianificazione gestito dal Direttore generale che non interagisce con i giuristi...vediamo, qui ci sono

le definizioni..a me serve il vecchio PPR...lo troviamo qui..questo dal bollettino della Gazzetta ufficiale..eccolo qua, titolo II art. 6, guarda qua questa è una sottigliezza. Siamo nel PPR, per ambiti di paesaggio si intendono, ok ? per beni paesaggistici individui si intendono, per beni paesaggistici d'insieme si intendono, per componenti di paesaggio si intendono..questa è la parte dei concetti..per beni indentitari si intendono..qui abbiamo la struttura del PPR, ti sta dicendo gli elementi, e ti sta dicendo gli elementi costitutivi dello strumento e ti sta dicendo a "cosa servono". Nell'art. 13 o 19. La fascia costiera così come perimetrata rientra nella categoria dei beni paesaggistici d'insieme, quindi io cosa faccio, vado a vedermi la definizione di beni paesaggistici d'insieme, chiaro? Quindi se io ti dico la fascia costiera è bene paesaggistico d'insieme ed è considerata risorsa strategica fondamentale per lo sviluppo sostenibile del territorio sardo che necessita di pianificazione e gestione integrata, allora io dico ok, non è un bene paesaggistico normale, vado a guardarmi cosa è un bene paesaggistico di insieme, quindi vado a cercarmi l'art. 6, se non sbaglio titolo II art.6, "per bene paesaggistico d'insieme si intendono quelle categorie di beni immobili con carattere di diffusività spaziale composti da una pluralità di elementi identitari coordinati - cioè non li puoi separare ok - in un sistema territoriale relazionale" che è una definizione chiarissima che mi fa capire che io la spiaggia sommersa dove c'è la poseidonia oceanica non la posso separare dal sistema dunare, è chiaro questo? Allora, che cosa succede nel PPS? E qui molti non hanno colto la differenza..nel PPS, che cosa succede, andiamo a guardarcelo..ambiti di paesaggio, componenti di paesaggio, sistemi identitari, contesti identitari, finito![...] Vado a guardarmi che cosa è la fascia costiera, vado a guardarmi qui che cosa dice l'ex art.19 che qui sarà diventato qualcos'altro... poi qui vengono richiamati tutti gli elementi del Codice Urbani.[...] Però non è lì, cioè..molti si sono appigliati al problema dell'allargamento delle maglie del vincolo, molti che difendevano il PPR criticando il PPS si sono aggrappati all'allargamento delle maglie del vincolo dicendo "e ma adesso ci sono..ecc" giustamente, però il vero pericolo era buttare giù l'impostazione iniziale, l'impostazione concettuale del PPR [...] Guardiamolo qui, andiamo a cercarlo..allora, beni paesaggistici tutelati dal PPR a valenza ambientale, che vabbè c'è scritto anche nell'altro, ma dobbiamo cercare quello della fascia costiera..allora, art. 26. "La fascia costiera così come individuata dal PPR è un bene paesaggistico d'insieme a valenza ambientale tutelata dal PPR e costituisce una risorsa strategica fondamentale che per lo sviluppo sostenibile del territorio regionale che necessita di pianificazione e gestione integrata" quindi bene paesaggistico d'insieme, che è un bene nuovo, quindi vado nelle definizioni... quello che si fermava all'art.4 comunque lì ti fa capire che il bene paesaggistico d'insieme, l'art. che riguarda la fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme rimane però non c'è più la definizione di bene paesaggistico d'insieme, perché sparito dalle definizioni del Piano che sono gli elementi costitutivi del Piano, quindi se tu mi dici che questo si chiama Pino ma non mi dici che Pino è alto biondo con gli occhi azzurri io Pino non te lo riconosco e quindi cosa faccio, questo è importante perchè.. eccolo qua art.6 ambiti di paesaggio, componenti di paesaggio, sistemi identitari ad alta intensità di tutela, contesti identitari, finito! Non c'è beni paesaggistici d'insieme però il PPS fa un'altra cosa, aggiunge una cosa che non c'era prima, il glossario delle definizioni, quindi io che non so più che cosa è un bene paesaggistico d'insieme vado nel glossario giusto? Perché negli elementi costitutivi del Piano non c'è più allora vado nel glossario e nel glossario mi cerco.. ambiti di paesaggio...ambiti locali, aree di interesse naturalistico...fascia costiera, e qui dovrei trovare fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme e capisco cosa è la fascia costiera come bene paesaggistico d'insieme e cosa trovo...la fascia costiera così come individuata dal PPR è un sistema ambientale, il sistema ambientale è una cosa completamente diversa da bene paesaggistico d'insieme, è chiaro? È chiara la sottigliezza del ragionamento? Cioè io ti dico che questo è un bene paesaggistico d'insieme, invece di toglierti la fascia costiera dai beni paesaggistici d'insieme io te la lascio, è un bene paesaggistico d'insieme! però non so più cosa è un bene paesaggistico d'insieme e addirittura, se io vado a guardarmi la fascia costiera, la fascia costiera

è diventata un sistema ambientale che è una cosa completamente diversa, tutto è un sistema ambientale...cioè dove sono finite le questioni della..della considerazione relazionale della gestione dei beni paesaggistici d'insieme, della gestione coordinata e relazionale degli elementi. È sottilissima questa cosa, cioè stiamo entrando in considerazioni molto tecniche però risponde alla domanda “chi ha partecipato alla redazione delle NTA? Cioè i pianificatori erano in correlazione con i giuristi? Questa è la domanda che faccio io a te da questo punto di vista. Seconda domanda, chi sono i detrattori o i promotori delle critiche e degli elementi di assenso legati al Piano?

Funzionario RAS 2:

Se lei si legge il primo comma del PPS [...] comincia “vista la legge tal e tali, il comma tal e tali, e tal e tali il PPS..” e che cacchio vuol dire? Per me il primo comma è la differenza tra, il rimo comma del PPR e il primo comma del PPS è lo spartiacque del diverso approccio al territorio tra il Piano paesaggistico e quello che è venuto dopo [...] Il PPS ha preso questo, ne ha tenuto la copertina perché insomma la copertina almeno tra...contestazioni e critiche ha il suo riconoscimento dell'UNEP il riconoscimento del MIBAC e lo hanno completamente svuotato, ed è ritornato indietro a “su connottu”, su connottu era quello dei due km poi basta mettere bene il punto sulla linea di costa la marea che se la sposta la i due km diventano tre oppure diventano uno e mezzo a seconda di come “familisceddu”.

## **Geoblog e uso delle tecnologie di rete**

Funzionario RAS 1:

Alla domanda se geoblog avesse funzionato il testimone privilegiato risponde: No. geoblog è stato uno strumento strano, secondo me ha delle potenzialità enormi, però anche lì secondo me manca una forma di.. ma da un lato di educazione, da un lato bisogna tenerle vive queste cose, molto vive. E non è uno strumento che è stato divulgato pubblicizzato, si è fatto sentire che c'era dietro una redazione, una vita. E quindi è passivo, uno segnala e poi bo, chissà se, no, è come mandare la lettera per partecipare a...(parola incomprensibile) come mandare il CV, se ti rispondono bene se non ti rispondono è uno dei mille che ho mandato. Mi da un po questa idea no. Credo che con i social network invece la cosa sia un pochino diversa perché lo scambio intanto è diretto, diretto nel senso immediato quasi in tempo reale, e sicuramente più diffuso come mezzo, più facile, credo eh, non so, bisognerebbe studiarci un po di più, sia sugli aspetti sul perché non ha funzionato e come si può migliorare quindi. Però è uno strumento che ha mille possibilità. Credo che forse possa essere, possa funzionare a tema, da qualcuno avevo sentito questa cosa no, nel senso se “segnalatevi tutte le aree..bo..le discariche abusive” lungo la strada, allora uno ne vede una e la segnala, ne vede un'altra fa una foto e la segnala, e così si riesce, credo forse, per questi temi, da compiti dati alle persone. Ma se uno mi dice segnala i tuoi paesaggi, ci sono elle buone esperienze, le aveva fatte la fondazione Benetton, su “paesaggi ..amati?” qualcosa del genere. Però c'era dietro un movimento una sensibilizzazione, per radio per quello per quell'altro, conferenze, e quindi le persone che segnalavano

i propri paesaggi e riportavano all'attenzione della Fondazione Benetton e (incomprensibile) si sentivano parte di un lavoro più ampio, ecco forse questa mancanza di sapere chi partecipa e che ruolo assume e se poi ha un riscontro nel tempo, segnalo il mio paesaggio e poi forse muore lì e quindi non lo segnalo. Il problema era infatti che bisognava registrarsi, e non tutti potevano registrarsi perché l'accesso libero è venuto solo dopo, accesso libero previa registrazione perché essendo Geoblog istituzionale lo gestivamo noi..alla domanda se fosse rivolto principalmente alle Amministrazioni: esatto, chi aveva in mano le password generalmente aveva poca dimestichezza con gli strumenti, perché in teoria geoblog.. Noi dovevamo dare quello che..anche modifiche dell'ambito ok, progetto te lo segnalo e te lo disegno qua, poi ci vediamo.. questo o non avevano tempo di farlo o non erano in grado di farlo. Ecco alla fine la funzione che ha (incomprensibile), più o meno però doveva essere più interattiva, molto più interattiva perché noi dovevamo rispondere a questo. Questo non ha funzionato, forse proprio per questo, probabilmente aprendolo a tutti, sempre moderato ovviamente da qualcuno. no lo apri con l'identità di face book o di twitter ed è molto più semplice per esempio. sarebbe stato molto meglio, anche perché così ti sei già tagliato fuori i cittadini, i politici non lo usano assolutamente, solo qualche amministrazione comunale illuminata lo ha fatto ma..se io scrivo e poi non ho un feedback o lo hai solo da me..finita, cioè.. e poi no, comunque lo devi rendere vivo, secondo me, lo devi aggiornare costantemente.. fatto disegnare i suoi paesaggi, qualcosa del genere, però era finalizzato, aveva un obiettivo specifico nel breve periodo.

#### Urbanista 2:

Avevamo ottenuto il rilascio del geoblog che era uno strumento che poteva offrire delle potenzialità. Alla domanda a chi fosse rivolto geoblog si risponde: Solo alle Amministrazioni comunali. C'erano solo due password una per la parte politica, il Sindaco, una per la parte tecnica, responsabile dell'ufficio tecnico. E quindi siccome ANCI aveva questo compito di stimolare all'utilizzo del geoblog per discutere su questi benedetti ambiti locali [...]ecco c'è un problema legato agli strumenti di partecipazione. Il geoblog poteva costituire un strumento interessante però l'accesso limitato a tecnico e Sindaco riduce di nuovo la partecipazione sul geoblog al surrogato della partecipazione in presenza delle nostre riunioni. Non abbiamo avuto strumenti di interazione più ampia, che non necessariamente sarebbero stati una buona cosa, io non sono una di quelle che amano il post o il commento sul blog perché in genere sono i momenti in cui uno si libera lo stomaco di ciò che li provoca la nausea, sono poco meditati sono scritti con la pancia e non con la testa. Nell'interazione in presenza intanto funzionano tutti i canali di comunicazioni non solo quello verbale ma anche quello paraverbale e (incomprensibile) prossemico, e nell'interazione diretta ci può essere un confronto e una risposta immediata e ci può essere un chiarimento, e nell'uso della rete anche quando si usa la mail si corre dei rischi di fraintendimento spettacolari. E comunque rappresentano dei limiti però magari per costruire delle forme di sondaggio online si poteva anche pensare, non tanto a livelli di blog quanto piuttosto a forme di sondaggio o di questionario online, delle opzioni consultive[...]quello che dico è che magari ci si poteva lavorare. Io prediligo l'attività in presenza quindi io personalmente non lo ho proposto [...] Eh...non lo ho proposto tuttavia siccome ho imparato a mie spese che qualche volta quando allarghi la platea ma non hai la possibilità di effettuare l'attività in presenza comunque è meglio informare, comunicare piuttosto che niente, probabilmente si poteva lavorare anche in quella direzione ma nono abbiamo fatto.

Assessore 1:

È stata una carta vincente, a parte che entravi e ti documentavi e quindi visite di professionisti Sindaci e anche cittadini, quello è coinvolgimento partecipazione. Da solo uno non si illuda mai di poter fare coinvolgimento. È chiaro!

Urbanista 3

Alla domanda se avesse funzionato geoblog i testimone privilegiato risponde: Non lo so, penso di no, credo di no perché i territori non hanno risposto perché c'era una sorta di incertezza sulle finalità degli obiettivi di questo processo che secondo me comunque aveva un obiettivo significativo dal punto di vista. pensando anche con fretta con cui erano state messe in campo alcuni dispositivi tecnici del PPR senza nulla toccare dell'apparato concettuale, teniamo separate le due sfere. Dal punto di vista dei territori sarebbe stato importante che i tecnici comunali avessero a disposizione uno strumento, una piattaforma di interazione [...] Lo vedo anche nell'interazione con gli studenti, i SIT vanno bene per inquadrare alcune informazioni ma ne lasciano da parte altre, può andar bene dal punto di vista delle delimitazioni dei territori, questo sì, e quindi il tecnico comunale avrebbe dovuto aggiustare sulla base delle indicazioni della parte politica quello che secondo lui non andava bene dell'ambito dal punto di vista della mera delimitazione dell'ambito del paesaggio, quindi territori come Marghine planargia ecc, ci sono delle cose che dovevano essere definite perché? Come nasce l'ambito di paesaggio? [...] c) *realizzazione e attivazione del portale web – piattaforma interattiva di supporto al processo* che fondamentalmente doveva essere Geoblog ma che poi non lo è stato.

### **Educazione, formazione, professionalità, sensibilizzazione**

Urbanista 1:

Io non ho una formazione che mi consente di andare oltre. La sociologia è una disciplina che merita come si dice “di essere curata da quelli che ne sanno di quel tema”, io sono proprio un dilettante [...] Quando si fanno quelle forme per capire cosa sta accadendo, cosa si vuole, bisogna farle un po finalizzate. Cioè, non si può andare in una discussione senza degli obiettivi. “Cosa voglio capire?”..lo devo dire a chi guida quelle assemblee dalle quali io mi aspetto informazioni per fare un atto di pianificazione, altrimenti non capisco; “che cosa voglio sapere?”.

Associazione 1:

Io penso che l'Università abbia..diciamo così..un ruolo importante da giocare, lo ha giocato sempre troppo poco [...] Spesso e volentieri..diciamo che son ostanti singoli docenti, singoli attori all'interno dell'Università a giocare il loro ruolo, ma come progettisti magari non come complesso,

non come centro di ricerca, non come centro di studio, neanche come indirizzo per carità.. Deve fare di più. Per quanto riguarda il lavoro in un'ottica interdisciplinare: Anche [...] Nel 1999 venne tenuta..organizzata dal MIBAC la prima e unica conferenza nazionale sul paesaggio a cui ho partecipato anche io come relatore, e uno dei punti delle prospettive, degli obiettivi, era proprio quello di avere, di riuscire a trovare uno strumento di gestione, di pianificazione, di gestione di promozione del paesaggio a livello nazionale, quello era uno degli obiettivi..poi, non è stato più perseguito, però era uno degli obiettivi..far capire che attraverso appunto la pianificazione paesaggistica in tutte le varie Regioni e tutto..bisognava riuscire ad arrivare, a giungere, ad un concetto gestionale di paesaggio nazionale, di paesaggio italiano perché? Perché fuori l'Italia è conosciuta così, è conosciuta così. E quindi bisogna saperlo difendere, saperlo difendere e saperlo gestire correttamente..paesaggio, patrimonio culturale.

#### Funzionario RAS 1:

C'è una questione di base, il paesaggio non si insegna da nessuna parte, ne alle elementari ne alle medie ne ai licei ne ai professionali dove si insegna? Da nessuna parte. O uno prende quel canale e quindi comincia a capire, un pochino nella materia della geografia ma adesso mi sa che l'hanno tolta adesso anche dai piani di studi, quindi quello che è l'oggetto del paesaggio, no, non c'è nella formazione culturale nostra, lo diventa dopo, quando uno cresce studia e fa ..e capisce che cosa è questo paesaggio [...] adesso è uscita una delibera ad ottobre che si chiama "rafforzamento delle competenze" proprio perché la RAS ha chiarito..ha deciso che bisogna rafforzarle queste competenze a tutti i livelli e quindi cerca in tutti i modi di interagire con le Università da un lato o comunque chi opera sul territorio per cercare di strutturare queste conoscenze in maniera più stabile e forse la partecipazione..già è stato fatto con un progetto chiamato ITACA, diciamo che adesso lo vuole in qualche modo strutturare non in quel modello vediamo quale modello perché ancora..ho già diciamo..2014,2015 bisogna vedere quale è il modello più contemporaneo per dare la possibilità di strutturare in maniera forte queste competenze. Esistono anche educatori ambientali esistono tante forme no di sensibilizzazione di comunicazione di preparazione della comunità a queste problematiche.[...] si assolutamente in linea con la Convenzione, la Convenzione prima di attuarla tutta ce ne vorrà, a volte non l'hanno nemmeno letta, quindi almeno leggiamola [...] si si c'è la formazione esattamente!

#### Urbanista 2:

Una volta una Professoressa che poi mi ha esaminato in concorso con cui mi hanno assunto disse che il nostro limite era che lavoriamo con le persone, noi pianificatori. Probabilmente è un limite però a quel punto ho cercato di imparare a lavorare con le persone. Con alcune non riesci a tirare fuori più di tanto perché magari hanno le loro rigidità, con altre puoi provare a spostare il fuoco dell'attenzione e magari vengono fuori anche delle cose interessanti.[...] la partecipazione può essere causa di vera frustrazione anche per chi la conduce perché comunque tu ti aspetti un risultato e tu ci hai anche messo la faccia e che il risultato non si consegua non è esattamente un esito favorevole. Poi ci sono quelli che si chiamerebbero esiti secondari o anche esiti non attesi che sono spesso positivi per esempio il fatto che attraverso la partecipazione si generano affettività verso i luoghi e verso i primi risultati del lavoro e quindi per esempio quei luoghi quei risultati quegli esiti vengono difesi, è un'altra cosa, è un esito secondario non realizza gli obiettivi finali del progetto però ne realizza alcuni..e quello diciamo può essere consolatorio. Sulla ..ecco invece in processi così ampi come la



pianificazione paesaggistica che si coinvolge una pluralità di soggetti ma non riesce a toccare la sfera del quotidiano nella maggior parte dei casi e non tocca la sfera delle aspettative tangibili attraverso fatti concreti, la realizzazione della strada, faccio un esempio così tanto per dire, allora probabilmente potrebbe sortire effetti migliori. La responsabilità è ovviamente una responsabilità politica, cioè rispetto alla decisione finale spetterebbe anche l'onore di non voglio dire di assecondare totalmente gli esiti partecipativi perché a volte secondo come è la platea degli attori che partecipa.

Docente universitario 1:

Ecco i segni d'arte del paesaggio io li trovo ammirevoli è segno di cultura, non possiamo pensare che ogni segno lasciato sul paesaggio oggi con la coscienza del valore del paesaggio con la Carta del paesaggio di Firenze sia impuro. Ecco, questo secondo me è da superare perché le norme, le regole dei Beni culturali e del paesaggio sono regole per tutti sono per i cittadini e sono per quelli che vengono in questi luoghi [...] Bisogna iniziare dall'educazione, allora sì! si diverrà soggetti consapevoli senza dover aspettare gli appuntamenti della storia [...] l'importante è che non si istituzionalizzi un momento solenne in cui l'assemblea in maniera plebiscitaria pende dalla bocca dei santoni e applaude, questo è indegno dell'essere umano, quindi educazione serve..serve la conoscenza popolare del paesaggio, la conoscenza popolare dei nomi dei luoghi, la conoscenza popolare della memoria del paesaggi scomparso ecc assolutamente ma non serve hai tecnici, serve come tesoro alla comunità. Allora in questo senso sì, nell'altro senso ribadisco la mia assoluta negativa..negativo giudizio.

Assessore 1:

Cosa voglio dirle chi è che ne capisce di più di queste cose l'allevatore o un pinco pallino qualsiasi? L'allevatore è sempre l'allevatore sempre l'esperienza, poi senti il tecnico, vai e becchi le statistiche da 100 anni a questa parte quale è stata l'incidenza e poi prendi i provvedimenti [...] è difficile non ci vogliono lauree mi creda, non ci vogliono (incomprensibile) ci vuole dappertutto passione attenzione amor proprio amore per i territorio e sentire i territorio [...] È necessario stare attenti affinché l'uomo sia in simbiosi con l'ambiente che lo circonda, e non far fuori l'uomo perché l'ambiente senza l'uomo muore, l'uomo senza l'ambiente è un mostro noi potremmo fare 100 leggi mi creda, è l'educazione ambientale che manca, e non possono darla questi, ne tanto meno possono darla..cioè i pseudo ambientalisti ideologici [...] l'ambiente è di tutti...è un bene di tutti glielo ho già detto è un bene immenso è un bene sociale è un bene di tutti noi, ma questo non vuol dire che tu devi chiuderlo in una campana capito, e farlo distruggere, devi fare in maniera che l'uomo possa viverlo.[...] si ricordi l'ambiente è un bene comune immenso incommensurabile ma si ricordi questo l'ambiente non è una cosa statica una cartolina è in perenne evoluzione.

Assessore 2:

Riferito al PPR: promuove la valorizzazione delle singole identità che vanno filtrate. Io credo che questo risultato sia ottenuto, adesso serve un'altra operazione culturale, cioè il miglioramento, la copertura interna, la seconda parte va fatta..va aperto un grosso dibattito sull'uso dell'agro, io sono convinto che le sfide dei prossimi decenni avverranno sulla..sul possesso di terra in grado di sviluppare agricoltura, e no di appezzamenti frazionati, ma di grandi spazi di latifondo

possibilmente irriguo, no, perché le sfide dei prossimi decenni secondo me è sull'alimentazione [...] Il paesaggio...Settis è un grande comunicatore e io lo ammiro perché riesce a far capire che poi alla fine gestire queste cose significa applicare i principi della Costituzione che sembra che non parlino mai di paesaggi ma poi ne parlano ovunque se tu vai a vedere, il territorio il bene che hai e che ti appartiene e che è anche indisponibile ecco perché ci vuole una gerarchia molto elevata, no, di normativa e proprio perché è un bene indisponibile. Se qualcuno capisse quando governa queste cose, che cosa significa l'indisponibilità di ciò che deve amministrare capirebbe...avrebbe molte più prudenze, quindi adesso secondo me è molto importante adesso fare questa seconda parte, sinceramente vedo molto immobilismo...e in qualche modo bisogna...è anche importante chi lo fa, cioè se io avessi avuto un passato di libero professionista, forse non avrei avuto il coraggio e il rigore che ho potuto imporre nel realizzare le cose perché sarei stato in qualche modo inquinato in qualche modo dall'idea che alcune categorie devono vivere e che il territorio è uno strumento per far vivere delle categorie che le cose contano fino ad un certo punto perché tanto poi alla fine...devi campare [...] io sostengo una tesi: Centri storici bellissimi e anche abbastanza contenuti piccoli come quelli che sono nei nostri paesi, si può arrivare...è necessario fare un lavoro che anzi che fare regole arrivi al dettaglio che dentro un isolato frazionato in diverso modo ciascuno di queste particelle sappia cosa può fare e cosa non può fare, l'osa già sulla carta, non c'è bisogno di chiedere al tecnico comunale, a negoziare, cominciare quel lavoro...chiudo un occhio non chiudo un occhio, te lo consento, ti faccio faticare...no, sempre indicazione amministrativa, la carta ti dice cosa puoi fare e cosa non puoi fare, dopo di che io controllo solo, io vorrei arrivare a questo livello. È un po' la pianificazione è questo, è questo concetto. Arrivare ad un dettaglio tale per cui il territorio è talmente tutto pieno di destinazione che la sua modulistica deve essere un fatto ragionato ed un fatto anche preventivato, infatti il PPR da degli indirizzi che sono degli orientamenti culturali, "questa zona è evocata al turismo e fai questo, quest'area è evocata all'agro forestazione, e fai questo" cioè ci sono delle caratteristiche che non si possono modificare, e quindi dentro queste tu devi trovare gli equilibri.

#### Associazione 2:

In riferimento alle attività del FAI: in Sardegna questo stiamo facendo con un'azione di educazione attraverso una serie di iniziative che sono di educazione, lo dico in italiano la parola migliore sarebbe in inglese, di educazione perché se io non sono informato io non posso decidere [...] i processi partecipativi si fondano esattamente su un livello di conoscenza e di competenza che sono due livelli distinti, non mi basta soltanto saper conoscere devo agire di competenza per poter dire a quel signore lì "no guarda questo articolo non significa questo significa un'altra cosa" ok? E non può essere soltanto la partecipazione un processo antagonistico, è un processo dialettico ecco...e in generale quando noi vediamo alcune immagini che riguardano le rinnovabili o i rifiuti, no? È sempre un rapporto antagonistico non dialettico tra rappresentanti delle istituzioni e gente qualsiasi, quindi c'è un limite in una cosa di questo genere, allora si tratta di costruire dei facilitatori anche, e la facilitazione può essere data da soggetti che sono competenti, che sono autorevoli, che hanno autorità, ecco perché le dico che a me è sembrato quando ho accettato la proposta del Prof. Carandini fosse il luogo giusto, perché ha queste caratteristiche in cui c'è la possibilità sviluppare competenza e aver la possibilità...trasferendo competenza di trasferire quell'arte grande che si chiama la facilitazione ad altri soggetti.

#### Associazione 3:

Manca un'educazione all'urbanistica, al territorio e ci sarebbe davvero bisogno di un processo che educasse le persone all'urbanistica, al territorio e all'ambiente.

Urbanista 3:

Il paesaggio non è soltanto quello che è così come percepito dalle comunità che abitano i territori, ma è anche quello che in qualche modo viene concepito come un patrimonio di tutti di chiunque fondamentalmente, e quindi cercare di costruire processi di costruzione di sensibilità al paesaggio è l'elemento per cui noi possiamo costruire i paesaggi anche dal punto di vista sociale [...] le cose che dicevano anche Foster e Friedman, sulla pianificazione come arena e la costruzione di ambienti per l'apprendimento collettivo, però non è così. Il pianificatore non deve essere colui che dice "attenzione il paesaggio è questo", un po' come si fa nella pratica convenzionale, ma l'attenzione deve essere rivolta alla costruzione di un certo...quando ti dicevo sensibilità intendevo considerare forme di auto organizzazione dei territori che possano mettere a valore la loro differenza con altri territori, e per fare questo non c'è bisogno di una figura professionale che dall'esterno vada a dirti "attenzione che tu hai il paesaggio..il tramonto più bello del mondo", come dicono in tanti per sorridere sulla questione del paesaggio cartolina, ma per dire "il problema è questo mettiamoci insieme per attivare processi di progettazione insieme che possano considerare quel problema" altrimenti se non c'è un progetto di tutela del paesaggio, un progetto di paesaggio, l'auto organizzazione, la progettazione partecipata rimangono tutte parole.

Docente universitario 2:

Professionalità. Competenze...il processo partecipativo ripeto, deve definire chi, quali soggetti includo, gli stakeholder o i destinatari del progetto o tutta la popolazione? È un problema va definito secondo il progetto. Come? Con quale metodologia? Focus, openspace, le varie metodologie che adesso non sto ad indicare. Come, e su che cosa? Per definire per essere informati o per gestire? Si può arrivare a forme di congestione dell'iniziativa. O per dire "ti do le risorse per poter fare e faccio con te un progetto integrato per" dipende da cosa sta facendo cioè la partecipazione.

Funzionario RAS 2:

Questa metodologia di definizione della fascia costiera non più come una linea acritica geometrica bensì come una diciamo..una variazione, una variabile tra quello che poteva essere l'ambiente influenzato dal mare rispetto all'ambiente influenzato rispetto all'ambiente interno, è stata una metodologia che si è potuta concretizzare grazie alla molteplicità di competenze che hanno lavorato dentro il PPR perché per leggere il territorio è necessario diciamo un ragionamento globale su tutti i diversi aspetti.. Interdisciplinare, cosa che mancava nei vecchi PTP, cioè per poter leggere il territorio e arrivare a sintesi ci vogliono tante competenze, e poi la capacità di chiudere così come, e questa non è la mia considerazione ma è una considerazione in alcune scuole del paesaggio, così come per fare un concerto ci vogliono tanti strumenti diversi e poi ci vuole il direttore di orchestra che li faccia andare all'unisono e che li metta uno in sequenza con l'altro. E questo è quello che abbiamo cercato di fare, far parlare tutto gli aspetti del territorio da quelli del sottosuolo con quelli dell'atmosfera e poi arrivare a sintesi, e questo ci ha consentito di tracciare come fascia costiera non più una linea geometrica ma più una variabile che in certi punti scende fino a 800 metri e in altre

arriva forse a un paio di chilometri e che definisce fascia costiera quel territorio il cui spartiacque non è l'influenza marina ma l'influenza interna, ed è stato..questo metodo è stato premiato dall'UNEP [...] la mancanza di percezione del paesaggio deriva dal fatto che abbiamo perso la percezione del valore del bene pubblico, perché la facciata della mia casa non è mia, ma è di tutti, allora così come mi vergogno di uscire nudo mi dovrei vergognare di uscire.. di lasciare la facciata in mattoni in blocchi come in gran parte dei Comuni della Sardegna questo c'è. Allora così come dovremmo riflettere perché spesso e volentieri i centri antichi i centri storici diciamo le..i centri matrice esteticamente hanno valore molto più elevati delle zone di espansione o di zone ultime perché una volta non c'erano tutte le commissioni edilizie bolli contro bolli del cavolo, geometri contro geometri ingegneri che rilasciavano..ma chi è che ti controllava sulla qualità di quello che facevi ricco o povero che fossi era "su viscinadu", e la VAS te la faceva quello idi quella strada e di quella zona e se tu facevi cose brutte venivi censurato, quindi dovremmo riflettere su queste cose qua, Sull'estetica sul valore dell'estetica che abbiamo perso in questo..non so quale sia il motivo se sia la causa della scoperta del cemento armato ma non credo da un bel po di tempo noi abbiamo perso, noi cittadini, noi persone comuni, abbiamo perso il valore dell'estetica abbiamo perso il valore del bello e l'importanza che ha il bello nella salute anche e nella psiche di tutti e questo se lo estremizzi è anche la perdita del valore del paesaggio e quindi quello che dovremmo rifare per conquistarla è secondo me questo.

## **Rapporto fra pianificazione e politiche**

### Urbanista 2

Io sono stra convinta di una cosa, quello che dicevamo a registratore spento, se è vero che il PPR è la madre di tutti i Piani, il Piano paesaggistico dovrebbe interagire con molta forza ma come ho detto prima, parlavo di paesaggi delle zone interne, con le politiche agricole. Nel momento in cui il Piano regionale di sviluppo, il Piano di sviluppo rurale, l'applicazione della partner in sede locale opzionale disattendono alcune degli aspetti che la Pac, considera per esempio appunto la tutela del territorio sul piano idrogeologico il presidio e una serie di cose, tu hai compromesso l'ipotesi di conservazione del paesaggio e di tutela attiva. Il paesaggio non è una cosa come si diceva nella 1497/39 che si può guardare come quadro, non è che gli fai la foto e così rimane. Chiede di essere messo in relazione con il tempo, con le stagioni, con la luce del giorno e il buio della notte, con il lavoro quotidiano periodico che va eseguito perché conservi quel tipo di assetto che non è una fotografia cristallizzata ma è solamente l'esito percettibile di un processo più intenso, profondo, e dinamico. E tu allora non devi conservare, l'errore che si commette spesso anche scrivendo le categorie di beni, tu non devi conservare ciò che si vede in bene e scrivere le regole per usarlo, tu devi conservare il processo che lo tiene in atto, altrimenti lo uccidi. Allora se tu non interagisci sulle politiche agricole sulle politiche energetiche, ma le sembra che quella norma allucinante sulle serre fotovoltaiche sia una norma a favore del paesaggio?e se non interviene sulle politiche di localizzazione degli impianti produttivi...cioè non le puoi ridurre alle sole norme urbanistiche, al lotto minimo edificabile, ma devi unire agli aspetti descrittivi tutti gli elementi indicativi, tutte le politiche tutte le azioni concrete che danno luogo a quel paesaggio altrimenti rischia di non funzionare. Quelle azioni riescono a dare luogo se hanno una economia che le sostiene.

## Docente universitario 2

il PPR non può essere staccato dal gruppo delle politiche esistenti. Cosa significa che non può essere staccato dalle politiche? Significa semplicemente che ci deve essere un rapporto fra le regole che il PPR andrà a dare e le politiche in termini di policy concrete che sono quelle misure locali..il PSR per fare un esempio più semplice, che ha in passato nella vecchia progettazione 2006 2013 aveva un asse, che è asse ambiente, quell'asse ambiente prevedeva una serie di azioni specifiche sul paesaggio che erano molto concrete, molto rilevanti, andavano dalla conservazione dei sistemi rurali come il bosco ad una serie di misure agronomiche cosiddette di condizione (incomprensibile), verso cui diciamo..i pastori e contadini sono appagati sulla condizionalità. È una misura per cui ogni azienda ha un bonus per il semplice fatto di esistere come agricoltori, come pastori, a condizione che., Si chiama condizionalità per questo, faccio una serie di azioni, volte alla salvaguardia dell'ambiente al benessere animale ecc. queste misure sono totalmente sconnesse dalle azioni del PPR dette in altri termini. Quelle misure prevedono per esempio il finanziamento per la realizzazione di stalle, per attività di ripulitura, dalla ripulitura della stalla all'ambiente. Nessuna di queste si interfacciano in maniera concreta con il PPR, con le regole del PPR. La stalla deve essere fatta con i muri in pietra..noi avevamo un modello un abaco, ma non c'è alcuna connessione fra le politiche di spesa che poi sono quelle che incidono sul paesaggio e il PPR stesso [...] La connessione con le policies, perché le policies determinano la struttura del paesaggio se vuole, determinano nel senso che incidono sul paesaggio e allora cosa ci siamo detti? Prima di ripartire facciamo un minimo di ragionamento..prima di ripartire con le Norme attuative rispetto alle aree interne e le aree rurali, e facciamo un minimo di ragionamento sia sulle policies sia sulle situazioni concrete di alcune aree attraverso progetti pilota, vediamo cosa dicono le polizie future e cosa riscontriamo a livello territoriale in termini concreti di modalità di sviluppo locale sostanzialmente. Allora le polizie future dicono una cosa molto precisa per quanto riguarda la spendita, che riguarda la Sardegna, che riguarda l'Europa e la Giunta Pigliaru ha preso atto di questo; che i fondi europei 2014 2020 prevedono una strategia nazionale per le aree interne, che cosa significa? Che le aree interne nelle città medie sono l'ambito per l'interno del quale si spendono in maniera prioritaria e mettiamolo fra virgolette privilegiate, i fondi europei per lo sviluppo, ok? Se le aree interne sono l'ambito specifico, per la Sardegna esistono già due progetti pilota che sono Marmilla e Barbagia Mandrolisai, di progetti di aree interne e se a partire da questi due progetti pilota tutte le aree interne verranno interessate..lei sa che l'ambito a livello nazionale le aree interne ricoprono più del 65% del territorio, in Sardegna molto di più, se l'ambito di intervento è quello delle aree interne come si connette il PPR al progetto di aree interne? Questa è la prima domanda che ci poniamo. E qui dobbiamo fare da sociologi una serie di premesse di metodo, che significa che le aree interne sono state definite per ..se vuole per..difetto, non so come dirle, per..si sono state definite per difetto, sono state definite per differenza sia fisica sia culturale sia strutturale, sono state definite..se vuole la metafora più significativa è l'effetto ciambella della Sardegna no, la Sardegna è definita attraverso questa metafora che mi dice che esiste un luogo, dei luoghi soggetti allo spopolamento e all'abbandono del sistema insediativo e del sistema rurale dei luoghi pieni no, in realtà noi possiamo provare a leggere le aree interne non soltanto a partire da questi problemi, spopolamento rarefazione assenza di servizi, pensi al problema delle scuole che è in discussione in questo momento, ma a partire da una serie di potenzialità devono essere di caratteristiche specifiche, devono essere una di specificità che sono connesse allo sviluppo che sono potenzialità energetiche, idrauliche turistiche perché sono legate alla..alla disponibilità di risorse paesaggistiche ma soprattutto alla disponibilità di risorse per l'agroalimentare di qualità, e soprattutto le zone interne non sono così

omogenee. Se è vero che si differiscono dai grandi centri per assenza di servizi, offrono anche dei servizi, e questo è l'aspetto da cui dobbiamo partire, cioè per noi lavorare è negativo stabilire delle regole diciamo "quali sono le potenzialità delle aree interne che le potrebbero riconnettere alle città, al sistema alle coste?" le aree interne si caratterizzano non soltanto per la lontananza dei servizi ma perché offrono beni comuni, no.. Esistono una serie di processi di riassetto nelle aree interne che le differenziano le una dalle altre.

## **Ringraziamenti**

*Ringrazio la mia famiglia, per avermi sostenuto nel portare a compimento anche questo lavoro e che ha creduto in me fino alla fine. Non riuscirò mai a ringraziarla abbastanza. Grazie di cuore.*

*Ringrazio il mio Tutor per il supporto ricevuto, per i suoi insegnamenti e per avermi assistito in questa esperienza.*

*Ringrazio il mio Dipartimento, la Direttrice, i Professori e tutti i cari colleghi del Dottorato con cui è stato possibile instaurare una grande amicizia e riprodurre un clima familiare.*

*Ringrazio la Regione Autonoma della Sardegna e, nello specifico, il Servizio tutela paesaggio di Sassari con cui ho vissuto una splendida esperienza formativa. Il personale si è dimostrato sempre disponibile ad aiutarmi in tutte le fasi del mio percorso di Dottorato.*

*Ringrazio i testimoni privilegiati per la loro disponibilità e per i loro consigli. Grazie di cuore a tutti.*

## Bibliografia

- Allegretti, U. (2010). *Democrazia partecipativa*, Firenze University Press, Firenze.
- Arcuri, F. P. Arcuri F., (2010), *Manuale di sociologia. Teorie e strumenti per la ricerca sociale*, Springer, Berlino.
- Argentero, P. (2001), *L'intervista di selezione. Teoria, ricerca, pratica*, Franco Angeli, Milano.
- Arienzo, A. (2013), *La governance*, Roma, Ediesse.
- Arnstein, S. R. (1969), *A ladder of citizen participation*. In "Journal of the American Institute of Planners": <https://www.planning.org/pas/memo/2007/mar/pdf/JAPA35No4.pdf>
- Baglioni, L. G. (2011), *Scegliere di partecipare. L'impegno dei giovani della Provincia di Firenze nelle arene deliberative e nei partiti*, Firenze University Press, Firenze.
- Bagnasco, A. (1994), *Fatti sociali formati nello spazio*, Franco Angeli, Milano, in Debernardi L., Rosso, E. (2007), *Governance e sistemi urbani*, Carocci, Roma.
- Baldi M. E., (2007), *Per una cultura del paesaggio: formazione e coinvolgimento per il diritto alla bellezza dell'ambiente di vita*, Grafill, Palermo.
- Barnes, M., Newman, J., Sullivan, H. (2007), *Power, Participation and Political Renewal. Case Studies in Public Participation*, Bristol, The Policy Press in
- Moini, G. (2012). *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, Franco Angeli.
- Bassoli, M., Polizzi E. (2011), *La governance del territorio, partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Franco Angeli, Milano.



Belloni, M. C., Davico L., Mela A. (2003), *Sociologia e progettazione del territorio*, Carocci, Roma.

Beretta, I (2011), *Il nuovo paradigma ecologico in sociologia dell'ambiente. Pensiero e opere di Riley E. Dunlap*, EDUCatt Università Cattolica, Milano.

Bobbio, L. (2004), *A più voci: Amministrazioni pubbliche, imprese, associazioni e cittadini nei processi decisionali inclusivi*, Dipartimento della Funzione Pubblica per l'efficienza delle amministrazioni, in: [http://www.funzionepubblica.gov.it/media/274608/a\\_pi\\_voci.pdf](http://www.funzionepubblica.gov.it/media/274608/a_pi_voci.pdf)

Bobbio, L. (2007), *Dilemmi della democrazia partecipativa*, Democrazia e Diritto

Bobbio, L. (2010), *Democrazia e nuove forme di partecipazione*, in Bovero, M., Pazé, V. (a cura di), *La democrazia in nove lezioni*, Roma – Bari, Laterza.

Boccia Artieri, G. (2012), *Stati di connessione*, Franco Angeli, Milano, in Mazzoli L. (2009), *Network effect: quando la rete diventa pop*, Codice edizioni, Torino Clementi.

Borelli, G. (2009), *La governance urbana*, Franco Angeli, Milano p.96

Borghini, V. (2007), *Terre di mezzo: avventure e pericoli della partecipazione*, relazione presentata al Convegno *Decentramento e partecipazione*, Comune di Modena.

Boriani, M. (1999), *Ministero er i Beni e le Attività Culturali*, Prima Conferenza Nazionale per il Paesaggio, Impianti tipolitografici Gangemi Editore, Roma. In: [http://www.paysmed.net/upl\\_open\\_upload/allegato-18-1.pdf](http://www.paysmed.net/upl_open_upload/allegato-18-1.pdf)

Bosetti, G., Maffettone, S. (2004). *Democrazia deliberative: cos'è?*, Roma, Luiss University Press.

Bryan, F. (2011), *La democrazia allo stato puro: il Town Meeting del New England*, in Garramone, V, Aicardi, M. (2011), *Democrazia partecipata ed Elettronic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Franco Angeli, Milano.

- Cammelli, M. (2007), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio : commento al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, Il Mulino, Bologna,.
- Carletti, L. (2014), *De-tutela : idee a confronto per la salvaguardia del patrimonio culturale e paesaggistico*, ETS, Pisa.
- Carpentier, N. (2011), *Media and Participation. A side of ideological – democratic struggle*, University oh Chicago Press.
- Casetta, E. (2003), *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè Milano.
- Castells, M. (2009), *Comunicazione e potere*, Egea Università Bocconi, Milano.
- Castiglioni, B., De Marchi M. (2009), *Di chi è il paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, Padova.
- Casu, S. (2009), *La tutela del paesaggio in Sardegna*, Giustizia amministrativa, Rivista di diritto pubblico, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
- Cecchetti, M. (2006), *La disciplina giuridica della tutela ambientale come “diritto dell'ambiente”*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it) n.25.
- Ciaffi, D., Mela, A. (2006). *La partecipazione: dimensioni, spazi, strumenti*, Roma, Carocci.
- Ciaglia, G. (2009), *La nuova disciplina del paesaggio. Tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici dopo il D. Lgs. N. 63/2008*, IPSOA, Milanofiori Assago.
- Ciucci, F. (2012), *L'intervista nella valutazione e nella ricerca sociale. Parole di chi non ha voce*, Franco Angeli, Milano.
- Colombo, E. (2007), *Decostruire l'identità. Individuazione e identificazione in un mondo globale*, Editore Montedit, Milano.
- Conti, G. L. (2007), *Le dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Giuffrè, Milano.
- Cundari, G. (2010), *Pianificazione, paesaggio, governo del territorio*, G. Giappichelli, Torino.
- De Pascali, P. (2009), *Territori della governance. Indagini ed esperienze sulla governance ambientale nella pianificazione territoriale*.

- Debernardi, L., Rosso, E. (2007). *Governance e sistemi urbani*, Roma, Carocci.
- Deliperi, S. (2011), *Finestre sul paesaggio: convegno sulla tutela e la valorizzazione del paesaggio*, Gruppo d'Intervento Giuridico Onlus, Cagliari.
- Deplano, C. (2009), *Antropologia urbana : società complesse e democrazia partecipativa*, Edicom, Monfalcone.
- Donato, F., Badia F., (2008), *La valorizzazione dei siti culturali e del paesaggio : una prospettiva economico-aziendale*, Leo S Olschki, Firenze p.3).
- Dunn, J. (1993), *Politica*, Grafiche Editoriali Padane, Cremona.
- Fioravanti, B. (1971), *Problemi di ricerca per lo sviluppo turistico in Sardegna*, Atti del Convegno internazionale organizzato dall'Irsis, in “La programmazione in Sardegna” n.36, Centro Regionale di Programmazione. Assessorato alla Rinascita della Regione Autonoma della Sardegna, Cagliari.
- Fontana R., Sacco E. (2011), *Conflitto, partecipazione e decisionismo nello sviluppo locale*, Franco Angeli, Milano.
- Francini, M., Viapiana, M. F. (2010), *Elementi per il governo del territorio*, Franco Angeli, Milano.
- Garramone, V., Aicardi, M. (2011), *Democrazia partecipata ed Elettornic Town Meeting. Incontri ravvicinati del terzo tipo*, Franco Angeli, Milano.
- Gbikiipi, B. (2005), *Dalla teoria della democrazia partecipativa a quella deliberativa: quali possibili continuità?* in STATO E MERCATO / n. 73, aprile 2005.
- Giddens, A. (1984), *La costituzione della società: lineamenti di teoria della strutturazione*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Giovanelli, F., Di Bella I., Coizetr. (2005), *Ambiente condiviso: politiche territoriali e bilanci ambientali*, Ambiente, Milano.
- Haley, P., Borri, D., (2003), *Città e istituzioni. Piani collaborativi in società frammentate*, Dedalo, Bari.
- Hunziker, B. M. (2009), *Interazione uomo-paesaggio: teorie, metodi e risultati di alcune ricerche svolte*, in Castiglioni, B., De Marchi, M. (2009), *Di chi è il*

*paesaggio? La partecipazione degli attori nella individuazione, valutazione e pianificazione*, Coop. Libreria Editrice Università di Padova, Padova.

Jakob, M. (2009), *Il paesaggio*, Il Mulino, Bologna, p.49.

Kroll, L. (1999), *Tutto è paesaggio*, Testo & Immagine, Torino.

Kuster, H. (2010), *Piccola storia del paesaggio: uomo, mondo, rappresentazione*, Donzelli, Roma.

Maciocco, G. (1991), *La pianificazione ambientale del paesaggio*, Franco Angeli, Milano.

Magnier, A. (2012), *Luoghi comuni? Le assemblee nella democrazia urbana italiana*, Franco Angeli, Milano

Magnier, A. (2013), *Paesaggi in mutamento: l'approccio paesaggistico alla trasformazione della città europea*, Franco Angeli, Milano

Mazzette, A. (2011), *Esperienze di governo del territorio*, Laterza, Roma.

Mazzoli, L. (2009), *Network effect: quando la rete diventa pop*, Codice edizioni, Torino.

Mela, A. (2006), *Sociologia delle città*, Roma, Carocci.

Moini, G. (2012). *Teoria critica della partecipazione. Un approccio sociologico*, Milano, Franco Angeli.

Morelli, A. L. Trucco (2014), *Diritti e autonomie territoriali*, Giappichelli Editore, Torino.

Morelli, M. (2011), *La democrazia partecipativa nella governance dell'Unione europea*, Giuffrè Editore, Milano.

Mossa, V. (1971), *Temi attuali di urbanistica e di architettura in Sardegna*, in "La programmazione in Sardegna" nn. 32 32.

Mura, E., Pusceddu, C. (2011), *La revisione del Piano paesaggistico regionale (2008-2011)*, in *Gazzetta ambiente, rivista sull'ambiente e il territorio*, anno XVII, n. 6/2011.

Mura, S. (2015), *La società moderna e contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

Paci, R., Piacentini, P. (1998), *La questione urbanistica in Sardegna nei 50 anni di autonomia*, in *Ricerche Economiche 2*, CUEC, Cagliari.

- Palazzo, A. L. (2009), *Territori dell'urbano: storie e linguaggi dello spazio comune*, Quodlibet, Macerata.
- Panuccio, P. (2007), *Urbanistica e paesaggio*, Gangemi, Roma
- Pasquino, G. (2008). *Prima lezione di scienza politica*, Roma – Bari, GLF Editori Laterza.
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democracy Theory*, Cambridge University Press.
- Pellizzoni 2005, *la deliberazione pubblica*, Maltemi, Roma.
- Petroncelli, E. (2013), *Il paesaggio, tra rischio e riqualificazione: chiavi di lettura*, Napoli, Liguori.
- Pizzanelli G. (2010), *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Politiche ambientali e realizzazione delle grandi opere infrastrutturali*, Giuffrè Editore, Milano.
- Plaisant, A. (2009), *La partecipazione nel governo delle trasformazioni del territorio: strumenti innovativi per costruire la città dei diritti*, Franco Angeli, Milano.
- Prampolini, R., Rimondi, D. (2013), *Friendly landscape. La costruzione sociale del paesaggio*, Franco Angeli, Milano.
- Priore, R. (2009), *No people, no landscape : la Convenzione europea del paesaggio: luci e ombre nel processo di attuazione in Italia*, Franco Angeli, Milano.
- Regonini, G. (2001). *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Roggio, S. (1995), *Le ultime spiagge : il mercato delle coste sarde tra propositi di tutela e trasformazioni insostenibili*, Alinea, Firenze.
- Roggio, S. (2007), *C'è di mezzo il mare : le coste sarde, merci o beni comuni?*, CUEC, Cagliari.
- Roggio, S. (2009), *Paesaggi perduti : Sardegna, la bellezza violata*, CUEC, Cagliari
- Romani, V. (2008), *Il paesaggio: percorsi di studio*, Franco Angeli, Milano.

- Russo, A. (2009), *Governare lo sviluppo locale: esperienze di governance a confronto*, Aracne, Roma.
- Salzano, E. (2013), *Lezioni di Piano. L'esperienza pionera del Piano paesaggistico della Sardegna raccontata per voci*, Corte del Fontego editore, Venezia.
- Scanu, G. (1994), *Piani territoriali paesistici, produzione di cartografia tematica, conoscenza e fruizione dell'ambiente della fascia costiera della Sardegna. Esempio di un non definito rapporto tra geografia, paesaggio, pianificazione*, Briganti, Genova.
- Segatori, R. (2007). *Governance, democrazia deliberativa e partecipazione politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Segre, A., Dansero, E. (1996), *Politiche per l'ambiente*, UTET, Torino.
- Settis, S. (2010), *Paesaggio Costituzione cemento: la battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino.
- Simmel, G. (2006), *Saggi sul paesaggio*, Armando, Roma.
- Soddu, F. (2002), *La scommessa della Rinascita: l'esperienza dell'intervento straordinario in Sardegna (1962-1993)*, Tema, Cagliari.
- Tidore, C. (2008). *Processi partecipativi nel governo del territorio: metodi per conoscere e decidere*, Milano, Franco Angeli.
- Tidore, C. (2013), *Città mediterranee nello spazio globale. Mobilità turistica tra crisi e mutamento*, Franco Angeli, Milano.
- Toscano, M. A. (2006), *Introduzione alla sociologia*, Franco Angeli, Milano.
- Tosco, C. (2009), *Il paesaggio storico: le fonti e i metodi di ricerca*, GFL Editori Laterza, Roma Bari.
- Touring club italiano, (1984), *Sardegna*, Touring Editore.
- Trentin, R. (1995), *Gli atteggiamenti sociali*, in L. Arcuri (a cura di), *Manuale di psicologia sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Turri, E. (1998), *Il paesaggio come teatro, : dal territorio vissuto al territorio rappresentato*, Venezia, Marsilio.
- Turri, E. (2010), *Il paesaggio e il silenzio*, Venezia, Marsilio.

Venturi Ferriolo, M. (2009), *Percepire paesaggi: la potenza dello sguardo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Zagari, F. (2006), *Questo è paesaggio: 48 definizioni*, Mancosu, Roma. p.58.

Zago, M. (2012), *Definire e operativizzare lo slow tourism. Il modello Castle*, in Calzati, V., De Salvo, P. (2012), *Le strategie per una valorizzazione sostenibile del territorio. Il valore della lentezza, della qualità e dell'identità per il turismo sostenibile*, Franco Angeli, Milano.

Zoppi, C. (2009). *Una lettura foresteriana del conflitto tra Regione e Comuni nell'attuazione del PPR in Sardegna* in ABIS, E. (2009), *Paesaggio, piano, progetto: atti del convegno idee e progetti per il paesaggio rurale: scenari per il turismo in Marmilla: Cagliari 29 maggio 2008*, Roma, Gangemi.

## RISORSE ONLINE

A Ladder of Citizen Participation - Sherry R Arnstein Originally published as Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," JAIP, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224: [http://institutdelaconcertation.org/files/bf\\_fichierjoint\\_Arnstein\\_1969\\_-\\_Ladder\\_of\\_Citizen\\_Participation.pdf](http://institutdelaconcertation.org/files/bf_fichierjoint_Arnstein_1969_-_Ladder_of_Citizen_Participation.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Access to European Union law: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:52001DC0428> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Codice dei beni culturali e del paesaggio, testo aggiornato a ottobre 2011: [http://discover.fi.cnr.it/DL\\_n42.pdf](http://discover.fi.cnr.it/DL_n42.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Commissione delle Comunità Europee *“UN LIBRO BIANCO SUL SISTEMA DI GOVERNO EUROPEO «Approfondire la democrazia nell'Unione europea» Documento di lavoro dei servizi della Commissione Bruxelles, 11 ottobre 2000 SEC(2000) 1547/7 def.:* [http://www.europamica.it/database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/33804d14f52a6e4ac12569dd00394b9b/\\$FILE/programm\\_a%20di%20lavoro%20LIBRO%20BIANCO.pdf](http://www.europamica.it/database/europamica/europamica.nsf/4cde79c085bc5503c125684d0047d9a0/33804d14f52a6e4ac12569dd00394b9b/$FILE/programm_a%20di%20lavoro%20LIBRO%20BIANCO.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Convenzione Europea del Paesaggio, Firenze 20 ottobre 2000: [http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010\\_10\\_12\\_11\\_22\\_02.pdf](http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/uploads/2010_10_12_11_22_02.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).



Decimo anniversario della Convenzione Europea del Paesaggio:  
<http://www.convenzioneeuropeapaesaggio.beniculturali.it/index.php?id=1&lang=it> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Direttiva INSPIRE 2007/2/CE: <http://www.minambiente.it/pagina/inspire> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

DIREZIONE REGIONALE BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI DELLA SARDEGNA, Comunicato della Direzione regionale sull'adozione del Piano Paesaggistico, 25 ottobre 2013:  
<http://www.sardegna.beniculturali.it/index.php?it/140/notizie/210/comunicato-della-direzione-regionale-sulladozione-del-piano-paesaggistico> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Governo Italiano, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Costituzione, Titolo V, art. 114: <http://www.governo.it/costituzione-italiana/parte-seconda-ordinamento-della-repubblica/titolo-v-le-regioni-le-province-e-i> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

<http://www.regione.sardegna.it/j/v/1270?s=213515&v=2&c=&t=1&anno> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Il piano paesaggistico dei sardi – o meglio di Cappellacci – è illegittimo e sciagurato. Ecco le previsioni.  
<http://gruppodinterventogiuridicoweb.com/2013/11/01/il-piano-paesaggistico-dei-sardi-o-meglio-di-cappellacci-e-illegittimo-e-sciagurato-ecco-le-previsioni/> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Legambiente Sardegna, Cagliari, 10 ottobre 2014:  
<http://www.legambientesardegna.com/> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Legge 15 dicembre 2011, n. 217. Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010. (GU n. 1 del 2-1-2012):  
<http://www.ambientediritto.it/home/legislazione/legge-15-dicembre-2011-n-217> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Legge 27 dicembre 2006, n. 296. "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)". pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 299 del 27 dicembre 2006 - Supplemento ordinario n. 244: <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/06296l.htm> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Madau M., (2013) Sardegna, tra cemento e buche: <http://www.eddyburg.it/2013/11/sardegna-tra-cemento-e-buche.html> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Plaisant A. (2013), Dal Ppr di Soru al Pps di Cappellacci: ecco come cambia, in peggio, la tutela delle coste sarde?: <http://www.vitobiolchini.it/2013/11/03/dal-ppr-di-soru-al-pps-di-cappellacci-ecco-come-cambia-in-peggio-la-tutela-delle-coste-sarde-un-intervento-di-alessandro-plaisant/> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regine Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 9 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 10/11 MONTIFERRU – PLANARGIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 23 GENNAIO 2006: [http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101832.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_83_20060221101832.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regine Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 6 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 6 CARBONIA E ISOLE SULCITANE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 19 GENNAIO 2006: [http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101731.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_83_20060221101731.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015)

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 7 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 7/8 BACINO METALLIFERO – ARBURESE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 20 GENNAIO 2006:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101749.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_83_20060221101749.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°18 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 20/21 MONTE ALBO/BARONIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 9FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114119.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_83_20060306114119.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna : *Progetto di ricerca per la definizione di metodologie e indirizzi operativi per la costruzione di un processo partecipativo di progettazione paesaggistica e territoriale.* Il documento è stato redatto dal Dipartimento di Architettura, Urbanistica e Design dell'Università degli Studi di Sassari, sede di Alghero, consultabile al link:  
[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132505.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_146_20131115132505.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, AZIONE N. 1 DELIBERAZIONE N. 10/20DEL28.3.2014 28.3.2014 28.3.2014:  
[http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20140328160743.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20140328160743.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA QUATTORDICESIMA LEGISLATURA DOC. N. 27/XIV, Linee guida 2012:  
[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20120809095500.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20120809095500.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, DELIBERAZIONE N. 39/1 DEL 10.10.2014:  
[http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20141014171809.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20141014171809.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, DELIBERAZIONE N. 6/18 DEL 14.2.2014 : [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_274\\_20140228100902.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_274_20140228100902.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, LINEE GUIDA PER IL LAVORO DI PREDISPOSIZIONE DEL PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE Legge regionale 25 novembre 2004, n. 8, art. 2 comma 7: [http://www.sardegna.cultura.it/documenti/7\\_13\\_20060328115735.pdf](http://www.sardegna.cultura.it/documenti/7_13_20060328115735.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE, Norme Tecniche di Attuazione: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_73\\_20060908134455.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_73_20060908134455.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, Piano Paesaggistico regionale, Sintesi delle procedure, Osservazioni. [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060526132135.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060526132135.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna, PPS, A Tramatza terza giornata incontri divulgativi: <https://www.regione.sardegna.it/j/v/13?s=244689&v=2&c=57&t=1> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 20 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 23 OGLIASTRA: [http://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_34\\_20060228185237.pdf](http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_34_20060228185237.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 1/27 GOLFO DI GAGLIARI - GOLFO ORIENTALE DI GAGLIARI: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101607.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101607.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 2 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 2/3/4 NORA – CHIA – GOLFO DI TEULADA:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101625.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101625.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 3 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 5 ANFITEATRO DEL SULCIS:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101641.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101641.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 4 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 5 ANFITEATRO DEL SULCIS:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101657.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101657.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 5 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 6 CARBONIA E ISOLE SULCITANE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 16 GENNAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101712.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101712.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N. 8 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 9 GOLFO DI ORISTANO:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101815.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101815.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°10 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 12/13 MONTELEONE/ALGHERO SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 26 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101843.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101843.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 11 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 14 GOLFO DELL'ASINARA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 27 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101856.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101856.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°12 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 15 BASSA VALLE DEL COGHINAS SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 28 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101908.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101908.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 13 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 16 GALLURA COSTIERA NORD – OCCIDENTALE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 30 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101919.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101919.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°15 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 17 GALLURA COSTIERA NORD ORIENTALE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 3

FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101947.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101947.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°16 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 18 GOLFO DI OLBIA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 4 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101959.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101959.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°17 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 19 BUDONI – S. TEODORO SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 6 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221102013.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221102013.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°19 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 22 SUPRAMONTE DI BAUNEI E DORGALI SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 10 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114153.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060306114153.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 20 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 23 OGLIASTRA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 11 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114214.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060306114214.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 21 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO N. 24 SALTO DI

QUIRRA SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 13 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114239.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060306114239.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI,  
 FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°22  
 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 25/26 BASSA VALLE  
 DEL FLUMENDOSA/CASTIADAS SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 16  
 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060306114256.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060306114256.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: ASSESSORATO ENTI LOCALI,  
 FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE  
 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE ENTI E ASSOCIAZIONI SALA  
 ANFITEATRO, CAGLIARI 22 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060308121737.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060308121737.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N°  
 14 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 17 GALLURA  
 COSTIERA NORD- ORIENTALE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 2  
 FEBBRAIO 2006:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101933.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_83_20060221101933.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Conferenze Regionali sul Piano  
 Paesaggistico Regionale:  
<http://www.sardegna territorio.it/j/v/1293?s=113887&v=2&c=7263&t=1> (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Documenti Sardegna Nuove Idee:  
<http://www.sardegna territorio.it/paesaggio/sardegna nuove idee.html> (Data ultima  
 consultazione 23 novembre 2015).



Regione Autonoma della Sardegna: ENTI LOCALI, FINANZE ED URBANISTICA CONFERENZA COPIANIFICAZIONE N° 6 PIANO PAESAGGISTICO REGIONALE AMBITO 6 CARBONIA E ISOLE SULCITANE SALA ANFITEATRO, CAGLIARI 19 GENNAIO 2006: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_83\\_20060221101731.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_83_20060221101731.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Legge Regionale 25 novembre 2004, n. 8: <http://www.regione.sardegna.it/j/v/80?v=2&t=1&c=72&s=1538> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Piattaforma online Geoblog: <http://www.sardegna.territorio.it/paesaggio/sardegna.geoblog.html> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report “Nuove idee per i paesaggi”: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_348\\_20111007135206.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_348_20111007135206.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n. 14 “Struttura dei paesaggi” [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_288\\_20100811123413.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20100811123413.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.10, Tavolo2 “Progetto dei paesaggi”: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173609.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.10, Tavolo2 “Progetto dei paesaggi”: [http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173609.pdf](http://www.sardegna.territorio.it/documenti/6_288_20110201173609.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.13 “Struttura dei paesaggi”

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20100811121031.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20100811121031.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.2 “Struttura dei paesaggi”

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20100810114622.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20100810114622.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.2, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170057.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.2, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170057.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.2, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110217150919.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110217150919.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.2, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170057.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201170057.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.3 “Struttura dei paesaggi”

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20100810122746.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20100810122746.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.4, Tavolo Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.4, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.4, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.4, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201170911.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201170911.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.5, Tavolo2  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201172628.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172628.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.6 “Struttura dei  
 paesaggi”  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20100811105340.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20100811105340.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.6, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201172827.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.6, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:  
[http://www.sardegna territorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201172827.pdf](http://www.sardegna territorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf) (Data  
 ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.6, Tavolo  
 “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201172827.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201172827.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.7, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173018.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201173018.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.8 “Struttura de paesaggi”

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20100811110414.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20100811110414.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.8, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173143.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201173143.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Report del Laboratorio n.9, Tavolo “Progetto dei paesaggi”:

[http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6\\_288\\_20110201173415.pdf](http://www.sardegнатerritorio.it/documenti/6_288_20110201173415.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Sito tematico: [www.sardegнатerritorio.it](http://www.sardegнатerritorio.it) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Autonoma della Sardegna: Tavolo n. 3, “Progetto dei paesaggi”:

<http://www.sardegнатerritorio.it/j/v/1123?&s=6&v=9&c=8681&na=1&n=10>

(Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Emilia Romagna: Legge Regionale n. 3 del 9 febbraio 2010 “*Norme per la definizione, riordino, e promozione delle procedure di consultazione e Partecipazione alla elaborazione delle politiche Regionali e locali*”:

[http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-](http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/dossier/partecipazione-LR3-2010)

[garanzia/dossier/partecipazione-LR3-2010](http://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/tecnico-di-garanzia/dossier/partecipazione-LR3-2010) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Eutonoma della Sardegna: Relazioni Piano Paesaggistico Regionale 2006:

<http://www.sardegнатerritorio.it/j/v/1123?s=6&v=9&c=7424&na=1&n=10> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: bollettino ufficiale della Regione Puglia. ANNO XLVI BARI, 23 MARZO 2015 n. 40:

[http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/DGR\\_176\\_2015\\_burp.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/DGR_176_2015_burp.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia *“Dichiarazione di intenti sui processi partecipativi per l’elaborazione condivisa di interventi di trasformazione del territorio nella Regione Puglia”*:

<http://partecipazione.regione.puglia.it/documentazione/tap/7.%20Regione%20Puglia%20Delibera%20Processi%20partecipativi%20ottobre%202013.pdf> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: <http://paesaggio.regione.puglia.it/index.php/area-download.html> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: Magnaghi A., Il Piano paesaggistico alla prova pubblica: [http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area\\_download/relazione\\_Magnaghi\\_di\\_cembre\\_2008.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area_download/relazione_Magnaghi_di_cembre_2008.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: Piano paesaggistico territoriale regionale. Relazione Generale: [http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/1\\_Relazione%20Generale/01\\_Relazione%20Generale.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/1_Relazione%20Generale/01_Relazione%20Generale.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: Piano paesaggistico territoriale regionale. Scenario strategico: [http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR\\_2015/4\\_Lo%20scenario%20strategico/4.1\\_obiettivi%20generali%20e%20specifici%20dello%20scenario.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/PPTR_2015/4_Lo%20scenario%20strategico/4.1_obiettivi%20generali%20e%20specifici%20dello%20scenario.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: Quaderni del paesaggio – 3/2008 [http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area\\_download/quaderni/quaderno%203%20conferenze%20darea.pdf](http://paesaggio.regione.puglia.it/images/area_download/quaderni/quaderno%203%20conferenze%20darea.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Puglia: [www.paesaggio.regione.puglia.it](http://www.paesaggio.regione.puglia.it) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Toscana: Bello e possibile. Town Meeting progettuale . Il paesaggio della Toscana visto dai suoi cittadini: <http://www.regione.toscana.it/documents/10180/70972/Bello+e+possibile++++t+own+meeting+progettuale++++il+paesaggio+della+Toscana+visto+dai++suoi++cittadini++++guida+del++partecipante/0f6410c8-8d0d-4aa5-b6b5-37a41947ed99;jsessionid=3F1327D5398C643AC7D395D55335B45B.web-rt-as01-p1?version=1.0> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Toscana: Legge Regionale n. 69 del 2007: <http://partecipazione.formez.it/sites/all/files/Toscana%20L.r.%20partecipazione.pdf> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Toscana: Legge regionale 2 agosto 2013, n. 46. Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali: [http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02:46&dl\\_t=text/xml&dl\\_a=y&dl\\_id=&pr=idx,0;artic,0;articparziale,1&anc=cap1](http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02:46&dl_t=text/xml&dl_a=y&dl_id=&pr=idx,0;artic,0;articparziale,1&anc=cap1) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Toscana: Piano di Indirizzo Territoriale con valenza di Piano Paesaggistico: <http://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Toscana: [www.paesaggiotoscana.it](http://www.paesaggiotoscana.it) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Regione Umbria, Legge Regionale n. 14 del 16 febbraio 2010 “*Disciplina degli istituti di partecipazione alle funzioni delle istituzioni regionali (Iniziativa legislativa e referendaria, diritto di petizione e consultazione)*” con modifiche apportate con la Legge Regionale n.2 del 7 marzo 2014: <http://www.regione.umbria.it/documents/18/669109/Legge+regionale+n.+2+2014>

[4/ccd71044-2706-42ae-ac83-8e3e899d6640](http://4/ccd71044-2706-42ae-ac83-8e3e899d6640) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Roych, L. (2009), *Arzachena, sul PPR il TAR da ragione a Soru*: [http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it/2007/11/14/ulteriori\\_sentenze\\_del\\_t\\_a\\_r\\_sardegna\\_sul\\_piano\\_paesaggistico\\_regionale\\_1824361-shtml/](http://gruppodinterventogiuridico.blog.tiscali.it/2007/11/14/ulteriori_sentenze_del_t_a_r_sardegna_sul_piano_paesaggistico_regionale_1824361-shtml/) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

SALZANO E., (2008), *La filosofia del Piano*: <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/7915/0/15/> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Sardegna Nuove Idee, Documento Metodologico Operativo: [http://www.sardegnaterritorio.it/documenti/6\\_146\\_20131115132442.pdf](http://www.sardegnaterritorio.it/documenti/6_146_20131115132442.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

SORU R., (2005), *L'Italia che vorremmo*: <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/2877/0/168/> (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Un Programma per cambiare la Sardegna. Insieme. Dichiarazioni del Presidente Renato Soru al Consiglio Regionale della Sardegna Cagliari, 27 luglio 2004: [https://www.regione.sardegna.it/documenti/1\\_18\\_20050104115857.pdf](https://www.regione.sardegna.it/documenti/1_18_20050104115857.pdf) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).

Wade A. Miller: [www.wadeamiller.com](http://www.wadeamiller.com) (Data ultima consultazione 23 novembre 2015).